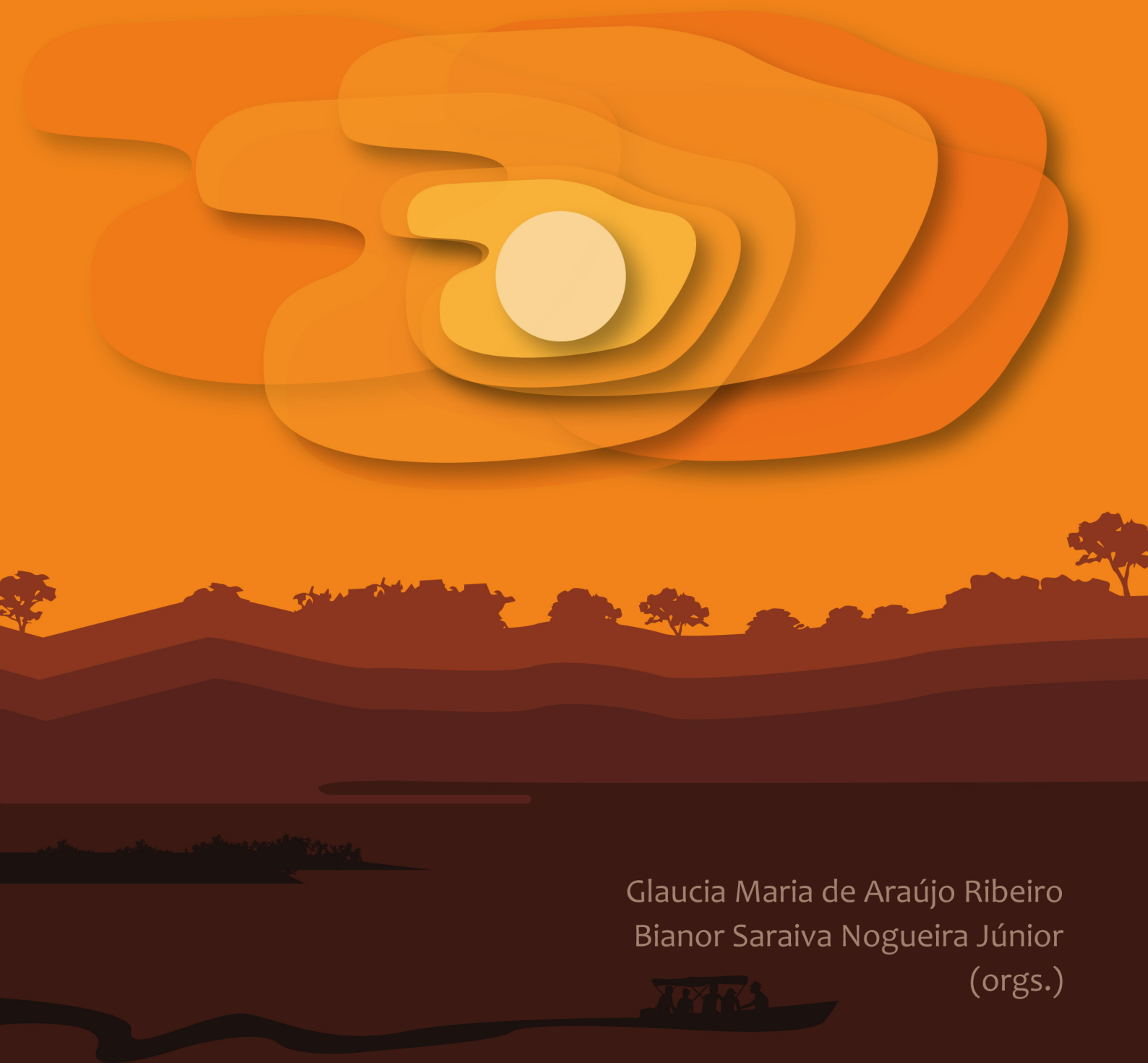


# Amazônia, Meio Ambiente e Direito Ambiental



Glauca Maria de Araújo Ribeiro  
Bianor Saraiva Nogueira Júnior  
(orgs.)

# Amazônia, meio ambiente e direito ambiental



Governo do Estado do Amazonas

Wilson Miranda Lima

**Governador**

Universidade do Estado do Amazonas

Cleinaldo de Almeida Costa

**Reitor**

Cleto Cavalcante de Souza Leal

**Vice-Reitor**

*editora***UEA**

Maristela Barbosa Silveira e Silva

**Diretora**

Maria do Perpetuo Socorro Monteiro de Freitas

**Secretária Executiva**

Síndia Siqueira

**Editora Executiva**

Samara Nina

**Produtora Editorial**

Maristela Barbosa Silveira e Silva (Presidente)

Alessandro Augusto dos Santos Michiles

Allison Marcos Leão da Silva

Isolda Prado de Negreiros Nogueira Maduro

Izaura Rodrigues Nascimento

Jair Max Furtunato Maia

Mário Marques Trilha Neto

Maria Clara Silva Forsberg

Rodrigo Choji de Freitas

**Conselho Editorial**

Glaucia Maria de Araújo Ribeiro  
Bianor Saraiva Nogueira Júnior  
(orgs.)

# **Amazônia, meio ambiente e direito ambiental**

 *editora*  
**UEA**

Clarice Martins  
**Projeto Gráfico**

Wesley Sá  
**Preparação e revisão de texto**

Dneia Gomes da Silva  
**Foto estilizada na capa**

André Teixeira  
Wanessa Ramos  
Wesley Sá  
**Revisão de prova**

Samara Nina  
**Finalização**

Todos os direitos reservados © Universidade do Estado do Amazonas  
Permitida a reprodução parcial desde que citada a fonte

Esta edição foi revisada conforme as regras do Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa

A479  
2021

Amazônia, meio ambiente e direito ambiental/ Organizadores: Glaucia Maria de Araújo Ribeiro, Bianor Saraiva Nogueira Júnior. – Manaus (AM): Editora UEA, 2021. 214 p.: il., color.

ISBN 978-65-87214-72-6

Inclui referências bibliográficas

1. Direito ambiental. 2. Normas tributárias. 3. Meio ambiente.  
4. Efeitos ambientais-Zona Franca de Manaus. I. Nogueira Junior, Bianor Saraiva. Org.

CDU 1997 – 349.6

Editora afiliada:

Editora afiliada



Associação Brasileira  
das Editoras Universitárias

*editora*UEA

Av. Djalma Batista, 3578 – Flores | Manaus – AM – Brasil  
CEP 69050-010 | +55 92 38784463  
editora.uea.edu.br | editora@uea.edu.br

# SUMÁRIO

---

---

## **10** Apresentação

Bianor Saraiva Nogueira Júnior  
Gláucia Maria Araújo Ribeiro

---

## **13** Extrafiscalidade e Efeitos Ambientais da Zona Franca de Manaus

Marcus Fabiano Praciano Santiago  
Bianor Saraiva Nogueira Júnior

---

## **36** Desenvolvimento tecnológico e meio ambiente equilibrado: a “autopoiese” do Estado de Direito Ambiental como elemento protetor do núcleo essencial dos direitos intergeracionais frente ao incremento de complexidade do conhecimento científico

Pedro Cintra Machado  
Gláucia Maria de Araújo Ribeiro

---

## **51** O aproveitamento dos recursos hídricos para a geração de energia elétrica no Brasil: O princípio do desenvolvimento sustentável em uma análise acerca dos impactos socioambientais causados pelas hidrelétricas do Complexo Madeira (Santo Antônio e Jirau)

Kelvin William da Silva Dias  
Gláucia Maria de Araújo Ribeiro

---

## **67** Políticas públicas voltadas ao combate da escravidão contemporânea na Amazônia

Renata Alexandra Castro de Azevedo  
Gláucia Maria Araújo Ribeiro

---

## **83** A política habitacional em Manaus sob o recorte de gênero

João Fernandes Carneiro Júnior  
Gláucia Maria Araújo Ribeiro

---

---

**105** **Como alcançar a efetividade da Política Estadual de Educação Ambiental no estado do Amazonas?**

Claudia Krauskopf  
Bianor Saraiva Nogueira Júnior

---

**122** **A imigração venezuelana para a capital do estado do Amazonas, o direito à cidade e a sociedade de risco**

Bruno Rosas Hidalgo  
Glaucia Maria de Araújo Ribeiro

---

**143** **Uso de agrotóxicos em alimentos no Brasil: o direito à segurança alimentar adequada no contexto da sociedade de risco**

André Luis Fregapani Leite  
Glaucia Maria de Araújo Ribeiro

---

**160** **A educação ambiental como um instrumento essencial ao exercício da cidadania socioambiental**

Louise Oliveira Braga  
Glaucia Maria de Araújo Ribeiro

---

**175** **A interferência de não-índios em terras indígenas no Brasil**

Gabrielly de Souza Cardoso  
Bianor Saraiva Nogueira Júnior

---

**188** **A intrínseca relação entre justiça ambiental e direitos fundamentais**

Nicole Rabelo Souto Maior  
Glaucia Maria de Araújo Ribeiro



# APRESENTAÇÃO

Este livro é produto da pesquisa “Amazônia, Meio Ambiente e Direito Ambiental” no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas - PPGDA/UEA.

A ideia teve como ponto de partida os debates ocorridos durante as aulas ministradas pelos organizadores do livro para o grupo de alunos/autores do PPGDA, instigados sobre a importância do meio ambiente amazônico para as atuais e futuras gerações e os problemas decorrentes de sua configuração geográfica, seus limites políticos e institucionais, as políticas públicas adotadas dentro das perspectivas singulares de sistemas legais voltados à preservação ambiental, desenvolvimento econômico e condições dignas de vida humana para o enfrentamento das vulnerabilidades socioambientais existentes na região.

A obra reúne onze trabalhos que consideram o contexto ambiental da Amazônia e a pesquisa científica como instrumento de produção de conhecimento no espaço acadêmico e marco referencial para debates, reflexões e propostas entre os atores sociais para fins de propositura de uma agenda articulada de boa governança pautada em políticas públicas ambientais específicas.

Os temas dos artigos são variados e com foco na tríade Direito Ambiental, Amazônia e Meio Ambiente, e, em breve resumo, enumeramos abaixo cada um deles. Vejamos.

A temática “Extrafiscalidade e efeitos ambientais da Zona Franca de Manaus”, de Marcus Fabiano Praciano Santiago e Bianor Saraiva Nogueira Júnior, traz uma reflexão logo de início: Podem as normas tributárias indutoras ser identificadas e controladas por seus efeitos e não somente pelos fins declarados pelo legislador? Discussão interessante e temática importantíssima, principalmente no que respeita ao modelo de desenvolvimento regional da Zona Franca de Manaus, devido ao frequente uso do argumento conservacionista na defesa da manutenção de seus incentivos.

Os autores Pedro Cintra Machado e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro examinam o tema “Desenvolvimento tecnológico e meio ambiente equilibrado: a ‘autopoiese’ do Estado de Direito Ambiental como elemento protetor do núcleo essencial dos direitos intergeracionais frente ao incremento de complexidade do conhecimento científico”. O texto pretende propor uma elegante saída operativa para o subsistema jurídico, qual seja, a de incorporar a visão luhmanianna da Teoria dos Sistemas Sociais em seu arcabouço normativo, desenvolvendo institutos idôneos a alavancar a interface de comunicação entre o próprio subsistema jurídico e os demais

subsistemas sociais, especialmente aqueles que produzem inovações no campo do conhecimento científico e tecnológico.

Os autores Kelvin William da Silva Dias e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro trazem ao debate o assunto “O aproveitamento dos recursos hídricos para a geração de energia elétrica no Brasil: o princípio do desenvolvimento sustentável em uma análise acerca dos impactos socioambientais causados pelas hidrelétricas do Complexo Madeira (Santo Antônio e Jirau)” discorrendo acerca dos recursos hídricos, e traçando um panorama de sua tutela jurídico-constitucional.

As autoras Renata Alexandra Castro de Azevedo e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro relatam o tema “Políticas públicas voltadas ao combate da escravidão contemporânea na Amazônia” tendo por objetivo identificar as formas de escravidão na atualidade, caracterizando a escravidão contemporânea, quem são as vítimas e o porquê delas se tornarem vítimas. O referido trabalho volta-se para a discussão das políticas públicas utilizadas no combate a escravidão, questionado a persistência de atividade escravagista na Amazônia e como o Estado se posiciona a respeito deste tema.

Os autores João Fernandes Carneiro Júnior e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro, em “A política habitacional em Manaus sob o recorte de gênero”, analisam a efetivação do direito à moradia que, há muito, tem motivado a implementação de políticas públicas habitacionais que, por um lado, viabilizam um direito fundamental à considerável parte da população mais pobre e, por outro, servem como estratégia econômica para aquecer o mercado, gerando emprego e renda.

Os autores Claudia Krauskopf e Bianor Saraiva Nogueira Júnior apresentam o tema “Como alcançar a efetividade da Política Estadual de Educação Ambiental no estado do Amazonas?”. Sua investigação parte da existência de uma Política Estadual de Educação Ambiental (Lei nº 3.222/2008), a qual reivindica a conexão entre educação ambiental e conscientização ambiental, a fim de propiciar que os cidadãos possam agir em consonância com os interesses da natureza, para a sua própria saúde e qualidade de vida.

Os autores Bruno Rosas Hidalgo e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro discorrem sobre o tema “A imigração venezuelana para a capital do estado do Amazonas, o direito à cidade e a sociedade de risco” fazendo uma abordagem acerca da história sobre a República Bolivariana da Venezuela e o seu apogeu com suas reservas de petróleo, bem como a crise e a recessão que vem sofrendo sendo impedida de efetuar transações com a moeda americana, o que eleva ainda mais o caos instalado e faz sua população buscar asilo em outros países. Tais reflexões se dão sob a análise da teoria adotada por Ulrich Beck em sua obra intitulada “Sociedade de Risco”.

Os autores André Luis Fregapani Leite e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro argumentam sobre o tema “Uso de agrotóxicos em alimentos no Brasil: o direito à segurança alimentar adequada no contexto da sociedade de risco”, cuja problemática é saber de que maneira o Estado poderá agir para promover o acesso à informação dos consumidores na seara alimentar e como diminuir os riscos para a sociedade com relação aos impactos causados pelo uso de agrotóxicos.

As autoras Louise Oliveira Braga e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro debatem sobre “A educação ambiental como um instrumento essencial ao exercício da cidadania socioambiental” e têm como objetivo analisar a educação ambiental como instrumento ao exercício da cidadania socioambiental. A investigação justifica-se por ser impossível distanciar-se da responsabilidade do convívio com o meio ambiente. Dessa forma, o cidadão consciente tem o dever de preservar para si e para as futuras gerações, além da moderna noção de Estado Constitucional que abrange também o Estado Socioambiental de Direito.

Os autores Gabrielly de Souza Cardoso e Bianor Saraiva Nogueira Júnior examinam o tema “A interferência de não-índios em terras indígenas no Brasil”. Nesse aspecto é imperioso considerar o espólio histórico negativo de genocídio, ecocídio e extermínio de milhões de indígenas, e se existe reconhecimento pelo Estado, acerca da Territorialidade, do combate à grilagem e direito indígena em suas mais variadas dimensões.

Finalizando, as autoras Nicole Rabelo Souto Maior e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro discutem sobre “A intrínseca relação entre justiça ambiental e direitos fundamentais” com o objetivo de analisar a maneira pela qual a justiça ambiental encontra-se intimamente relacionada à efetivação dos direitos fundamentais, em especial, a dignidade da pessoa humana. A problemática se revela a partir da constatação de que no Brasil o racismo ambiental é evidenciado pela imposição desigual de ônus ambientais a grupos racial e socioeconomicamente determinados, e de que os processos de degradação ambiental violam diretamente a dignidade da vida humana.

Prof. Dr. Bianor Saraiva Nogueira Júnior<sup>1</sup>  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Glaucia Maria de Araújo Ribeiro<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Professor da Universidade do Estado do Amazonas e do PPGDA/UEA. Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia - PPGSCA da Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Doutorando em Direito e Justiça pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direito Ambiental (UEA).

<sup>2</sup> Professora da Universidade do Estado do Amazonas e do PPGDA/UEA. Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutoranda em Direito e Justiça pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direito Ambiental (UEA).

# EXTRAFISCALIDADE E EFEITOS AMBIENTAIS DA ZONA FRANCA DE MANAUS



**Marcus Fabiano Praciano Santiago<sup>3</sup>**

**Bianor Saraiva Nogueira Júnior<sup>4</sup>**



---

<sup>3</sup> Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas. Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas. Pós-graduado em Processo Civil pelas Faculdades Damásio (lato sensu). ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8355-011X>. Email: [marcusfabiano@yahoo.com.br](mailto:marcusfabiano@yahoo.com.br)

<sup>4</sup> Doutor em Sociedade e Cultura na Amazônia pelo Programa de Pós-Graduação - PPGSCA da Universidade Federal do Amazonas - UFAM. Doutorando em Direito Público pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG (DINTER-UEA/UFMG - Conceito 06 - CAPES). Doutorando em Antropologia pela Universidade Federal de Pelotas - UFPel/RS. Mestre em Direito Ambiental pelo PPGDA da Universidade do estado do Amazonas - UEA. Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Federal do Amazonas - UFAM. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Amazonas - UFAM. Professor Adjunto do curso de Direito da Universidade do Estado do Amazonas - UEA. Professor Doutor do curso de Pós-graduação em Direito Público, ESA/OAB-AM/UEA. Professor Doutor do curso de Mestrado em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas - PPGDA/UEA. Procurador Federal - PGF/AGU. Condecoração Jubileu de Bronze - Comenda - AGU, 2015. Endereço para acessar o CV: <http://lattes.cnpq.br/3384857458869556>. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2189-2573>.



## INTRODUÇÃO

Podem as normas tributárias indutoras ser identificadas e controladas por seus efeitos e não somente pelos fins declarados pelo legislador? Trata-se de uma discussão de grande interesse, mormente em cenários de restrições orçamentárias e rediscussão dos gastos públicos. Uma resposta afirmativa pode amparar a manutenção e o controle de eficácia de políticas públicas com resultados desejáveis perante a Constituição, mesmo que diferentes dos vislumbrados pelo legislador infraconstitucional.

O tema tem especial importância no modelo de desenvolvimento regional da Zona Franca de Manaus, devido ao frequente uso do argumento conservacionista na defesa da manutenção de seus incentivos. Afirma-se que ao criar oportunidades de trabalho para a população e incentivar a migração para as áreas urbanas, evita-se que o desmatamento seja utilizado como fonte de renda pelos menos favorecidos. Neste diapasão, a grande perda da cobertura florestal que ocorre em outros estados da Amazônia, como o Pará ou Rondônia, com grandes taxas de desflorestamento e economia voltada à agropecuária, contrasta com a grande preservação no Amazonas. Como o estado possui grandes áreas de floresta incólume, os benefícios fiscais seriam um preço a pagar por sua manutenção.

Verifica-se, porém, que a legislação que ampara o modelo de desenvolvimento é vetusta, tendo seus principais dispositivos elaborados ainda na década de 60, quando a questão ambiental tinha pouca relevância quando comparada ao momento atual. Dessarte, partindo-se da premissa de que há resultados palpáveis referentes à preservação da Amazônia proporcionados pela Zona Franca de Manaus, cabe ser investigado se estes podem juridicamente ser classificados como finalidades justificadoras da renúncia tributária que embasa esta área incentivada, mesmo sem terem sido plasmados pelo legislador. O reconhecimento da relação jurídica entre estes efeitos ambientais e as normas referentes ao modelo de desenvolvimento regional podem ter efeitos tanto para seu controle jurisdicional ou administrativo quanto para justificar sua continuidade.

Com este fito, o trabalho se desenvolve na seguinte sequência. Inicialmente são discutidos os conceitos de fiscalidade, extrafiscalidade e de normas tributárias indutoras. A seguir são debatidas as formas de identificação de normas tributárias extrafiscais em sentido estrito, com atenção aos critérios de reconhecimento a partir da finalidade objetivada na norma e ao critério de identificação pelos efeitos. Na sequência é discutido o controle jurisdicional da extrafiscalidade, com destaque para o controle de eficácia. Por fim, é efetuada a identificação das finalidades previstas para a Zona Franca de Manaus a partir do Decreto-lei nº 288/1967 e proposto o critério de identificação pelos efeitos para a consideração da existência de objetivos ambientais em seu regramento.

## FISCALIDADE E EXTRAFISCALIDADE

É bastante conhecido o uso dos termos fiscal e extrafiscal em uma classificação dos objetivos normativos da ação estatal na seara tributária ou financeira, sendo o primeiro termo utilizado quando estes são eminentemente arrecadatórios e o segundo quando suas características predominantes não o são. Cabem ser mencionadas, apenas com intuito ilustrativo, algumas posições.

Inicialmente, entende-se que deve ser superada a doutrina clássica do Direito Tributário brasileiro, sustentada por relevantes autores como Ataliba (1999, p. 37-38), para quem “o estudo do direito tributário material responde às questões: quem deve pagar; quanto e a quem se deve pagar; quando surge à contingência de pagar”. A norma jurídica tributária encerraria, principalmente, o mandamento “pague dinheiro ao estado”. A noção de tributo seria circunscrita à referibilidade do comportamento que tem por objeto a entrega de dinheiro aos cofres públicos. Nesta esteira, a extrafiscalidade não seria objeto de estudo do Direito Tributário.

Malgrado o respeito a este posicionamento, como bem aduz Leão (2015a, p. 115), merece crítica a ideia de que não caberiam considerações sobre a aplicação efetiva do direito à realidade social. Neste diapasão, apesar do entendimento de que o Direito Tributário material é restrito ao estudo da função arrecadatória das normas, reconhece Ataliba (1990, p. 81) a existência da extrafiscalidade, a qual define como o “uso de instrumentos tributários para a obtenção de finalidades não arrecadatórias, mas estimulantes, indutoras ou coibidoras de comportamentos, tendo em vista outros fins, a realização de valores constitucionalmente consagrados”.

Boa parte da doutrina reconhece fins tanto arrecadatórios como não arrecadatórios aos tributos. De acordo com Carvalho (2005, p. 234), a fiscalidade é caracterizada sempre que a organização jurídica do tributo denuncie que os objetivos os quais presidiram sua instituição, ou que governam certos aspectos da sua estrutura, estejam voltados ao fim exclusivo de abastecer os cofres públicos. Por outro lado, a extrafiscalidade é demonstrada em situações tidas como social, política ou economicamente valiosas, às quais o legislador dispensa tratamento mais confortável ou menos gravoso e persegue objetivos alheios aos meramente arrecadatórios. Por sua vez, Paulsen (2019, n.p.) discerne os tributos em fiscais quando se distinguem pelo caráter predominante de obter recursos para os entes políticos e extrafiscais pelo fim pretendido pelo legislador de utilizá-los para dissuadir ou estimular determinadas condutas.

Já para Coelho (2004, p. 270), a extrafiscalidade é a utilização dos tributos para fins outros que não os da simples arrecadação de meios para o Estado. Neste mesmo vagar, aduz Amaro (2012) que de acordo com o

objetivo visado pela lei de incidência, o qual pode ser voltado a prover de recursos a entidade arrecadadora ou a induzir comportamentos, diz-se que os tributos têm respectivamente finalidade arrecadatória (ou fiscal) ou finalidade regulatória (ou extrafiscal).

Cabe ser efetuada uma breve digressão crítica referente a dois pontos destes conceitos: o foco de aplicação da classificação e a amplitude do uso do termo extrafiscalidade. Quanto ao primeiro ponto, conforme aduz Rocha (2014, p. 259-260), a depender do objeto de estudo ter enfoque predominantemente jurídico ou financeiro, a fiscalidade ou a extrafiscalidade são fenômenos que podem ser aplicados a tributos ou a normas. Aduz ainda que, apesar de muitos autores se referirem aos tributos como fiscais ou extrafiscais, seu verdadeiro objeto de estudo são as respectivas normas jurídicas e, especialmente, suas regras de hipótese de incidência, base de cálculo e contribuintes.

Tal fato decorre de não haver neutralidade fiscal ou extrafiscal na tributação. Como adverte Abraham (2018, n.p.), não existe tributo neutro, sendo certo que todos eles contemplam uma função primária e outra secundária, cumulativamente. Assim, existem os tributos concebidos essencialmente para arrecadar (mas que, indiretamente, causarão um efeito extrafiscal) e existem os tributos destinados a regular (mas que, da mesma forma, causarão um efeito arrecadatório). Desta maneira, frequentemente é de maior utilidade classificar os trechos das normas tributárias conforme sua predominância fiscal ou extrafiscal do que classificar todo o complexo subconjunto normativo que muitas vezes regula um tributo e suas muitas possibilidades de incidência que podem melhor se adequar a fins arrecadatórios ou diversos.

Este argumento é de simples constatação, tendo em vista a frequência com que tributos considerados eminentemente fiscais possuem segmentos normativos com fins claramente extrafiscais ou vice-versa, como é o caso das políticas públicas de desenvolvimento regional que se utilizam de incentivos por meio da redução das alíquotas de Imposto de Renda, tributo rotineiramente classificado como fiscal. Por outro lado, tributos com previsão normativa aparentemente de predominância extrafiscal, como é o caso do Imposto sobre Produtos Industrializados, expresso constitucionalmente como seletivo conforme a essencialidade dos produtos, podem ter trechos de normas com finalidades fiscais, como ocorreu com a Medida Provisória Nº 690/2015, cuja exposição de motivos justificava a alteração do regime de sua tributação sob bebidas quentes e aumento de alíquotas como forma de incrementar a eficiência tributária (BRASIL, 2015).

Quanto ao segundo ponto, como anota Schoueri (2005, p. 32), o termo extrafiscal pode ser utilizado para especificar normas diversas cuja

característica comum é a distinção do objetivo fiscal. Um exemplo são as que simplificam a apuração e o recolhimento de tributos, como é o caso das referentes à apuração do imposto de renda pelo lucro presumido: tratam-se de normas cuja finalidade não é arrecadatória, mas voltada apenas à tributação. Por outro lado, a doutrina geralmente emprega a expressão “extrafiscalidade” em seu sentido estrito para designar a finalidade normativa de intervenção do Estado no domínio econômico.

Dessarte, ainda conforme Schoueri (2005, p. 33), o termo extrafiscalidade pode ser empregado ora para o gênero, ora para a espécie. Ao mesmo tempo, seu uso pode implicar constituírem normas que já não se incluem na fiscalidade, com isso se desvincilhando dos ditames próprios do regime tributário. Propõe assim a expressão “normas tributárias indutoras”, a qual não deixar escapar a evidência de que, conquanto se tratando de instrumentos a serviço do Estado na intervenção por indução, não perdem tais normas a característica de serem elas, ao mesmo tempo, relativas a tributos e, portanto, sujeitas a princípios e regras próprias do campo tributário.

De acordo com Grau (2010, p. 147), na intervenção estatal por indução o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados. Neste diapasão, para Schoueri (2005, p. 40-44), o agente econômico não se vê sem alternativas; ao contrário, recebe ele estímulos e desestímulos que, atuando no campo de sua formação de vontade, levam-no a se decidir perante os caminhos existentes na legislação. Por sua vez, o Estado sempre deve contar com a possibilidade de seus incentivos/desincentivos não serem suficientes para a tomada da decisão pelo agente econômico, a quem, dessa forma, é assegurada a possibilidade de adotar comportamento diverso. Assim, por normas tributárias indutoras se entende um aspecto das normas tributárias, identificado a partir de uma de suas funções, a indutora. Como são as normas referentes a esta ação estatal o objeto do presente estudo, serão utilizadas doravante para especificá-las as designações normas tributárias indutoras ou extrafiscais em sentido estrito.

Em complemento, como bem aduz Leão (2015a, p. 42-44), as normas tributárias indutoras atuam no campo da recomendação. A ideia é a de utilizar-se do instrumental financeiro para a provocação deliberada de certos resultados econômicos e políticos. Cabe ainda ser mencionado que quando utilizadas com o fim de desincentivo, referem-se a atos lícitos na medida em que o ilícito não deve ser coibido pela via tributária. Quando se utiliza a norma tributária indutora para desestimular determinadas condutas, admite-se que estas, apesar de indesejadas social ou economicamente, são lícitas.

## DA IDENTIFICAÇÃO DAS NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS

O reconhecimento das normas extrafiscais em sentido estrito se trata de uma questão tormentosa, havendo um importante debate entre duas formas de identificação: a partir de sua eficácia ou da vontade objetivada pelo legislador. Trata-se de tema de grande relevância, tendo em vista que, a depender do entendimento, pode-se ou não reconhecer como indutoras normas tributárias nas quais a extrafiscalidade não está prevista em lei, com importantes reflexos no modelo de desenvolvimento regional da Zona Franca de Manaus.

Cabe ser mencionado que há outros critérios minoritários para esta classificação, podendo ser apontados, conforme Bomfim (2015, p. 35-49), a comparação da tributação incidente em situações equivalentes, em que a constatação de uma tributação diferenciada ofereceria um indicador de extrafiscalidade; a avaliação da adequação da norma ao princípio da capacidade contributiva, na qual as normas classificadas como fiscais atenderiam ao princípio e as extrafiscais não; e a vinculação dos recursos arrecadados, em que sua não afetação indicaria a fiscalidade. Entretanto, como anotado pelo autor, todos apresentam fragilidades significativas: no primeiro caso há enormes dificuldades em separar a tributação normal da diferenciada, no segundo caso há prodigalidade de exemplos que ferem o critério proposto e no terceiro não há liame entre o destino da arrecadação e a função arrecadatória do tributo.

Em complemento, conforme Schoueri (2005, p. 17), diante de detalhada revisão doutrinária sobre o tema, a doutrina majoritariamente utiliza o critério finalístico para a diferenciação. Constata-se que parcela significativa dos autores o segue, com a defesa de que a classificação deve ser obtida a partir dos fins almejados pelo legislador para o tributo. Por outro lado, há o argumento de que a busca da finalidade (do legislador ou da norma) não oferece um bom fundamento para a identificação, sendo um melhor critério sua eficácia, seu efeito indutor (SCHOUERI, p. 26).

Em outras palavras, conforme bem aduzido por Leão (2015, p. 305), há os que defendem que a identificação da extrafiscalidade deve ser efetuada a partir do fim da lei e vinculada a algum princípio econômico, político ou social. Noutro giro, há os que entendem pela impossibilidade de efetuar esta classificação a partir de uma finalidade normativa e defendem que esta seja efetuada a partir dos efeitos extrafiscais.

Inicialmente, cabe ser efetuada uma diferenciação entre os termos finalidade e efeito no escopo do reconhecimento das normas tributárias indutoras. De acordo com Leão (2015, p. 306-309), há a corrente que defende a possibilidade de identificação das normas tributárias de extrafiscalidade

estrita a partir da existência de uma finalidade precipuamente não arrecadatória, mas sim vinculada a outros fins diversos tais como a promoção do meio ambiente ou o incentivo a regiões menos favorecidas. Esta finalidade extrafiscal não seria uma simples consequência da imposição tributária, mas sim uma deliberada intenção do legislador, que usaria o tributo como mecanismo de intervenção, premeditando os efeitos esperados (e desejados) a partir desta imposição. Dessarte, estes fins seriam objetivados na lei tributária e minimizariam sua função fiscal, vinculada ao provimento dos recursos necessários à manutenção do Estado, diante da intenção de realizar outros propósitos.

Por outro lado, há também posicionamentos doutrinários de que o reconhecimento destas normas independe da existência de uma finalidade prevista legalmente e não arrecadatória. Neste diapasão, conforme Schoueri (2005, p. 30), a identificação das normas tributárias indutoras ocorre tão somente a partir de seus efeitos: “por normas tributárias indutoras se entende um aspecto das normas tributárias, identificado a partir de uma de suas funções, a indutora”. Dessarte, no lugar de identificarem-se normas tributárias indutoras por sua finalidade, estuda-se o efeito indutor das normas tributárias (SCHOUERI, 2005, p. 40).

Por sua vez, Rocha (2014, p. 266) critica a busca da finalidade objetivada na lei, defendendo que se percorra o caminho inverso para identificar que efeitos repartidores e/ou não repartidores as regras produzem (ao menos potencialmente). Em complemento, aduz que se um determinado conjunto de regras for concebido em circunstâncias em que lhes atribua uma determinada finalidade, nada impede que efeitos “antes imprevistos” justifiquem este corpo normativo, desde que sejam igualmente legítimos sob o ponto de vista constitucional (ROCHA, 2014, p. 268). Ainda conforme o autor, o efeito indutor de comportamentos de um regramento tributário é constatado quando esse regime jurídico impõe a determinada conduta ou escolha um tratamento mais favorável que aquele imputado a uma outra conduta ou escolha, tornando a primeira mais interessante ao contribuinte. Tratar-se-ia de um efeito potencial, não se impondo a verificação empírica da adoção, pelos contribuintes, dos comportamentos tornados “mais interessantes” sob o ponto de vista normativo (ROCHA, 2017, p. 204).

Noutro giro, Leão (2015, p. 312) utiliza a expressão efeito potencial de uma forma diferente ao alegar que há duas vertentes de identificação de efeitos extrafiscais das normas tributárias: a primeira se refere aos que são meramente potenciais nas normas e a segunda à identificação de efeitos concretos. A diferença entre o efeito potencial e concreto seria assim sua manifestação observável na indução de comportamentos.

Fácil é de se perceber que caso o legislador declare de forma explícita e coerente os fins normativos, os conceitos de efeito e de finalidade para a

norma tributária se tornam bem próximos. Entretanto, em muitos casos ou não há formas de identificação direta de seu desiderato ou os fins declarados não têm coerência com o conteúdo normativo, o que pode levar o intérprete a identificar efeitos diferentes das finalidades declaradas na exposição de motivos ou mesmo na própria norma. Em complemento, os efeitos concretos indutores oriundos da eficácia da norma podem não ter relação com seu conteúdo.

Superados os esclarecimentos conceituais, cabem ser ponderadas as críticas quanto a estes dois critérios de maior relevância para a identificação das normas tributárias indutoras. Em relação à utilização da finalidade da norma tributária, há dois pontos principais de debate: as adversidades para encontrar a teleologia normativa e as múltiplas possibilidades de indefinições interpretativas desta forma de classificação.

A identificação da vontade do legislador apresenta grandes dificuldades ao intérprete e conseqüentemente para o controle normativo. Verifica-se que é possível caracterizar como finalidades normativas tanto a vontade subjetiva do legislador quanto a vontade objetiva da lei (ÁVILA, 2008, p. 71). Para Bomfim (2015, p. 37), no primeiro caso caberia a investigação da real intenção dos representantes do povo no Parlamento quando da edição da norma. No segundo caso, o intérprete haure do conteúdo normativo elementos normativos que, direta ou indiretamente, denunciam a finalidade da lei.

Conforme aduz Schoueri (2005, p. 25), a presença da finalidade indutora na norma não exclui a presença simultânea da finalidade arrecadadora, o que torna complexa e subjetiva a classificação conforme o caráter normativo predominante. Em complemento, a busca da finalidade da norma apenas no tempo de sua edição exclui fins legislativos posteriores caracterizados tão somente pela omissão: é perfeitamente concebível que uma norma, inicialmente associada a ponderações arrecadatórias, produza efeito indutor relevante, a ponto de o legislador optar por não a revogar, não obstante cessarem as razões que motivaram seu surgimento. O contrário, uma norma indutora não revogada pelo legislador em virtude de sua arrecadação, também possui ocorrência de fácil visualização.

Outra crítica relevante é apontada por Rocha (2014, p. 264), para quem a classificação teleológica baseada na vontade da lei ou do legislador possui uma considerável fragilidade: há inúmeros casos em que não é possível identificá-la com clareza. Tais casos ocorrem tanto subjetivamente, devido à frequente inexistência de registros históricos que possam embasar afirmações acerca da vontade dos integrantes do legislativo à época de sua atuação, quanto objetivamente, devido ao fato de o conjunto de circunstâncias que rodeiam a edição de uma lei ser complexo e contraditório.

O autor também menciona como adversidade a comum insinceridade dos órgãos legislativos, os quais subjetivamente citam uma finalidade quando objetivam outra. Um exemplo são os aumentos de tributos sobre cigarros ou álcool, os quais muitas vezes têm fins eminentemente arrecadatórios que são divulgados como extrafiscais.

Em complemento, Rocha (2017, p. 141) tece outras possíveis inconsistências desta forma de identificação normativa. Caso a finalidade seja diferente dos efeitos da norma, estes podem ser considerados válidos? Mesmo que se considere a validade apenas dos efeitos identificados com os fins plasmados na norma, há outros problemas. Caso a finalidade normativa seja discutível constitucionalmente, tal como aumentar a concentração de riqueza nas regiões onde esta já se concentra, mas seus efeitos fossem contrários e plenamente aceitáveis, a lei seria válida? Por outro lado, se a finalidade for válida, tal como a arrecadatória, mas os efeitos sejam proscritos constitucionalmente, tal como o de estimular a transferência da produção industrial para o exterior, seria a lei válida? Cabe ser ressaltado que se discute aqui apenas a validade da indução de comportamentos proporcionada pela norma, seja por sua finalidade ou seus efeitos, sem prejuízo da verificação dos demais aspectos de seu conteúdo normativo diante da ordem jurídica. Como pode ser facilmente percebido, caso se identifiquem as normas indutoras apenas pelos efeitos, a verificação da validade destes se torna simples.

Noutro giro, Leão (2015, p. 312-313) apresenta argumentos favoráveis ao uso dos fins normativos, vontade objetiva da lei, como critério diferenciador e críticas quanto à utilização apenas de seus efeitos. Neste diapasão aduz que há óbices significativos para a classificação fundamentada nos efeitos das normas, sejam os potenciais ou os concretos: no primeiro caso não seria possível mensurá-los previamente, o que dificultaria sua identificação e no segundo caso o controle só poderia ser feito após um período de tempo indeterminado, necessário para a observação dos resultados normativos, porém subjetivo, o que impediria o controle da norma.

Em que pese a coerência destas alegações, considera-se que não procedem. A uma, em virtude dos efeitos das normas serem mais simples e determináveis do que a vontade do legislador. A duas em virtude da eventual ausência de efeitos concretos ser tão útil para a classificação da norma em arrecadatória ou indutora quanto sua presença: nada impede que uma norma inicialmente com predominância fiscal tenha seus efeitos alterados com o passar do tempo e se torne eminentemente indutora ou vice-versa.

Neste mesmo vagar, aponta Bomfim (2015, p. 45) que todos os tributos possuem efeitos não arrecadatórios. Conclui que, por esta razão, o *discrímen* fundado tão somente nos efeitos das normas não seria capaz de diferenciar as

espécies do gênero, o que tornaria a classificação prejudicada. Um segundo argumento se refere à dificuldade da constatação do nexo causal entre a norma tributária e seu efeito extrafiscal. Alega que há inúmeros fatores que podem influir no comportamento dos contribuintes e que, devido a esta grande complexidade, mesmo que haja estudos técnicos demonstrando a causalidade, nada garante que esta de fato ocorra (BOMFIM, 2015, p. 46). Tece ainda críticas à possível validação de normas tributárias que possuam conteúdo normativo contrário a princípios constitucionais tributários como o da capacidade contributiva, mas cujos efeitos concretos ou sejam válidos e diferentes da finalidade da norma ou não sejam observáveis (BOMFIM, 2015, p. 48).

Tais críticas também não prosperam. Tem-se inicialmente que a dualidade das normas tributárias as quais simultaneamente podem ser arrecadatórias ou não arrecadatórias é um problema que afeta qualquer tipo de classificação proposta e cujo enfrentamento se torna mais fácil pela análise de seus efeitos do que na busca da vontade, frequentemente obscura, do legislador. Este mesmo raciocínio se aplica ao argumento da dificuldade de identificação do nexo causal, tendo em vista que o próprio conceito de identificação da finalidade normativa baseia-se no uso do tributo como mecanismo de intervenção, com a premeditação objetivada em lei dos efeitos esperados (e desejados) a partir desta imposição. Dessarte, a dificuldade referente à comprovação do nexo causal também se aplica à identificação das normas tributárias indutoras por sua finalidade, tendo em vista que deve haver um controle de sua eficácia, o qual deve ocorrer não só a posteriori como preventivo, no próprio processo legislativo. Novamente, devido à frequente obscuridade ou insinceridade do conteúdo normativo, o reconhecimento de seus efeitos concretos ou mesmo dos potenciais é mais fácil do que o da eficácia da vontade objetivada na lei.

Por fim, considera-se falho o argumento fundado na possibilidade de validação de normas contrárias a princípios constitucionais em razão de efeitos concretos válidos. O simples motivo é o de que o controle da extrafiscalidade estrita se refere apenas a um dos aspectos do conteúdo normativo e não exclui a necessidade de validação da norma frente ao ordenamento jurídico, principalmente face à Constituição. Em particular, há diversas posições doutrinárias que defendem que, além do controle de eficácia, as normas tributárias indutoras sejam também controladas frente aos subsistemas jurídicos tributário e econômico, o que será melhor explicitado doravante.

Dessarte, há diversos argumentos que favorecem a adoção do critério de identificação das normas tributárias indutoras por seus efeitos. Além de enfrentar as fragilidades do critério baseado unicamente na finalidade normativa objetivada, este critério possibilita que efeitos constitucionalmente desejáveis, mas não vislumbrados pelo legislador,

possam ser considerados juridicamente dentro do campo de abrangência da norma tributária indutora. Neste diapasão, cabe ser discutido como deve ocorrer o controle destas normas, mormente o de sua eficácia.

## **DO CONTROLE JUDICIAL DAS NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS**

O tema do controle judicial das normas tributárias indutoras merece especial atenção tendo em vista sua relevância tanto sob o ponto de vista de renúncias tributárias como de políticas públicas. Apesar de sua importância, como aduzido por Bomfim (2015, p. 261), trata-se de um tema negligenciado pela jurisprudência brasileira, a qual frequentemente evita seu aprofundamento com argumentos albergados pela discricionariedade da Administração Pública.

Neste mesmo diapasão, aduz Leão (2017, n.p.) que o afastamento deste tema do objeto da ciência do direito tributário influenciou diretamente o Poder Judiciário, que acabou vertendo para um entendimento de que este tipo de norma tributária seria uma norma política, que fugiria do seu controle. Por outro lado, verifica-se que as características destas normas as sujeitam a diversas restrições, muitas de origem constitucional e passíveis de judicialização. Conforme aduz Schoeri (2005, p. 89), os efeitos decorrentes das normas tributárias, especialmente das indutoras, não podem ser desconsiderados sob pena de que se editem normas com efeitos na economia contrários à finalidade a que se propõe o Estado.

Cabe ainda ser mencionada a Proposta de Emenda Constitucional nº 186/2019, apresentada pelo Poder Executivo Federal e que dispõe sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Tal proposta inclui um dispositivo com a previsão de que a cada quatro anos os incentivos ou benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira sejam reavaliados com as diretrizes de análise da efetividade, proporcionalidade e focalização, combate às desigualdades regionais e publicidade. Trata-se claramente de uma proposta de controle periódico de normas indutoras, a qual inclui as tributárias. Apesar de ter maior relevância no âmbito administrativo, demonstra o reconhecimento da importância do controle da extrafiscalidade estrita e que, caso aprovada, terá reflexos em discussões judiciais (BRASIL, 2019).

Após esta breve análise de sua importância, passa-se ao tema do controle jurisdicional das normas tributárias indutoras. Inicialmente observa-se que são sujeitas ao regime jurídico-tributário. Tal fato é de fácil percepção, tendo

em vista que não há neutralidade plena nestas normas, podendo além da extrafiscalidade estrita também ter finalidades arrecadatórias (e, portanto, tributárias). Como bem aduzido por Schoueri (2005, p. 231), não deixam de se conformar à hipótese de incidência de tributos e, como tal, sujeitam-se ao regime jurídico próprio destes, com suas amarras e princípios que o informam. Neste mesmo diapasão, aduz Carvalho (2012, p. 236) que o regime que dirige as atividades relacionadas à extrafiscalidade não pode deixar de ser aquele próprio das exações tributárias.

Noutro giro, estas normas também são instrumentos de intervenção estatal no Domínio Econômico. Para Grau (2010, p. 153), é esta destinação à instrumentalização, mediante ordenação jurídica da política econômica do Estado, que caracteriza o Direito Econômico como ramo do Direito. Neste mesmo diapasão, aduz Schoueri (2005, p. 89) que as normas tributárias indutoras, enquanto formas de intervenção do Estado sobre o Domínio Econômico, estão sujeitas às mesmas limitações e, simultaneamente, às mesmas metas comuns a qualquer outra forma de atuação econômica estatal. Dessarte, devem também ser sujeitas aos regramentos constitucionais referentes à Ordem Econômica.

Assim, o controle destas normas envolve tanto os princípios e regras atinentes ao Direito Tributário quanto os referentes ao regime jurídico econômico, conformando um relacionamento próximo.

Como deveria ser efetuado este controle? Conforme protocolo decisório constitucional proposto por Bomfim (2015, p. 258-261), inicialmente se partiria da classificação da norma em fiscal ou extrafiscal para a definição dos crivos de fundamentação. Definida esta como extrafiscal, o autor propõe que seja verificado se a norma se adéqua aos princípios da ordem econômica, seus fins, fundamentos e princípios. Em sequência, aduz que deve ser efetuada a análise da adequação da norma aos conceitos tributários e, mormente, às limitações constitucionais ao poder de tributar, bem como às regras específicas de cada exação. Por fim, afirma que como os tributos extrafiscais são criados em prol de um fim, o intérprete deverá encontrar um instrumento de verificação da compatibilidade entre meios e fins para o qual sugere o juízo de proporcionalidade.

Neste mesmo diapasão, afirma Leão (2015a, p. 62) que, como o objetivo precípua das normas tributárias indutoras é o de intervir sobre o cenário econômico e social, seu controle necessariamente deve envolver os princípios e limites próprios do Direito Tributário combinados com aqueles referentes à ordem econômica e social. Dessarte, a autora entende que deve haver o controle por meio da proporcionalidade do uso instrumental destas normas tendo em vista a ponderação entre os direitos fundamentais dos contribuintes resguardados no regime jurídico tributário e seus

fins políticos, sociais e econômicos, exame necessário para apurar se a finalidade extrafiscal e o critério que ela traz consigo leva a uma medida proporcional e não excessiva (LEÃO, 2015a, p. 154).

Defende também a importância de quatro outros controles pormenorizados: um referente ao princípio da igualdade tributária, um segundo referente à complementaridade, bem como o controle tanto da eficácia quanto da finalidade da norma. Em relação ao primeiro, defende um exame de pertinência e coerência com a finalidade almejada pela norma, bem como de sua utilização frente ao princípio da capacidade contributiva. Já em relação à complementaridade, aduz que as normas tributárias indutoras devem ser controladas quanto ao aspecto de seu uso em conjunto com outras formas de atuação do Poder Público, bem como devem subsidiárias em relação a outras medidas administrativas e sujeitas a análise de economicidade. Quanto à eficácia, afirma que se deve verificar os efeitos concretos da norma tributária indutora, com o fito de identificar o cumprimento de seus fins. Por fim, alega também que se deve efetuar o controle do atendimento da finalidade da norma: se seus fins forem atingidos, não há necessidade de sua manutenção (LEÃO, 2015a, p. 153-155).

Em face de sua importância na temática do presente trabalho, cabe serem tecidos breves comentários sobre o controle de eficácia das normas tributárias indutoras. Conforme Rocha (2017, p. 102-103), quando se identificam efeitos que possam ser atribuídos a determinado regramento e que o justificam, só se o faz por haver uma relação de causalidade entre a norma e tais efeitos ou, em outros termos, só se imputa um fim a uma norma pelos efeitos que ela possa produzir concretamente. Conclui que todo fim alegado como justificativa para um determinado regramento já terá com este uma relação de “adequação” e assim a busca pela finalidade já é um controle de adequação, pois não se pode imputar a uma norma tributária uma finalidade que ela não está apta a realizar.

Noutro giro, aduz Leão (2015a, p. 115) que os efeitos indutores fazem parte da própria caracterização destas normas. Dessarte, a extrafiscalidade não é definida apenas por sua causa, mas envolve a existência fática destes efeitos indutores sobre a ordem econômica e social. Conclui que não se pode falar em norma tributária indutora se esta se mostra inapta para atingir os efeitos pretendidos. Defende assim que haja o controle de eficácia e de cumprimento da finalidade da norma: sua continuidade só se justifica enquanto estiver produzindo efeitos e enquanto a finalidade para a qual ela foi instituída ainda não foi realizada. Assim que implementado o fim a que ela se destinava, não há mais justificativa para a sua manutenção (LEÃO, 2015, p. 318).

Dessarte, a identificação das normas tributárias indutoras por seus efeitos permitiria justificar sua continuidade, mesmo que os fins

declarados pelo legislador não sejam observáveis no âmbito de sua eficácia. Identificados efeitos constitucionalmente válidos, tal justificativa seria possível quando ou o regramento normativo cumpriu a finalidade definida em lei ou quando sua eficácia não se adéqua aos fins legalmente objetivados.

Diante do exposto, verifica-se que a identificação dos fins fiscais ou extrafiscais das normas tributárias indutoras é de grande importância, pois delimita a forma e os parâmetros de controle. Alguns exemplos podem ser encontrados na jurisprudência.

Na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 1655, nossa Corte Suprema declarou a inconstitucionalidade dos artigos 1º e 2º da Lei nº 1651 do estado do Amapá, os quais estabelecem isenção do Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA) destinados ao serviço de transporte escolar desde que os transportadores estivessem associados à determinada cooperativa. O Tribunal, por unanimidade, entendeu que havia nesta norma indutora ofensa ao princípio constitucional de proibição de tratamento desigual a contribuintes que se encontram em condição equivalente, não pela isenção em si, mas pela restrição de que os contribuintes estivessem filiados a uma cooperativa em específico. Caracterizou-se assim o controle tributário da norma<sup>5</sup>.

Noutro giro, há também precedentes que reconhecem o controle frente aos efeitos normativos na ordem econômica ou social. No Recurso Extraordinário nº 606.314, analisa-se o aumento de alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) das embalagens de água mineral em razão da alteração de sua classificação por parte da autoridade fiscal, a qual afastou estes produtos dos associados a embalagens para alimentos, que contam com tributação reduzida. Cabe ser ressaltado que a Constituição defere ao poder Executivo a faculdade de alterar a alíquota do IPI, atendidas as condições e limites estabelecidos em lei, respeitada sua seletividade conforme a essencialidade do produto. Nas palavras do relator, Ministro Joaquim Barbosa: “se discute a possibilidade de o Poder Judiciário controlar as alíquotas e as bases de cálculo do tributo a partir do exame da motivação dos atos legais emitidos pelos Poderes Legislativo e Executivo”<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 1655. Requerente: Governo do Estado do Amapá. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Rel. Ministro Maurício Correa, Tribunal Pleno, julgado em 03.03.2004, Diário da Justiça de 02.04.2004.

<sup>6</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 606.314/PE. Recorrente: União. Recorrida: Bisa – Biotécnica Industrial Agrícola S/A, Rel. Ministro Joaquim Barbosa. Diário da Justiça Eletrônico de 10.02.2012.

## EFEITOS AMBIENTAIS E O CONTROLE DAS NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS DA ZONA FRANCA DE MANAUS

O controle e a identificação das normas tributárias indutoras têm especial importância na Zona Franca de Manaus, devido ao forte vínculo deste modelo de desenvolvimento regional a regramentos de benefícios tributários. Cabe assim ser efetuada uma sucinta digressão sobre a origem, interpretação e aplicação destes benefícios.

O atual modelo desta área incentivada surgiu por intermédio do Decreto-lei n. 288/1967, que trouxe efetividade à novel política de redução das desigualdades regionais com a instituição de benefícios fiscais. Trata-se de um diploma legal elaborado com um ideário que associa o desenvolvimento ao crescimento econômico. Com efeito, a leitura de seus dispositivos traz o entendimento de que o legislador não almejou objetivos diretos ambientais ou mesmo sociais. Neste vagar, verifica-se que seu primeiro artigo declara como finalidade da Zona Franca de Manaus a de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância a que se encontram os centros consumidores de seus produtos (BRASIL, 1967).

Questão de interesse se refere à recepção desta norma vigente há mais de 50 anos. A Zona Franca de Manaus foi explicitamente conservada pela Carta Maior de 1988, em que o artigo 40 dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) a manteve com suas características de área de livre comércio e de incentivos fiscais. Inicialmente, este dispositivo foi estabelecido com a vigência de 25 anos a contar da promulgação da Constituição, prazo este que foi posteriormente prorrogado por meio de emendas constitucionais por mais 10 anos e depois por mais 50 anos<sup>7</sup>.

Aduz Martins (2005, p. 24) que este dispositivo constitucional deve ser interpretado não no sentido de que a legislação pretérita é mantida tal qual conformada no momento de promulgação da nova Carta e que, a partir daí poderão os Poderes Públicos das diversas entidades federativas criar o que bem entenderem. A correta exegese deve ser a de que é mantida a Zona de Livre Comércio, com suas características, vale dizer, com o mesmo tratamento incentivado, sem que a legislação atual possa anulá-lo, valendo-

---

<sup>7</sup> Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, “Art. 40. É mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição. (...) Art. 92. São acrescentados dez anos ao prazo fixado no art. 40 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; Art. 92-A. São acrescentados 50 (cinquenta) anos ao prazo fixado pelo art. 92 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

se, para tanto, dos mesmos tributos então existentes ou de outros tributos. Entende assim que retirar incentivos é proibido pelo dispositivo, sendo permitido o usufruto de novos incentivos.

Neste diapasão, ainda conforme a lição de Martins (2005, p. 32), tem sido nítida e cristalina a postura da Suprema Corte em assegurar os incentivos, mesmo diante de alterações da legislação que formata a Zona Franca. De acordo com o autor, a decisão que orientou as demais sobre o tema no Egrégio Tribunal foi a proferida no julgamento da medida cautelar referente à Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 310-1 ocorrido em outubro de 1990, no qual se considerou que convênios interestaduais de ICMS posteriores à Constituição de 1988 eram plausíveis de ofensa às disposições do já referido art. 40 do ADCT (MARTINS, 2011, p. 9).

Conforme a ementa do acórdão de julgamento do referido feito ocorrido em 2014 pelo pleno do Supremo Tribunal Federal, o quadro normativo pré-constitucional de incentivo fiscal à Zona Franca de Manaus constitucionalizou-se pelo art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Dessarte, a interpretação de nossa Corte Suprema é de que as normas referentes aos incentivos da Zona Franca de Manaus, vigentes e anteriores à Constituição de 1988, são materialmente constitucionais.

Verifica-se que os incentivos voltados para o desenvolvimento regional previstos no Decreto-lei nº 288/1967 são de ordem tributária e indutora. Traz este diploma legal um conjunto de estímulos que reduzem a carga tributária dos agentes econômicos que atenderem a determinadas condições. Não cabe no escopo do presente trabalho tecer uma descrição pormenorizada dos referidos benefícios fiscais, no entanto, na busca das finalidades objetivadas na norma, faz-se necessário um breve resumo.

Os incentivos consistem para o agente econômico localizado na região, de forma sucinta e simplificada, em dois tipos: isenção ou alíquota zero de tributos incidentes na importação de mercadorias para seu consumo interno e redução da carga tributária (redução de alíquota ou isenção) nos incidentes sobre a venda para o restante do país de produtos industrializados na Zona Franca. Para fazer jus a esta segunda categoria de estímulos, além da localização geográfica na Zona Franca de Manaus, o estabelecimento industrial deverá atender a algumas condições previstas no Decreto-lei nº 288/1967.

Estas se referem ao atendimento a um conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto, denominado de processo produtivo básico. Como forma de incentivar a produção regional, há um redutor na alíquota do Imposto de Importação proporcional à razão entre os valores de insumos e mão de obra nacionais e os valores totais (incluindo as importações).

Por fim, outros requisitos se referem à aprovação dos projetos que, para gozo dos benefícios, devem ser submetidos ao Conselho Administrativo da Zona Franca de Manaus. Estes consistem no cumprimento de limites anuais à importação estabelecidos na resolução probatória e que o projeto atenda aos seguintes objetivos: incremento de oferta de emprego na região; a concessão de benefícios sociais aos trabalhadores; a incorporação de tecnologias de produtos e de processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica; níveis crescentes de produtividade e de competitividade; reinvestimento de lucros na região; e investimento na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico.

É fácil vislumbrar que a principal finalidade da política pública para o desenvolvimento regional plasmada no Decreto-lei nº 288/1967 é o desenvolvimento econômico. A interpretação desta finalidade pode ser haurida tanto diretamente na forma declarada pelo legislador em seu artigo primeiro quanto indiretamente a partir das condições postas para o gozo dos incentivos por parte dos agentes econômicos e que atuam como indutores de seu comportamento. O conjunto de estímulos premia os estabelecimentos geograficamente localizados na Zona Franca e, em especial, as indústrias que nacionalizam sua produção, substituindo importações.

Cabe ser mencionado que o Decreto-lei nº 288 menciona alguns objetivos com viés social a serem adimplidos pelos agentes econômicos beneficiados pelos incentivos tributários para a aprovação de seus projetos: incremento da oferta de empregos, concessão de benefícios sociais aos trabalhadores e investimento na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico. No entanto, considera-se que estes objetivos também possuem viés econômico com fins de aumento da renda local e qualificação da mão de obra.

Noutro giro, observa-se que não há quaisquer finalidades na norma de caráter ambiental. Tal fato contrasta com o frequente uso do argumento conservacionista para justificar a manutenção dos benefícios do regime de incentivos regionais. Conforme Brianezi (2013, p. 98-104), agentes sociais como a imprensa, empresários ou políticos utilizam uma narrativa que pode ser resumida da seguinte forma: o Amazonas, o maior estado do Brasil, localizado completamente na Amazônia, possui a vasta maioria de suas florestas preservadas porque detém um grande parque industrial. Caso este parque industrial se extinga em razão do enfraquecimento ou fim de seus incentivos fiscais, a população por este empregada buscará de forma predatória seu sustento na exploração da floresta.

Este argumento se acentua caso seja comparada a preservação da cobertura florestal no Amazonas com a de outros estados da região.

Conforme Castro (2008, p. 17-20), tendo como base dados de 1990 e 2000, o desmatamento na Amazônia concentrou-se nos estados do Mato Grosso, Rondônia e Pará e teve como principal fator a atividade econômica agropecuária. Tal fato corrobora o silogismo de que o modelo econômico do Polo Industrial de Manaus, ao proporcionar alternativas econômicas, evita atividades ambientalmente predatórias.

Em complemento, o vínculo entre a Zona Franca de Manaus e a preservação ambiental também ganhou força em razão de estudos científicos que indicam sua validade. Conforme Rivas et al. (2009, p. 193), a existência da Zona Franca e de seu polo industrial colaborou com a redução de aproximadamente 85% do desmatamento em Manaus, evitando a perda de uma área florestada equivalente a 5,2 mil quilômetros quadrados em 1997, e atenuou o desmatamento no estado do Amazonas dentro de uma faixa de 70% a 77% no período de 2000 a 2006 em relação ao que poderia ter ocorrido em sua ausência.

Neste mesmo vagar, conforme Holland et al. (2019, p. 45), a expansão do emprego na indústria dos municípios da Zona Franca de Manaus entre 2010 e 2015 está negativamente correlacionada ao aumento do desmatamento no Estado do Amazonas, sendo esta relação pequena, porém significativa: a cada aumento de 1% na população ocupada formalmente na indústria, observou-se uma redução de 0,056% no desmatamento no Estado do Amazonas.

Dessarte, partindo-se do pressuposto de que há efeitos ambientais decorrentes da Zona Franca de Manaus, tendo o nexos causal entre a migração populacional gerada pelo modelo e a redução do desmatamento sido verificado em trabalhos científicos, poderiam as normas tributárias indutoras deste modelo de desenvolvimento regional ser justificadas e controladas por estes efeitos ambientais?

Conforme já exposto, em uma leitura estritamente finalística da identificação das normas tributárias indutoras, a resposta seria negativa. O Decreto-lei nº 288/1967, bem como outros diplomas legais correlatos não possuem finalidades ambientais em suas normas de incentivos tributários, sejam diretos ou indiretos.

Por outro lado, o viés ambiental é perfeitamente albergado pela identificação das normas tributárias por seus efeitos. Tal fato é corroborado pelo texto constitucional, o qual dentre os princípios da Ordem Econômica elencou o consubstanciado no artigo 170, VI, o qual dispõe sobre a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. De acordo com Bulos (2014, p. 1524-1525), o tratamento diferenciado aí aludido deve ser considerado em termos amplos, pois não se dirige apenas à tributação das pessoas que exercem atividades nocivas ao meio ambiente.

O reconhecimento jurídico de que as normas tributárias da Zona Franca de Manaus possuem efeitos indutores ambientais que devem ser interpretados como um dos objetivos do modelo contribuiria para o seu fortalecimento. Cabe ser ressaltado que esta constatação não afetaria os demais efeitos potenciais objetivados na norma, sendo um acréscimo a testes. Outro ponto de importância é o de que não afetaria a garantia constitucional de manutenção de suas características de incentivos fiscais previstas no artigo 40 dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias. Tal fato decorre de que não se trata de uma alteração material dos incentivos e sim do controle e justificação das políticas públicas nestes embasadas.

Em complemento, fundamentaria a continuidade do modelo, mesmo que os demais efeitos potenciais justificadores do modelo não sejam mais observados. No entanto, a identificação das normas pelos efeitos indutores pode alicerçar uma leitura ainda mais ampla: os benefícios da Zona Franca de Manaus poderiam continuar mesmo após o esaurimento de seu prazo previsto na Constituição.

Tal interpretação, à qual nos filiamos, é defendida por Daniel Neto (2016, p. 64-65), para quem a provisoriedade dos incentivos fiscais, apontada na doutrina como um elemento essencial dos incentivos, especialmente diante de sua função promocional de empenho com a finalidade a que se propõe, ofenderia no caso da Zona Franca de Manaus o princípio da Ordem Econômica de proteção ao meio ambiente. Dessarte, aduz que esta provisoriedade implicaria, após o fim dos incentivos, na retomada de atividades extrativas e de agricultura monocultora, em substituição às atividades industriais e de serviços que se desenvolveram no Polo Industrial de Manaus, o que geraria um aumento expressivo da devastação na Amazônia e, conseqüentemente, efeitos ambientais de difícil mensuração, mas de alcance global.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Instituída há várias décadas visando ao povoamento e ao crescimento econômico da região de sua abrangência, a Zona Franca de Manaus possui fins descritos em uma legislação infraconstitucional vetusta, a qual não contempla valores ambientais. No entanto, há uma constante vinculação de seus efeitos à proteção da Amazônia, a qual tem sido corroborada por pesquisas científicas. Percebe-se um silêncio dos dispositivos legais que regem esta área incentivada sobre seus fins e efeitos ambientais, mormente no Decreto-lei nº 288, sua principal norma.

A reflexão sobre a identificação das normas tributárias indutoras por seus efeitos concretos leva a uma diferente visão sobre os objetivos dos incentivos fiscais desta área incentivada. Com efeito, a posição majoritária

da doutrina que vincula as normas tributárias indutoras tão somente às finalidades previstas em lei possui grandes fragilidades, como frequentes obscuridades ou omissões. Esta forma de identificação destas normas possibilita que a manifestação de consequências constitucionalmente legitimadas, mas que não foram previstas pelo legislador, passem a justificar a norma indutora e serem utilizadas como um critério para seu controle.

A Zona Franca de Manaus e seus efeitos ambientais são um bom exemplo, tendo em vista que as finalidades previstas para o modelo em seu marco normativo refletem valores de várias décadas atrás, anteriores à própria Constituição vigente, tendo tido poucas modificações no período. A identificação de seus objetivos a partir de efeitos legitimamente plasmados na Constituição possibilitaria uma melhor adequação dos incentivos fiscais do modelo aos vetores axiológicos constitucionais.

Garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme expresso em nossa Carta Maior. Por outro lado, o texto constitucional também assegura a todos o direito ao meio ambiente equilibrado, conferindo ao Poder Público e à coletividade a atribuição de defendê-lo e equilibrá-lo para as presentes e as futuras gerações. A partir deste quadro, clara se torna a necessidade de se criar e preservar formas de compatibilização do direito ao desenvolvimento que não ponham em risco o meio ambiente.

Em complemento, os efeitos ambientais das normas tributárias indutoras atinentes à Zona Franca de Manaus podem justificar a continuidade de seus incentivos, tanto no caso de seus demais objetivos serem atingidos ou perderem a eficácia quanto no caso do exaurimento de seu prazo de vigência. Tal questão se deve ao fato de estes efeitos bloquearem a degradação da cobertura florestal, conduta contrária às diretrizes constitucionais.

Finalmente não se pode esquecer que o modelo desenvolvimentista focado no crescimento econômico é voltado apenas para o presente. Danos ao meio ambiente têm o condão de se perpetuar no tempo, deixando um legado prejudicial que se refletirá no futuro. A inclusão de fins ambientais ao modelo de incentivos permite proteger os interesses das próximas gerações.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito tributário brasileiro*. Rio de Janeiro: Gen, Editora Forense, 2018.

ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. São Paulo: Malheiros, 1999.

ATALIBA, Geraldo. IPTU: progressividade. *Revista de Direito Público*, v. 23, n. 93, p. 233–238, 1990.

ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria da igualdade tributária*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BOMFIM, Diego Marcel Costa. *Extrafiscalidade: identificação, fundamentação, limitação e controle*. Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como requisito para obtenção do título de Doutor em Direito. Universidade de São Paulo, 2015.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 1655*. Requerente: Governo do Estado do Amapá. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Rel. Ministro Maurício Correa, Tribunal Pleno, julgado em 03.03.2004, Diário da Justiça de 02.04.2004.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 606.314/PE*. Recorrente: União. Recorrida: Bisa – Biotécnica Industrial Agrícola S/A, Rel. Ministro Joaquim Barbosa. Diário da Justiça Eletrônico de 10.02.2012.

BRASIL. *Medida Provisória nº 690, de 31 de agosto de 2015*. Dispõe sobre a incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI sobre as bebidas classificadas nas posições 22.04, 22.05, 22.06 e 22.08, exceto o código 2208.90.00 Ex 01, da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011, altera a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, quanto à legislação do Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica, e revoga os arts. 28 a 30 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, que dispõem sobre o Programa de Inclusão Digital. Brasília, DF, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv690.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv690.htm). Acesso em: 01 nov. 2019.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 1655*, Rel. Ministro Maurício Correa, Tribunal Pleno, julgado em 03/2004, DJ 2/4/2004. Disponível em: [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br). Acesso em: 25 ago. 2019.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 5 de novembro de 2019. Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

da União, e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139702>. Acesso em: 01 nov. 2019.

BRIANEZI, Thaís. *O deslocamento do discurso sobre a Zona Franca de Manaus: do progresso à modernização ecológica*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutora em Ciência Ambiental. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-27052013-151127/en.php>. Acesso em: 24 ago. 2014.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CASTRO, Edna. Dinâmica socioeconômica e desmatamento na Amazônia. *Novos cadernos NAEA*, v. 8, n. 2, 2008.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2004.

DANIEL NETO, Carlos Augusto. *A provisoriedade dos incentivos fiscais: uma abordagem pragmática da Zona Franca de Manaus*. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, v. 35, p. 44–68, 2016.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

HOLLAND, Márcio; GURGEL, Ângelo; CERQUEIRA, Cláudia; et al. *Zona Franca de Manaus: impactos, efetividade e oportunidade*. 2019. Disponível em: [https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos\\_fgv\\_zonafranca\\_manaus\\_abril\\_2019v2.pdf](https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos_fgv_zonafranca_manaus_abril_2019v2.pdf). Acesso em: 29 jun. 2019.

LEÃO, Martha Toríbio. *Contributo para o Estudo da Extrafiscalidade: a Importância da Finalidade na Identificação das Normas Tributárias Extrafiscais*. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 34, p. 303–325, 2015.

LEÃO, Martha Toríbio. *Controle da extrafiscalidade*. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

LEÃO, Martha Toríbio. Extrafiscalidade: entre finalidade e controle. In: LOBATO, Valter de Souza; DELIGNE, Maysa de Sá Pittondo; LEITE, Matheus Soares (Orgs.). *Extrafiscalidade: conceito, interpretação, limites e alcance*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum conhecimento jurídico, 2017.

MARTINS, Gandra. Inteligência do artigo 40 do ADCT da Constituição Federal. *Circulus: Revista da Justiça Federal do Amazonas*, v. 3, p. 23–32, 2005.

MARTINS, Ives Gandra. Teleologia dos incentivos fiscais aprovados pela Suframa. *Revista CEJ*, v. 15, n. 55, p. 6–10, 2011.

PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

RIVAS, Alexandre; MOTA, José Aroudo; DA COSTA MACHADO, José Alberto. *Instrumentos econômicos para a proteção da Amazônia: a experiência do Polo Industrial de Manaus*. Curitiba: Editora CRV, 2009.

ROCHA, Paulo Victor Vieira da. *Teoria dos direitos fundamentais em matéria tributária: restrição a direitos do contribuinte e proporcionalidade*. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

ROCHA, Paulo Victor Vieira da. Fiscalidade e Extrafiscalidade: uma análise crítica da classificação funcional das normas tributárias. *Revista de Direito Tributário Atual*, n. 32, p. 256–274, 2014.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. [s.l.]: Editora Forense, 2005.

# DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO

## A “AUTOPOIESE” DO ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL COMO ELEMENTO PROTECTOR DO NÚCLEO ESSENCIAL DOS DIREITOS INTERGERACIONAIS FRENTE AO INCREMENTO DE COMPLEXIDADE DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO



***Pedro Cintra Machado***<sup>8</sup>

***Glauca Maria de Araújo Ribeiro***<sup>9</sup>



---

<sup>8</sup> Advogado. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade Estadual do Amazonas – PPGDA-UEA. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6145-145X>.

<sup>9</sup> Doutora em Saúde Coletiva pela UERJ/RJ. Doutoranda em Direito pela UFMG/MG. Mestre em Direito Ambiental pela UEA/AM. Professora da UEA/AM. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0695-5257> E-mail: [gribeiro@uea.edu.br](mailto:gribeiro@uea.edu.br)



## INTRODUÇÃO

### **Considerações iniciais necessárias a respeito do tema, ou o advento da sociedade de consumo tecnológica e seu relacionamento com o meio ambiente**

Relata o poema épico “Teogonia”, elaborado no final do século XVIII a.C., pelo poeta grego Hesíodo, que um certo titã, de nome Prometeu, neto de Gaia, a mãe-terra, e irmão de Atlas, o gigante que suporta o mundo em seus ombros, lançou-se em um empreendimento insólito: subtrair aos deuses o poder de manejar o fogo para o entregar aos homens. Por este crime, Prometeu foi punido por Zeus, o maior dos olímpianos, que o acorrentou ao cume de uma grande rocha do Cáucaso. Naquele local, uma águia viria, todos os dias, alimentar-se de parte do fígado do martirizado semideus. Uma vez que o fígado de Prometeu regenerar-se-ia continuamente, o suplício nunca encontraria um termo (HESÍODO, 2006).

A despeito da natureza mítica da narrativa sobre a ousadia do gigante Prometeu, poucos feitos humanos ilustram tão bem o caráter dúplice do desenvolvimento tecnológico como a conquista do fogo. Este elemento, sem margem para dúvidas, possibilitou, em larga medida, a exitosa campanha da raça humana no planeta Terra. Por outro lado, são inequívocos alguns possíveis efeitos funestos do fogo, ainda que circunstancialmente, para a própria humanidade e para o meio ambiente, desde que ele possibilitou o desenvolvimento de armas de metal, incrementando a capacidade de extermínio nas guerras que afligiram os povos, além de impulsionar a expansão de áreas agricultáveis, em prejuízo das florestas originais, sem falar dos inúmeros acidentes provocados pela utilização incorreta ou ainda decorrentes de situações absolutamente fortuitas.

A relação entre homem e meio ambiente sempre foi contingenciada pela potencialidade tecnológica de controle sobre os chamados elementos naturais. A revolução científica que começou no século XVI, entretanto, acentuou a percepção de que o homem poderia “tomar as rédeas” da natureza, como aduz Francis Bacon, a partir de uma visão utilitarista do mundo:

(...) O homem parece ser aquele em que todo o mundo se centra, no que diz respeito às causas finais; de modo que, se ele estivesse ausente, todas as outras coisas se desviariam e flutuariam, sem fim ou intenção, ou se tornariam perfeitamente desarticuladas e fora de contexto; porque todas as coisas são subservientes ao homem, e ele recebe o uso e se beneficia de todas elas. Assim, as revoluções, lugares e

períodos dos corpos celestes servem-no para distinguir épocas e estações e para dividir o mundo em diferentes regiões; os meteoros proporcionam-lhe prognósticos do tempo; os ventos navegam nossos navios, dirigem nossos moinhos e movem nossas máquinas; e os vegetais e animais de todos os tipos, ou nos proporcionam matéria para casas e habitações, roupas, comida, física; ou tendem a aliviar, ou deliciar, apoiar ou refrescar-nos para que tudo na natureza não pareça feito para si, mas para o homem (BACON, 1884, p. 395)<sup>10</sup>.

Além da redução da submissão humana exclusivamente às circunstâncias naturais, o desenvolvimento do conhecimento científico e o conseqüente aperfeiçoamento das técnicas desdobraram-se em ganhos de produtividade sem igual, com as suas conseqüências inarredáveis, quais sejam, a divisão do trabalho e o empoderamento de determinados agentes econômicos, até o ponto em que o mercado estabelecido por estes agentes tornar-se-ia o grande condicionante da vida do homem, processo profundamente acentuado após o evento conhecido como Revolução Industrial.

Entretanto, não há nova técnica que não carregue em seu bojo um risco combinado, risco esse relacionado, em última análise, à maneira como ela controla ou submete os elementos naturais.

Uma característica fundamental da técnica é o risco imanente do ato de submissão das forças da natureza. (...) Cada sistema técnico, potencialmente perigoso, engendra um risco específico. Neste aspecto, a técnica modifica modos de vida e os determina, ao mesmo tempo que seu uso e a decomposição de seus elementos tornam-se cada vez mais difíceis de serem compreendidos por não especialistas (DERANI, 2008, p. 167).

---

<sup>10</sup>“(...) man seems to be the thing in which the whole world centres, with respect to final causes; so that if he were away, all other things would stray and fluctuate, without end or intention, or become perfectly disjointed, and out of frame; for all things are made subservient to man, and he receives use and benefit from them all. Thus the revolutions, places, and periods, of the celestial bodies, serve him for distinguishing times and seasons, and for dividing the world into different regions; the meteors afford him prognostications of the weather; the winds sail our ships, drive our mills, and move our machines; and the vegetables and animals of all kinds either afford us matter for houses and habitations, clothing, food, physic; or tend to ease, or delight, to support, or refresh us so that everything in nature seems not made for itself, but for man” (tradução livre do original, em inglês).

A respeito da categorização sociológica deste “risco imanente”, como referido por Derani, debruçou-se amplamente o alemão Ulrich Beck (1992). Em sua Teoria da Sociedade de Risco, Beck distingue a transição da acepção pré-industrial de risco para a atual, de amplitude global e desvinculada dos riscos e ameaças meramente naturais na medida em que os riscos e ameaças atuais “(...) são riscos de modernização. Eles são um produto de industrialização em larga escala e são sistematicamente intensificados à medida que se tornam globais” (BECK, 1992, p. 21)<sup>11</sup>.

Mas não há que se falar em uma demonização do cientificismo ou do progresso técnico, sendo necessária a superação de qualquer maniqueísmo conceitual para uma compreensão ampla do tema. Com efeito, é possível atribuir ao desenvolvimento tecnológico incrementos significativos nos padrões de qualidade de vida da humanidade em algumas regiões do globo. Essas melhorias são insofismavelmente conseqüências do desenvolvimento econômico proporcionado pela revolução tecnológica. Entretanto, à medida que o lucro passa a constituir o mais importante mote do inaugurado sistema econômico global, o capitalismo industrial, algumas políticas sociais foram sistematicamente fomentadas para a consecução da maximização dos retornos sobre o capital, dentre elas, e talvez as mais relevantes, aquelas que magnificam o consumo.

São inquestionáveis as contribuições proporcionadas pelo desenvolvimento do arado puxado por tração animal, da energia elétrica, ou do eletromagnetismo. Não é possível questionar os benefícios que tais revoluções técnicas importaram para a produtividade e o conforto cotidianos. Todavia, o que se pretende demonstrar é que tais avanços, dentre inúmeros outros, acompanharam-se do incremento nos padrões de consumo de gerações inteiras, cada dia mais expostas a instrumentos massificadores de propaganda, como os programas de televisão e rádio, sem olvidar do potencial de modificação cultural da ferramenta de comunicação globalizante por excelência, chamada internet. Por meio dessas mídias, em conjunto, foram veiculadas mensagens que pretenderam, em algum momento, ressignificar o simbolismo das necessidades humanas, independente dos destinatários de sua produção ideológica.

De há muito que as sociedades humanas têm elegido o desejo desvinculado da estrita necessidade, como o principal elemento motivador de consumo, consolidando um padrão absolutamente hedonista melhor descrito pelo termo consumismo, apanágio das chamadas sociedades de consumo.

---

<sup>11</sup> “(...) are risks of modernization. They are a wholesale product of industrialization, and are systematically intensified as it becomes global” (tradução livre do original, em inglês).

De maneira distinta de consumo, que é basicamente uma característica e uma ocupação dos seres humanos enquanto indivíduos, o consumismo é um atributo da sociedade. Para que uma sociedade adquira esse atributo, a capacidade profundamente individual de querer, desejar e almejar deve ser, tal como a capacidade de trabalho na sociedade dos produtores, destacada (“alienada”) dos indivíduos e reciclada/reificada numa força externa que coloca a “sociedade de consumidores” em movimento e mantém em curso como uma forma específica de convívio humano, enquanto ao mesmo tempo estabelece parâmetros específicos para as estratégias individuais de vida que são eficazes e manipula as probabilidades de escolha e conduta individuais (BAUMAN, 2008, p. 41).

Entretanto, este hedonismo consumista exerce uma pressão ambiental de magnitude insustentável, esgotando os recursos naturais, vistos desde então apenas como matérias-primas; e produzindo resíduos: o lixo descartado pela sociedade de consumo. E o tem feito de forma cada vez mais ameaçadora, comprometendo a capacidade regenerativa do meio ambiente natural, desafiando o compromisso da sociedade atual com a sociedade do porvir, as chamadas futuras gerações.

## **DESENVOLVIMENTO**

### **As futuras gerações e o direito ao meio ambiente equilibrado**

A necessidade de tutela dos direitos das gerações futuras consubstancia-se na extensão intertemporal da proteção jurídica do direito à vida digna, visto como um direito fundante do ordenamento constitucional pátrio. Assemelha-se à tutela dos direitos do nascituro, posto que esse último é, ele mesmo, um representante das chamadas gerações futuras. Ainda que algo diverso, a partir de uma dimensão exclusivamente temporal, uma vez que, tendo sido de antemão concebido, sua existência reveste-se de uma potencialidade fática mais breve. Como ilustração, com a necessária licença de uma postura acadêmica menos rigorosa, pode-se tratar o conceito de gerações futuras como gênero, do qual o conceito de direitos do nascituro é espécie.

Para o melhor entendimento do tema, convém que nos socorramos do princípio da solidariedade como princípio de justiça. Com efeito, o ideal de concretização de justiça não pode prescindir das ferramentas de equalização de direitos entre atores dispostos em uma relação ontológica

(ou mesmo material) assimétrica. Essa assimetria, entretanto, submete-se visceralmente a um vínculo de identidade entre esses atores, na medida em que a existência de ambos é imprescindível à continuidade da espécie humana, sendo inescapavelmente tautológico qualquer argumento que, na tentativa de superar dita assimetria, subverta o equilíbrio entre a fruição de direitos da geração presente e as garantias das gerações futuras.

As futuras gerações colocam-se em estado potencial de desvantagem, e a justiça social objetiva recompor a relação de equilíbrio que emana da noção de justiça, impedindo que a distância geracional possa ser utilizada como critério racional de discriminação ou privilégio, que serve, também, como importante fundamento de sustentação de novos modelos democráticos de decisão, baseados na consideração de problemas de ordem intergeracional, na concepção de democracia como autolimitação do poder, sobretudo, do poder constituinte (AYALA, 2002, p. 126).

Aqueles que ainda não nasceram, portanto, são titulares de direitos. Tais direitos dizem respeito à permissão de acesso a bens essenciais e idôneos a garantir a vida digna de tais indivíduos, ainda que eles sejam apenas ontologicamente concebidos, tolhidos de qualquer representatividade democrática. Trata-se, em última análise, do aperfeiçoamento de uma ética de alteridade intertemporal, dentro de um escopo próprio de direitos difusos, ou melhor, biodifusos.

Os chamados direitos biodifusos encontraram guarida em vários acordos e tratados internacionais, bem como na Constituição Federal de 1988, que em seu art. 225, prescreve:

Art. 225. **Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem de uso comum do povo e essencial à **sadia qualidade de vida**, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo **para as presentes e futuras gerações** (PLANALTO, 2019) (Grifou-se).

É preciso reconhecer, desse modo, o mérito da positivação de tais direitos no ordenamento pátrio, patente o ineditismo do texto constitucional vigente, conforme aduz Derani (2008, p. 257), ao afirmar que “(...) a redistribuição entre as gerações é um conceito inédito nas Constituições Brasileiras até 1988, e deve ser observado mais detidamente. É a primeira vez que se prescreve um direito para quem não existe: as futuras gerações”.

## **SUSTENTABILIDADE VERSUS DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: o pano de fundo da colisão de direitos fundamentais na aplicação do Direito Ambiental**

O suporte efetivo à concretização dos direitos fundamentais, prerrogativa do exercício da atividade estatal, suscita tormentosas questões decorrentes das colisões que de fato ocorrem entre tais direitos. É o caso do embate entre o exercício do direito ao desenvolvimento (incluindo o crescimento econômico) e o direito ao meio ambiente equilibrado. A acidentada convivência de princípios aparentemente antagônicos, *prima facie*, deu origem a outro princípio informador do Direito Ambiental, qual seja, o direito ao Desenvolvimento Sustentável.

Um bom ponto de partida para o enfrentamento do problema da inerente tensão presente na natureza dicotômica do princípio do Desenvolvimento Sustentável, na medida em que ele representa um direito/dever, é justamente o reconhecimento da vertente principiológica dos direitos fundamentais, em razão de sua natureza semanticamente aberta, como sustenta Alexy (2014, p. 86).

Resta, portanto, superar a tese pueril de que uma eventual interpretação de natureza restritiva a qualquer um deles importaria em perda de sua força normativa. Na verdade, trata-se de uma visão já superada. Doutrina e jurisprudência já reconhecem que a ponderação entre tais princípios é absolutamente imprescindível (e inevitável) na concretização do ideal de justiça. Entretanto, é preciso que tal ponderação se dê de forma a evitar a própria desnaturação dos direitos fundamentais em análise. Dito de outro modo, há um conteúdo essencial em cada direito, cuja preservação é categoricamente obrigatória, mediante a verificação dos casos concretos, para que não se revogue qualquer um deles.

Tal conteúdo mínimo corresponde, grosso modo, ao núcleo essencial do direito fundamental, como se ilustra na seguinte decisão, proferida em sede do STJ, e relatada pelo Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, cujo acórdão reconheceu o direito essencial à vaga em creche pública próxima da residência dos cidadãos:

Os direitos sociais, ao contrário das liberdades públicas que exigem como regra somente a abstenção do Estado na sua violação, impõem uma prestação positiva do Estado, o que se concretiza por meio de políticas públicas, pelas quais tais direitos vão sendo densificados gradualmente no âmbito social conforme o desenvolvimento econômico, social e cultural do território nos quais estão inseridos. Em

decorrência de sua concretização gradual, muitos pensavam que os direitos sociais seriam somente normas programáticas ou meros convites ao legislador ou ao administrador público, sem que tivessem nenhum caráter cogente. Contudo, essa posição não se mostra adequada, pois os direitos sociais, assim como todos os direitos fundamentais, constituem direitos subjetivos do cidadão frente ao Estado e à sociedade em geral. Ademais, em sua dimensão objetiva, irradiam efeitos sob todas as ordens - sociedade, Legislativo, Judiciário e Executivo, bem como impõem a satisfação do dever de proteção (Schutzpflicht) àqueles mesmos sujeitos. Nesse diapasão, os direitos sociais, em razão de sua gradualidade de concretização, exigem que ao menos o seu conteúdo essencial ou seu mínimo seja implementado desde logo sob pena de esvaziamento e de desrespeito aos comandos constitucionais (STJ, 2017, on-line) (Grifou-se).

Foge ao escopo da presente obra, por limitações inerentes ao modelo convencional de capítulo de livro, um maior aprofundamento da questão da colisão de direitos fundamentais. Por ora, basta apontar a evidente colisão entre os direitos ao desenvolvimento (art. 3º. Da CFB/88) e à liberdade econômica (art. 170 da CFB/88, parágrafo único), frente ao direito ao meio ambiente equilibrado, não apenas para as presentes gerações, mas também para as futuras.

Com efeito, o desenvolvimento tecnológico, não raras vezes, implica em um marcado aumento na escala de produtividade do capital econômico, podendo redundar em externalidades indesejáveis, potencialmente degradadoras, como demonstrado acima. Essas externalidades, de reconhecimento frequentemente tardio, representam considerável risco de dano ambiental permanente. O enfrentamento de tal questão, entretanto, é complexo, dada a elevada carga de incerteza associada à limitação do conhecimento científico no bojo da inovação tecnológica apresentada, sendo improvável captá-lo aprioristicamente em toda a sua amplitude, especialmente no período de substituição de uma tecnologia obsoleta por outra mais nova.

Como ilustração, basta elencar o caso do advento da fissão nuclear, enquanto novidade tecnológica para o suprimento de energia. Vista inicialmente como a solução definitiva para a crescente demanda energética do capitalismo industrial, em escala global, encontra atualmente grande resistência da comunidade internacional, posto que só posteriormente foram conhecidos os riscos ambientais associados a esse tipo de tecnologia. Tais riscos são significativos, o que é público e notório hodiernamente.

## **O DESAFIO DA CONSTRUÇÃO DO ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL: a autopoiese do Direito sistêmico frente à complexidade da Sociedade de Risco**

Chega-se a esse ponto da reflexão, como Édipo aos pés da Esfinge, que enigmaticamente pergunta: De que modo seria possível conciliar a práxis de uma sociedade de consumo, fruto de uma modernização reflexiva, como diria Beck (1992), cuja atividade econômica estrutura-se em um paradigma neoliberal, com uma proposta de democratização do exercício do poder, de modo a concretizar o chamado Estado de Direito Ambiental?

Para José Rubens Morato Leite (CANOTILHO et al., 2007, p. 149), trata-se possivelmente de um ideal utópico, posto que:

Diante de um mundo marcado por desigualdades sociais e pela degradação em escala planetária, construir um Estado de Direito Ambiental parece ser uma tarefa de difícil consecução ou até mesmo uma utopia, porque se sabe que os recursos ambientais são finitos e antagônicos com a produção de capital e consumo existentes.

O dilema proposto não admite posturas recalcitrantes. A possibilidade existencial da própria humanidade (das futuras gerações) está em jogo. Nesse contexto, espera-se que o subsistema jurídico se posicione, engajando-se na busca de soluções, evitando incorrer em uma mera “fetichização” do discurso jurídico-dogmático (STRECK, 2005, p. 93).

Contudo, a despeito da inexistência de uma resposta unívoca, os autores deste capítulo creem que se encontra, na obra de Niklás Luhmann, um fio condutor, uma elegante proposta de conformação das instituições jurídicas a um sistema semanticamente aberto, capaz de lidar com a complexidade exponencial da realidade fática e de redimensionar a si próprio, desde que ele se habilite no exercício de uma comunicação efetiva com outros sistemas, como os que se dedicam às pesquisas das ciências ditas naturais, bem como com os agentes políticos e econômicos, etc.

Para Luhmann, o Direito é um subsistema social cognitivamente aberto e funcional, uma vez que existe uma comunicação interna operacional semanticamente fechada, porém com uma relação comunicativa com os outros subsistemas sociais. A leitura cognoscente a partir desse viés sistêmico tem como fundamento a necessidade de lidar com a complexidade da realidade fática dos sistemas sociais. A redução do foco de investigação aos subsistemas reside em uma estratégia de redução desta complexidade, facilitando a compreensão e permitindo ao subsistema a sua própria geração,

consolidando outro importante conceito originalmente adaptado da obra de Maturana e Varela, qual seja, o de autopoiese (MATURANA et al., 1928).

O conceito de autopoiese foi concebido a partir da investigação de sistemas biológicos<sup>12</sup> e remete à forma como as estruturas celulares vivas, orgânicas, relacionam-se com os sistemas externos (ambiente), conformando-se e reproduzindo-se, viabilizando a própria sobrevivência adaptativa dos organismos, enquanto subsistemas biológicos.

A autopoiese social, por outro lado, se dá quando da comunicação Intersistêmica, que Luhmann denomina heterorreferência, entre os diferentes subsistemas sociais, o que leva a uma autoprodução no próprio cerne destes subsistemas. A depender da intensidade dos processos de heterorreferência, temos dois tipos de acoplamento Intersistêmicos. O acoplamento operacional é tão somente eventual, enquanto que o acoplamento estrutural é contínuo e integrativo dos próprios subsistemas (LUHMANN, 2013, p. 190).

Um exemplo de acoplamento estrutural no Direito Ambiental é a incorporação de mecanismos de participação popular no processo de licenciamento de grandes empreendimentos. As audiências públicas, nesse caso, podem ser vistas como canais de heterorreferência que possibilitam o interfaceamento de vários subsistemas com o subsistema jurídico-normativo. Constitui ainda uma oportunidade para a autopoiese do próprio Direito Ambiental, se e somente se, seus investigadores se permitirem assumir uma postura de observadores de segunda ordem, para a superação dos “pontos cegos” da interpretação sociológica, decorrentes do contingenciamento advindo do fato de que os subsistemas se influenciam reflexivamente, obnubilando a percepção de causalidade das perturbações mutuamente provocadas, ou irritações, como prefere Luhmann.

A observação de um sistema por outro sistema - seguindo Humberto Maturana - que chamaremos de “observação de segunda ordem” - também pode observar as restrições impostas ao sistema observado pelo seu próprio modo de operação (...) ele pode observar os horizontes do observado sistema para que o que eles excluem se torne evidente (LUHMANN, 1989, p. 23)<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> A própria Teoria dos Sistemas é herança das Ciências Biológicas, tendo como um de seus principais expoentes o biólogo Ludwig Von Bertalanffy, cuja obra constituiu-se a partir do esboço de uma reação ao reducionismo científico que o antecedeu.

<sup>13</sup> “The observation of a system by another system – following Humberto Maturana - we will call this ‘second order observation’ – can also observe the restrictions forced on the observed system by its own mode of operation ... it can observe the horizons of the observed system so that what they exclude becomes evident” (Tradução livre do original, em inglês).

Nesse diapasão, o que se propõe efetivamente, a partir do referencial teórico utilizado na construção do presente artigo, é a reformulação institucional do Direito Ambiental, para que sejam incorporados, ao seu conjunto normativo, canais de acoplamento estrutural que permitam uma comunicação densa e contínua dos subsistemas produtores e reguladores do uso de novas tecnologias com os subsistemas jurídico e legislativo, de modo que o direito fundamental de gerações presentes e futuras ao desenvolvimento sustentável seja materialmente protegido em sua essencialidade.

Essa proposta só seria viável a partir do patrocínio proativo ao chamamento de certos subsistemas para que exerçam um protagonismo na idealização e implementação dos institutos referidos no parágrafo anterior, dentre os quais, pode-se enumerar, à guisa de ilustração, os subsistemas envolvidos com a pesquisa científica, como as universidades, os centros de pesquisa e desenvolvimento das empresas públicas e privadas; as agências e demais órgãos públicos envolvidos com a regulamentação das atividades produtivas e de registro e fiscalização do uso de marcas e patentes; as autarquias e demais órgãos ocupados da proteção do meio ambiente, dentre outros.

Outro requisito essencial para o fim da “stasis” evolutiva do Direito, legitimando-o frente às revoluções no plano fático e que decorrem da própria evolução do conhecimento técnico-científico, é a mitigação, ou melhor, um abrandamento de sua circularidade autorreferencial, sem perder, contudo, os limites desta mesma circularidade. O aparente paradoxo desse movimento é facilmente superado com o auxílio da teoria sistêmica no esforço de entender as características da evolução sociojurídica. Ocorre que os sistemas sociais autopoieticos são capazes de “sentir” o efeito modelador de determinadas “irritações” externas. Os elementos estruturais internos passam então a assumir o protagonismo do processo de mudança (TEUBNER, 2002, p. 113).

Uma elegante solução, e que tem o mérito de reposicionar o indivíduo no seio do pensamento sistêmico, por alguns criticado exatamente em virtude da importância marginal que ele assume em detrimento do próprio sistema, é proposta por Jürgen Habermas, ao descrever o papel da reconstrução racional do conteúdo normativo a partir da ação comunicativa e plural dos indivíduos afeitos a esse sistema.

O genial da teoria de Habermas reside na substituição de uma razão prática (agir orientado por fins próprios), baseada num indivíduo que através de sua consciência, chega à norma, pela razão comunicativa, baseada numa pluralidade de indivíduos que orientando sua ação por procedimentos

discursivos, chegam à norma. Assim, a fundamentação do Direito, sua medida de legitimidade, é definida pela razão do melhor argumento. Como emanção da vontade discursiva dos cidadãos livres e iguais, o Direito é capaz de realizar a grande aspiração da realidade, isto é, a efetivação da justiça (NUNES Jr., 2002, p. 56).

Deste modo, estaria o Direito Ambiental em constante “sintonia” com os elementos do plano fático, garantindo a sua legitimidade como subsistema social normativo, não apenas robusto perante a complexidade social, mas verdadeiramente antifrágil<sup>14</sup>, posto que as vicissitudes têm o condão de fortalecê-lo, na complexa construção do chamado Estado de Direito Ambiental (TALEB, 2015, p. 20).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O período pós-guerra testemunhou o advento de correntes jusfilosóficas adeptas do chamado Estado de Bem-Estar Social. Novos elementos axiológicos deveriam ser incorporados aos ordenamentos constitucionais, como forma de mitigar as pressões sociais e econômicas que colocavam em cheque a estabilidade do capitalismo ocidental, exigindo a tutela de direitos que transpõem aqueles meramente patrimoniais, ou referentes à proteção das chamadas liberdades individuais. Tais direitos foram denominados como direitos sociais, ou de terceira geração.

O que caracteriza os direitos de terceira geração, dentre os quais se encontra o direito ao meio ambiente equilibrado, escopo do Direito Ambiental, é o fato de que se referem a direitos transindividuais, vinculados à necessidade de solidariedade entre os povos, ou seja, são direitos que visam à proteção do gênero humano.

Os titulares do direito ao meio ambiente equilibrado, por sua vez, como prescrito no texto constitucional, são não apenas as presentes gerações, mas também as gerações futuras. Essa transtemporalidade do Direito Ambiental representa um problema adicional que é justamente a incerteza que acompanha qualquer tentativa de cognição do futuro, uma vez que o futuro é apenas uma possibilidade.

Por outro lado, o Direito Ambiental Brasileiro é fundado em uma visão antrópica do meio ambiente. Neste diapasão, é reconhecido o direito ao uso

<sup>14</sup> O conceito de antifrágilidade foi desenvolvido pelo matemático estadunidense Nassim Taleb e também foi originalmente aplicado à teoria dos sistemas. Taleb costuma denominar de antifrágil o sistema que não apenas consegue manter sua homeostase em circunstâncias adversas, mas que demonstra a capacidade de sair fortalecido de tais circunstâncias.

dos recursos naturais não apenas para a subsistência, mas para o exercício pleno da liberdade econômica, mote do chamado desenvolvimento econômico, como visto acima.

Entretanto, o contingenciamento da cognição apriorística dos potenciais efeitos deletérios advindos da ação humana sobre o meio ambiente é decorrente das limitações do conhecimento técnico-científico. Tais limitações são especialmente severas nas chamadas Sociedades de Risco altamente complexas, cujo âmbito é global hodiernamente. Nestas circunstâncias, a humanidade flerta continuamente com a possibilidade de seu próprio extermínio, em razão da incapacidade do planeta de suportar o atual estágio do capitalismo extrativista.

A tentativa de construção do chamado Estado de Direito Ambiental reside justamente no esforço, para alguns utópico, de conciliar o ideal de desenvolvimento com a capacidade de conservação do meio ambiente, para que as diferentes gerações humanas possam usufruir do núcleo mínimo desse direito fundamental. É um problema de efetividade de direitos, portanto.

O presente artigo foi construído a partir destas constatações pontuais para tentar propor uma elegante saída operativa para o subsistema jurídico, qual seja, a de incorporar a visão luhmanianna da Teoria dos Sistemas Sociais em seu arcabouço normativo, desenvolvendo institutos idôneos a alavancar a interface de comunicação entre o próprio subsistema jurídico e os demais subsistemas sociais, especialmente aqueles que produzem inovações no campo do conhecimento científico e tecnológico.

Entendem os autores que a própria legitimidade do subsistema jurídico depende da habilidade com que ele for capaz de promover a heterorreferência dos signos produzidos pelos demais sistemas de forma eficaz, reconstruindo seus elementos autorreferenciais semânticos e operativos internos, em um processo que Luhmann denominou autopoiese.

O conceito de autopoiese foi explorado inicialmente por Maturana e Varela, dois filósofos e biólogos chilenos, que descreveram a capacidade que têm os sistemas orgânicos de modificar seus parâmetros internos a partir de irritações provocadas pelo meio ambiente externo. Tais mudanças garantem a adaptação dos organismos às irritações provocadas, tornando-os resilientes e autorreprodutíveis. Coube a Luhmann a incorporação deste conceito à sociologia, inaugurando a chamada Cibernetica Social.

Assim, entendem os autores que a concretização do chamado Estado de Direito Ambiental passa pela necessidade de torná-lo autopoietico, frente aos desafios impostos à Sociedade de Risco em um ambiente de negócios neoliberal, marcado por inovações científicas e tecnológicas que rapidamente sucedem-se, colocando em xeque o direito das presentes e futuras gerações ao chamado Meio Ambiente Equilibrado.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2. ed., 3<sup>a</sup>. Reimp. São Paulo: Malheiros, 2014.

AYALA, Patryck de Araújo. *Direito e Incerteza: a proteção jurídica das futuras gerações no estado de direito ambiental*. Dissertação (Mestrado em Direito) – PPGD-UFSC. Florianópolis, 2002. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/83388/192384.pdf?sequence=1>.

BACON, Francis. *Bacon's essays and the wisdom of the ancients*. Dijon: H. Frantis, 1884. Disponível em: <https://www.gutenberg.org/ebooks/56463>.

BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BECK, Ulrich. *Risk Society: towards a new modernity*. Londres: University Library, 1992.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

HESIODO. *Theogony and Works and Days*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2006. Disponível em: <https://www.theoi.com/Text/HesiodTheogony.html>.

LUHMANN, Niklas. *Ecological communication*. Chicago: Chicago Press, 1989.

LUHMANN, Niklas. *Introduction to System Theory*. Cambridge: Polity Press, 2013.

MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco. *Autopoiesis and Cognition: the realization of living*. Boston: D. Riedel, 1980.

NUNES Jr., Armandino Teixeira. As Modernas Teorias da Justiça. *Rev. de Informação Legislativa*, v. 39, n. 156, p. 53-62, out./dez. 2002. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/815/R156-06.pdf?sequence=4>.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005.

STJ. AREsp: 1185973 DF 2017/0261845-5. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Data de Publicação: DJ 17/11/2017. *Jusbrasil*, 2019. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20623277/agreg-no-recurso-extraordinario-re-477554-mg-stf?ref=serp>.

TALEB, Nassim Nicholas. *Antifrágil: coisas que se beneficiam com o caos*. 1. ed. Rio de Janeiro: Best Business, 2015.

TEUBNER, Gunther. *O Direito como sistema social autopoietico*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1989.



## INTRODUÇÃO

O Brasil é conhecido mundialmente por deter uma multiplicidade de ecossistemas que abrigam uma diversidade de espécies de flora e fauna, e, ainda, uma extensa gama de bens ambientais e de processos ecológicos que ocorrem em nosso território, entre os quais se destaca, tanto por sua extensão quanto pela pujança de vida, a região amazônica.

No campo dos recursos hídricos, este destaque é ainda mais evidente, considerando que a bacia hidrográfica amazônica escoia cerca de 1/5 de toda água doce do planeta, o que, por si só, gera alta visibilidade internacional e, por conseguinte, grande responsabilidade para o Estado brasileiro no que diz respeito à salvaguarda destes bens ambientais e seu respectivo aproveitamento/destinação socioambiental.

Neste passo, tendo em vista que os recursos hídricos possuem diversas funções intrínsecas, tais como: hidratação, produção de alimentos, higiene pessoal, produção industrial, entre outras, e, em virtude do elevado potencial hidrológico da região amazônica e das questões que lhe são peculiares, o presente estudo dará enfoque às problemáticas socioambientais que envolvem a utilização dos recursos hídricos para a produção de energia elétrica no contexto amazônico, mais especificamente analisando os impactos socioambientais das usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, localizadas no Rio Madeira, rio este que está inserido na Bacia hidrográfica Amazônica, nascendo da junção dos Rios Beni (Bolívia) e Mamoré (Brasil).

Para tanto, o trabalho situará o início da produção de energia elétrica em larga escala no Brasil em seu respectivo momento histórico, bem como trará o arcabouço jurídico-constitucional de tutela dos recursos hídricos, buscando também delinear a instalação das hidrelétricas do “Complexo Madeira” como iniciativas estatais e de grandes agentes econômicos que, se por um lado buscam o fomento do desenvolvimento econômico, por outro se mostram extremamente problemáticas do ponto de vista socioambiental.

Desta forma, e ante o previsto em nossa ordem constitucional especificamente nos arts. 225 e 170, VI, há um grande desafio para o Estado brasileiro na atualidade, qual seja, compatibilizar o desenvolvimento econômico com a salvaguarda dos bens ambientais, ou, em outras palavras, um desenvolvimento economicamente sustentável, de modo que constitui fim último deste trabalho analisar os impactos socioambientais causados pelas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau sob esta ótica constitucional de sustentabilidade socioeconômica e ambiental.

## DESENVOLVIMENTO

### A tutela constitucional dos recursos hídricos: conceitos e diferenciações

Inicialmente, se faz importante ao presente estudo realizar a diferenciação entre o vocábulo água e a expressão recursos hídricos, pois, de acordo com a advertência de Cid Tomaniki Pompeu: “é comum encontrarmos, em leis e manifestações doutrinárias e técnicas, a utilização do vocábulo e da expressão como sinônimo, o que não é verdade” (Pompeu, 2002, p. 600).

Segundo o Instituto Mineiro de Gestão das águas, pode-se definir água da seguinte maneira:

fisicamente, é um líquido transparente, incolor e inodoro, porém, com um matiz azulado quando visto em grande massa. A água pura não tem sabor (insípida). Apresenta-se na natureza nos três estados físicos: sólido, líquido e gasoso”, já recurso hídrico poderia ser definido como: “coleção de águas superficiais ou subterrâneas disponíveis e que podem ser obtidas para uso humano (IGAM, 2008, p. 6).

O autor supramencionado, Cid Pompeu, traça a diferença entre “água” e “recurso hídrico”, explicitando ambos os conceitos: “Água é o elemento natural, descomprometido com qualquer uso ou utilização. É o gênero. Recurso hídrico é a água como bem econômico, passível de utilização com tal fim” (POMPEU, 2002, p. 600).

Desta forma, nota-se que ambos os conceitos se correlacionam, porém, não se confundem, de modo que o presente tópico deter-se-á aos recursos hídricos enquanto bens ambientais especialmente considerados passíveis de utilização com fins econômicos.

Pois bem, passemos a tratar do aspecto constitucional da tutela destes recursos hídricos na Carta Magna brasileira de 1988.

Neste passo, o direito ao meio ambiente equilibrado, para além do art. 225 e incisos, e ainda art. 170, VI, entre outros, compreende o dever de proteção a toda coletividade, da totalidade dos bens ambientais especialmente considerados, no que se inclui a água/recursos hídricos em geral. Eles constituem bens ambientais essenciais à vida humana, possuindo os recursos hídricos tratamento constitucional específico, previstos no art. 20, III; art. 26, I, bem como no art. 21, XIX; art. 22, IV; art. 23, VI e XI, entre outros, que tratam da matéria de maneira pontual, sendo os potenciais hidráulicos previstos como propriedade da União no art. 176, caput da Carta Magna.

Segundo Carli (2013, p. 143-144), em relação aos recursos hídricos, outorga-se à União e aos Estados o seu domínio, não havendo mais o conceito das águas particulares, tendo o constituinte originário previsto o fim da propriedade privada dos recursos hídricos por se tratarem de bem de uso comum da coletividade, o que já representou um avanço na concepção dos recursos hídricos no plano constitucional. Entende ainda a autora que a Constituição brasileira de 1988, nos artigos 20 e 26, quando inclui na relação de bens de propriedade da União e aos Estados os mananciais de águas, não teria atribuído a propriedade dos recursos hídricos, mas tão somente lhes outorgado o dever de gestão e proteção deste recurso natural, que pertenceria a toda coletividade brasileira e aos demais seres vivos não humanos, em que pese existirem correntes que considerem estes recursos como propriedade dos entes federativos.

## **A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NA PRODUÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA EM LARGA ESCALA NO BRASIL**

Os recursos hídricos possuem uma ampla gama de utilidades, tais como uso para higiene pessoal, hidratação do corpo, produção de alimentos, bebidas, produção de fármacos, entre outros, no que se inclui a geração de eletricidade.

Esta modalidade de geração de energia a partir dos recursos hídricos é materializada, no Brasil, em larga escala, através de usinas hidrelétricas, sendo esta matriz energética a principal fonte de energia nacional, pois, em tese, é considerada uma “energia limpa”, isto é, uma energia renovável e supostamente pouco poluente, tendo boa receptividade no cenário internacional como prática sustentável.

Apesar de ter como matriz elétrica predominante a hidráulica, existem diversas outras formas de geração de energia elétrica no território nacional, no que se incluem: carvão e derivados, gás natural, nuclear, solar, eólica, biomassa e hidráulica, sendo esta última responsável, segundo o Balanço Energético Nacional Ano 2018, Ano base: 2017, por 65,2 % da matriz elétrica e 74% da oferta interna de energia elétrica (EPE, 2018), matriz esta, nitidamente, predominante em nosso país tanto em termo de produção quanto de oferta.

Segundo Ribeiro e Bassani (2011, p. 6-7), sobre a relação dos recursos hídricos com a produção de energia elétrica e o funcionamento das usinas hidrelétricas:

No Brasil, água e energia estão relacionadas, já que a utilização da energia hidráulica tem contribuído para o desenvolvimento econômico do País atendendo às demandas da economia (indústria, agricultura, comércio e serviços) e da sociedade, com melhoria das habitações e da qualidade de vida das pessoas. (...) A usina hidrelétrica tem a finalidade de gerar energia elétrica através do aproveitamento do potencial hidráulico de um rio. Esse potencial é aproveitado de duas formas: 1) natural - quando o desnível concentra-se em uma queda d'água; 2) artificial - quando é construída uma barragem, para concentração de pequenos desníveis na altura desta ou ainda quando é feito o desvio do rio de seu leito natural, concentrando-se os pequenos desníveis nesse desvio (LEÃO, 2009). As usinas hidrelétricas são construídas em locais onde se tem o melhor aproveitamento dos desníveis dos rios e as quedas d'água; esses locais, geralmente são distantes dos centros consumidores. A força da água faz com que a turbina gire, transformando a energia potencial, que existe entre o nível do reservatório antes da barragem e o nível do rio após a barragem em energia cinética. Esta turbina através de um eixo possui ligação com um gerador, que também entra em movimento; no gerador a energia cinética (ou mecânica), é convertida em energia elétrica.

Os autores Souza e Jacobi (2010, p. 2-3) traçam um breve histórico acerca do crescimento e expansão da utilização dos recursos hídricos para geração de energia elétrica em larga escala, visto que, antes do processo de industrialização e urbanização mais intenso das cidades, a necessidade de produção de energia elétrica era muito menor do que a do início deste processo, que ganhou corpo no Brasil nos governos da ditadura militar (1964-1985), mais especialmente no início dos anos 70, tempo das chamadas “grandes obras” de desenvolvimento, que visavam alavancar o processo de industrialização e urbanização brasileiras, que, segundo os autores, não teriam realizado de maneira mais criteriosa um sopesamento entre os impactos socioambientais que poderiam ser gerados e a quantidade de energia que iriam efetivamente produzir, citando como exemplo as hidrelétricas de Balbina e Tucuruí, outrora baluartes do projeto desenvolvimentista dos governos ditatoriais, que ocasionaram uma série de danos ambientais àquela região.

Desta forma, estes empreendimentos, para além de desenvolvimento econômico, podem trazer diversos impactos socioambientais, a exemplo das hidrelétricas supramencionadas e, ainda, das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, objetos de análise do presente estudo.

## **O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: impactos socioambientais das hidrelétricas do complexo madeira (santo antônio e jirau)**

No final dos anos 1960 do século XX, e início dos anos 1970 do mesmo século, com o avanço da degradação ambiental decorrente de um crescimento econômico vertiginoso no mundo todo, diversos organismos internacionais, tais como o Clube de Roma (1968) e, principalmente, a Organização das Nações Unidas, passaram a realizar conferências e instituir comissões que tinham por objeto o estudo dos efeitos da ação humana sobre o meio ambiente em sua busca pelo desenvolvimento econômico, bem como a busca de modelos de desenvolvimento alternativo, que compatibilizassem o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente, tais como a Conferência de Estocolmo (1972), e, especialmente, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que culminou com a criação do relatório da Comissão Brundtland (1987), denominado de “Nosso futuro comum”, cunhando o termo “desenvolvimento sustentável”, descrevendo-o como aquele que deve atender as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as futuras gerações atenderem as suas necessidades.

Neste passo, a Constituição Brasileira de 1988 representou inegável avanço no que se refere aos direitos socioambientais elencados em seu bojo, incorporando o supramencionado conceito de desenvolvimento sustentável no plano formal da Constituição, especialmente no art. 225 e incisos, preconizando ainda que a ordem econômica deve se compatibilizar com a proteção do meio ambiente (art. 170, VI), englobando inclusive o meio ambiente cultural (arts. 215, 216) e o do trabalho (art. 200, VIII).

Segundo Torresi et al. (2010, p. 1), para a consecução de um desenvolvimento efetivamente sustentável deve-se “considerar a sustentabilidade ambiental, econômica e sociopolítica”, isto é, a presença associada destas três dimensões da sustentabilidade.

Neste sentido, Machado (2010, p. 314) vai mais além, discorrendo acerca da preocupação do constituinte com os direitos socioambientais tanto das presentes quanto futuras gerações e de que forma isso modificou o paradigma de desenvolvimento econômico, ao menos em tese, posto que antes do advento dos arts. 170 e 225, todos da Constituição da República, as instituições tanto estatais quanto privadas limitavam-se a planejar-se economicamente levando em conta primordialmente a geração presente<sup>17</sup>,

---

<sup>17</sup> Acerca do conceito de geração presente, o Professor Dempsey Ramos possui expressivo trabalho em que trata do referido conceito: “No capitalismo pós-moderno a definição das

sem levar em conta as gerações futuras<sup>18</sup>. Isso teria sido modificado pela solidariedade/equidade intergeracional<sup>19</sup> que permeia nosso conceito de meio ambiente equilibrado, que exige um grau de responsabilidade maior da geração presente com seu modo de se apropriar e utilizar dos bens ambientais com o fito de deixar estes recursos naturais em condições de acesso e qualidade aceitável para as gerações futuras.

Clarissa D'ísep (2009, p. 54-55), discorrendo sobre esse importante princípio ambiental, afirma

[...] o desenvolvimento sustentável enfatiza a sociabilidade do capitalismo, pois o condiciona a uma visão antropocêntrica. Tanto o “ecologismo” quanto o “capitalismo selvagem” excluem do ordenamento jurídico esta visão (antropocêntrica), que se traduz no homem (social, coletivamente abordado) e sua qualidade de vida.

---

fronteiras entre gerações vem sendo estabelecida por mecanismos de desencaixe e reencaixe, associados às diferentes fases da vida política e econômica de uma pessoa, sem que isso signifique o abandono dos critérios biológico, cronológico, genealógico e cultural. Nesse sentido, o termo geração presente será usado para designar uma subjetividade coletiva formada pelo conjunto de indivíduos política e economicamente ativos, ou seja, tais indivíduos são considerados os que possuem a mais alta capacidade de impactar as vidas das futuras gerações, pois são eles que podem efetivamente decidir, no campo político, e agir, no campo econômico, de uma tal maneira que das suas decisões presentes dependerão a qualidade de vida, a dignidade e o bem-estar das futuras gerações ou a ruína irreversível dos seus destinos” (RAMOS, Dempsey, 2011, p. 130) (Grifos meus).

<sup>18</sup> Em outro trecho do mesmo trabalho, o Professor Dempsey Ramos prossegue desta vez abordando o conceito de futuras gerações: “Portanto, quando a Constituição Federal brasileira estabelece, no seu artigo 225, o dever das gerações presentes de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as futuras gerações, é a esse grupo que o Texto Constitucional impõe referido dever: os política e economicamente ativos. Por dedução lógica, se as gerações presentes são as que estão levando, de forma ativa, uma vida política e econômica plena, então as futuras gerações são formadas por todos aqueles indivíduos que não possuem, ou não podem ter, por proibições constitucionais, uma vida política e econômica plena; e ainda pelos indivíduos não-nascidos ou sequer concebidos” (RAMOS, Dempsey, 2011, p. 130) (Grifos meus).

<sup>19</sup> Simone Bolson trata do conceito de equidade intergeracional da seguinte forma: “Equidade intergeracional, em um breve conceito, é um corolário da igualdade entre as gerações passadas, as presentes e as que nos sucederão; esta equidade contém dois componentes: aquele que diz respeito à justa utilização dos recursos naturais pelas gerações passadas, presentes e futuras e o que tange à responsabilidade da preservação de tais recursos, disponíveis a todos as gerações, pois nenhuma geração está acima das outras gerações. Simone Bolson” (2012, p. 215). Já Clarissa Marques, sobre o conceito que se desdobra em princípio, aduz que: “A doutrina nacional menciona o princípio da equidade intergeracional, cujo conteúdo prevê que o homem teria o dever e a responsabilidade para com o futuro, ressaltando sua vinculação com o princípio da precaução, tendo em vista que este último seria um instrumento de projeção temporal no que concerne às variáveis envolvidas nas atividades potencialmente degradadoras” (MARQUES, 2012, p. 43).

Desta forma, pode-se dizer que a Constituição Brasileira de 1988, em que pese colocar o homem no centro do sistema, reconhece que a qualidade de vida humana e sua sobrevivência dependem da manutenção dos recursos naturais e do modo que os utilizamos e os produzimos nos dias de hoje.

Isto implica necessariamente que o padrão de desenvolvimento econômico atualmente adotado se enquadre às exigências constitucionais de proteção à generalidade dos bens ambientais, ainda que isso, em última medida, implique uma redução no ritmo do crescimento econômico, pois importaria muito mais, segundo a ótica da sustentabilidade, a manutenção do planeta com recursos ambientais suficientes tanto para as presentes quanto para as futuras gerações.

Neste passo, Rolim, Jatobá e Baracho (2014, p. 59) afirmam, em síntese, que o desenvolvimento sustentável deve ser interpretado como princípio constitucional não adstrito tão somente à esfera ambiental, mas também como princípio constitucional com alcance social, administrativo, empresarial e econômico, em uma perspectiva de transversalidade e interdisciplinaridade com vistas a dar concretude ao princípio basilar da dignidade da pessoa humana.

Sobre a temática, Cristiane Derani (2008, p. 137) afirma que o conceito de desenvolvimento sustentável deve ser visto como:

[...] um conjunto normativo intrinsecamente vinculado à produção econômica permite a visualização mais ampla das finalidades das prescrições normativas que agrupa. A proteção dos recursos naturais não se esgota na “vontade” de proteger a natureza, mas objetiva a manutenção de uma prática econômica socialmente desenvolvida. Esta nova designação reflete um outro modo de ver o direito ambiental.

Situemos agora as hidrelétricas do “Complexo Madeira” na presente exposição. O complexo hidrelétrico do Madeira engloba duas usinas, conforme dito no início do presente trabalho, que são as de Santo Antônio (localizada nas imediações de Porto Velho, capital do Estado de Rondônia) e Jirau (localizada a 110 km de Porto Velho), sendo a primeira localizada à jusante (fluxo normal da água), e a segunda à montante do rio (direção de um ponto mais baixo para o mais alto), isto é, no curso alto e no curso baixo do Rio Madeira, respectivamente.

A construção das referidas hidrelétricas foi anunciada pelo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva como extremamente necessária ao desenvolvimento do Brasil no que diz respeito à geração de energia elétrica, tendo sido incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007.

A usina hidrelétrica de Santo Antônio é administrada pela empresa Santo Antônio Energia (SAE). São acionistas da empresa: a Furnas (39%), Caixa FIP (20%), Cemig (10%), SAAG - controlada por Andrade Gutierrez – (12,4%) e Odebrecht (18,5%), sendo a quinta maior geradora de energia elétrica do país (SAE, 2019).

Já a usina hidrelétrica de Jirau é administrada pelo consórcio Energia Sustentável do Brasil (ESBR) composta pela transnacional francesa Suez (50,1%) pela Camargo Corrêa (9,9%), pela Eletrosul (20%) e pela companhia hidrelétrica do São Francisco (20%), sendo a quarta maior geradora de energia elétrica do Brasil (ESBR, 2019).

A construção das usinas hidrelétricas supramencionadas no Rio Madeira faz parte de uma macropolítica, cujo objetivo é o de integrar-se às outras obras de infraestrutura que compõem o eixo Norte-Sul (Orinoco-Amazonas-Prata), conforme indicado pela Integração das Infraestruturas Regionais Sul-Americana, que é uma articulação intergovernamental, iniciada em Brasília, no ano de 2000, com presidentes dos Estados nacionais sul-americanos. Ela tem o intuito de definir uma estratégia conjunta que pudesse integrar as infraestruturas físicas instaladas, alicerçadas na concepção de eixos de integração e desenvolvimento sul-americanos (MELO; PAULA, 2008).

As usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, tendo superado todas as fases do processo de licenciamento ambiental, encontram-se, atualmente, em pleno funcionamento sob o ponto de vista da geração de energia elétrica, o que, contudo, não exclui os impactos socioambientais que vêm sendo sentidos desde a fase de implantação destes empreendimentos até o presente momento.

Neste passo, acerca destes conflitos socioambientais gerados por projetos governamentais desenvolvimentistas, como o da construção das hidrelétricas do Complexo Madeira, especialmente sobre as populações afetadas, Vasconcellos (2018, p. 3054) realizou um estudo rico em informações acerca de algumas das interpelações judiciais que foram movidas em face dos consórcios responsáveis por ambas as hidrelétricas:

Em consulta ao Tribunal Regional Federal da Primeira Região; Seção Judiciária de Rondônia, em junho de 2018, verificou-se que havia 80 processos em que a empresa Santo Antônio Energia figurava como ré e 227 processos em que a ré era a empresa Energia Sustentável do Brasil. Destes, doze eram de ação civil pública (ACP) postulados contra a SAE e sete contra a ESBR. Em duas ações, ambos os consórcios são parte ré. Dessa forma, tem-se o total de 17 ações civis públicas. Em aproximadamente 83% destas (14 das 17), a propositura foi

realizada pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do Estado de Rondônia, em conjunto. Nos demais casos outros órgãos eram partes autoras do processo como a Ordem dos Advogados do Brasil de Rondônia, a Defensoria Pública da União, a Defensoria Pública do Estado de Rondônia e o estado de Rondônia. Como parte ré, em conjunto com o consórcio, está o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) em 12 das 17 ACPs. De imediato, nota-se que em 53% das ações (9 das 17) o assunto da petição refere-se a dano ambiental ou indenização por dano ambiental. Nestes casos, por exemplo, são reivindicados os direitos infringidos quanto aos programas de reassentamento da população atingida, como os processos que versam sobre os reassentamentos Morrinhos, Santa Rita e de indenização aos moradores da Vila Franciscana. Além destes, há uma ACP visando reparações em decorrência da vazão de volume histórico do Rio Madeira, em 2014. Demais casos, versam sobre a revitalização da área do hospital e do cemitério da Candelária, auxílio aos pescadores de Abunã e questionamento sobre unidades de habitação do distrito de Nova Mutum Paraná. (...) Foram analisadas as seguintes ações civis públicas: 6888-19.2012.4.01.4100; 10854-48.2016.4.01.4100; 8426-30.2015.4.01.4100; 17613-96.2014.4.01.4100; 1028-03.2013.4.01.4100; 12285-93.2011.4.01.4100; 5710-93.2016.4.01.4100; 10239-92.2015.4.01.4100; 2427-33.2014.4.01.4100; 1339-57.2014.4.01.4100; 11915-17.2011.4.01.4100; 4879-79.2015.4.01.4100; 1266-80.2017.4.01.4100; 8477-07.2016.4.01.4100; 5471-70.2008.4.01.4100; 17389-37.2009.4.01.4100; 6963-58.2012.4.01.4100.

Dos referidos trechos e em uma breve consulta aos autos das referidas ações públicas verifica-se a dimensão das problemáticas e danos socioambientais ocasionados pelas referidas hidrelétricas, que, enquanto agentes econômicos dotados de nítida influência sociopolítica, utilizaram-se de diversos mecanismos, inclusive midiáticos, para levarem a efeito seu projeto de desenvolvimento econômico, desconsiderando uma grande parte dos possíveis efeitos que poderiam ocasionar estas atividades, materializada na construção de barragens para geração de energia elétrica, tanto sobre o meio ambiente em si (materializado na flora e fauna) quanto sobre os modos de ser e viver das populações que circunscrevem a região afetada por estes empreendimentos.

Desta forma, deslocaram-se muitas dessas populações e as realocaram em locais sem dar a possibilidade de sustento de uma grande parte de ribeirinhos, agricultores familiares, trabalhadores da terra, comunidades tradicionais, indígenas, e, ainda, os habitantes das capitais, tanto direta quanto indiretamente, como no caso da cheia histórica do Rio Madeira de 2014, que ocasionou diversos prejuízos à população de Porto Velho e em municípios e comunidades no entorno do Rio Madeira.

Sobre o tema, o Projeto Nova cartografia Social da Amazônia (2014, p. 2) elucida:

A grande cheia do rio Madeira em 2014 foi experienciada como fator amplificador de desastres sociais e ambientais engatilhados com o início da instalação das UHEs de Santo Antônio e Jirau em 2008. O bioma, a cidade de Porto Velho e as barrancas povoadas por comunidades ribeirinhas centenárias já eram afetados pelas usinas antes mesmo da cheia de 2014. O nexos causal entre fator gerador e dano não pode ser imediato e unilinear, pois o “fator gerador” em questão remete a implantação das grandes hidrelétricas mediadoras e potencializadoras de danos sociais e ambientais irreversíveis: redefiniram a calha e o leito do rio, o seu nível e velocidade, além das propriedades bioquímicas da água em toda a área de influência das usinas – cujo perímetro é sabidamente muito mais amplo que o assumido no EIA-RIMA.

Em outro trecho do supramencionado texto do Caderno Nova Cartografia Social (2014, p. 16) é abordada a questão da enchente histórica ocorrida no Rio Madeira no ano de 2014 e ainda outros efeitos socioambientais sofridos por diversas populações em áreas atingidas pelas barragens que materializam o poder econômico e sua força em contraposição ao meio ambiente e às questões que lhe são inerentes:

A grande enchente na bacia do rio Madeira em 2014 é a representação mais dramática dos efeitos cumulativos de Santo Antônio e Jirau. As duas megas hidrelétricas, a primeira a 7 km de Porto Velho e a segunda a montante, apenas 84 km do território Boliviano estão instaladas sob barramentos consecutivos no maior afluente do Rio Amazonas. Ao longo das áreas atingidas comunidades ribeirinhas, indígenas, quilombolas, camponesas e urbanas tiveram seus direitos violados de diferentes formas, seja pelo isolamento, pela retirada das fontes de trabalho e sustento familiar, como

ocorreu com a desestruturação das atividades pesqueiras e o remanejamento de milhares de famílias agroextrativistas, das quais poucas foram precariamente reassentadas. A grande cheia demonstrou que no atual modelo do setor elétrico é o lucro no mercado de energia que determina a vazão das hidrelétricas, doa a quem doer.

Vasconcellos (2018, p. 3052-3054), sobre os projetos de construção de hidrelétricas em geral, especialmente no Estado de Rondônia, afirma que:

Deve-se considerar que existe um componente simbólico na promessa de desenvolvimento por meio de projetos como os das usinas hidrelétricas. A empresa e o governo vendem “sonhos de desenvolvimento”. Há um componente de utopia e da vida social. Araújo e Moret (2016) ao analisarem os impactos socioambientais e econômicos gerados pelas hidrelétricas construídas em Rondônia apontam que os impactos são similares aos outros empreendimentos de mesmo caráter, o que indica, segundo os autores, que as promessas aventadas por tais projetos não se concretiza. Reafirma Giongo, Mendes e Welang (2016), em estudo sobre a população deslocada por este tipo de empreendimento que: Historicamente, a construção de hidrelétricas tem se constituído como um campo de lutas, violência e intensos jogos de poder (ZHOURI & OLIVEIRA, 2007; SILVA & SATO, 2012; DELEPOSTE e MAGNO, 2013; DERROSSO & ICHIKAWA, 2013; ROCHA, 2014), permeado por elementos contraditórios e polêmicos. Assim, são diversas e, por vezes, conflitantes as perspectivas acerca dos benefícios e dos impactos socioambientais provocados pelas hidrelétricas (GIONGO, MENDES e WELANG, 2016, p. 2).

A respeito dos problemas ambientais que usualmente decorrem da construção de hidrelétricas, Bermann (2007, p. 141) diz:

Alteração do regime hidrológico, comprometendo as atividades a jusante do reservatório; comprometimento da qualidade das águas, em razão do caráter lântico do reservatório, dificultando a decomposição dos rejeitos e efluentes; assoreamento dos reservatórios, em virtude do descontrole no padrão de ocupação territorial nas cabeceiras dos reservatórios, submetidos a processos de desmatamento e retirada da mata ciliar; emissão de gases de efeito estufa, particularmente o metano, decorrente da

decomposição da cobertura vegetal submersa definitivamente nos reservatórios; aumento do volume de água no reservatório formado, com conseqüente sobrepressão sobre o solo e subsolo pelo peso da massa de água represada, em áreas com condições geológicas desfavoráveis (por exemplo, terrenos cársticos), provocando sismos induzidos; problemas de saúde pública, pela formação dos remansos nos reservatórios e a decorrente proliferação de vetores transmissores de doenças endêmicas; dificuldades para assegurar o uso múltiplo das águas, em razão do caráter histórico de priorização da geração elétrica em detrimento dos outros possíveis usos como irrigação, lazer, piscicultura, entre outros.

Neste passo, realizando uma análise dos empreendimentos hidrelétricos de Santo Antônio e Jirau e dos impactos socioambientais que deles advêm, verifica-se que, se por um lado as respectivas hidrelétricas contribuem massivamente com a produção de energia elétrica em âmbito nacional e regional, e, por conseguinte, com o desenvolvimento econômico e fomento de diversos grupos empresariais ligados direta ou indiretamente à sua atividade econômica, por outro lado, estas iniciativas empresariais se contrapõem diretamente ao princípio do desenvolvimento sustentável previsto em nossa Carta Magna onde preconiza, em seus arts. 225 e 170, VI, que as atividades econômicas devem ter por imperativo constitucional a proteção do meio ambiente equilibrado, o qual vem sendo diuturnamente afrontado, tendo por conseqüências diversas mazelas sociais e ambientais, as quais foram concisamente relatadas no presente estudo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conclui-se, a partir do presente estudo, que a modalidade de aproveitamento dos recursos hídricos consistente na energia gerada por fonte hidráulica, para além de ser a principal matriz energética nacional na atualidade, recebendo a alcunha de “energia limpa”, constitui-se em modalidade de energia que não está isenta de ocasionar uma gama de impactos socioambientais, visto que, para que seja desenvolvida, implica grandes intervenções no meio ambiente natural e cultural das áreas em que são instalados.

Ademais, buscou-se delinear o tratamento dos recursos hídricos no ordenamento constitucional brasileiro, no que se incluem os potenciais de energia hidráulica, contextualizando historicamente a gênese do processo de massificação e ampliação da energia elétrica enquanto matriz energética nacional.

Ademais, foi trazido a lume o conceito de desenvolvimento sustentável e sua principiologia inculpada no ordenamento jurídico pátrio nos arts. 225 e 170, VI, que irradiam para os diversos aspectos/matizes de desenvolvimento, isto é, no âmbito social, econômico e ambiental, de modo que se buscou analisar as hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, instaladas no curso do Rio Madeira (um dos afluentes da Bacia hidrográfica Amazônica), as contextualizando como parte de um programa internacional de cooperação/ integração dos países sul-americanos (IIRSA), em que, no âmbito nacional, foi levado a efeito como iniciativa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), instituído no governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Além disso, buscou-se analisar de que forma ambos os empreendimentos afetaram substancialmente o meio ambiente que circunda as referidas hidrelétricas, ocasionando toda espécie de impactos socioambientais que vêm sendo sentidos pelas populações que habitam tanto nas proximidades das Usinas quanto por todo curso do Rio Madeira, salientando a existência de diversas ações judiciais em face dos consórcios responsáveis pelas usinas hidrelétricas.

Isto posto, depreende-se que as hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau são um exemplo de atividade econômica desenvolvida em desarmonia com o ideal de desenvolvimento sustentável previsto em nossa Carta Magna, mostrando que, muitas vezes, o custo do desenvolvimento econômico que serve a alguns pode ser altíssimo se comparado à degradação socioambiental que produz, e, ainda, que energias consideradas “limpas”, como a hidráulica, possuem aspecto turvo em meio a tantas problemáticas que as envolvem.

Por fim, verifica-se que já existem instrumentos normativos para tutelar e, em última instância, prevenir/precaver uma grande parte dos possíveis danos que empreendimentos como os estudados causam, os quais acabam sendo mitigados ou até mesmo ignorados, frente ao poderio econômico e sociopolítico que possuem os agentes econômicos, ficando para trás, ou para frente, o rastro e o lastro do desastre.

## REFERÊNCIAS

BERMANN, Célio. *Impasses e controvérsias da hidreletricidade*. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n59/a10v2159.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2019.

BOLSON, Simone Hegele. *A dimensão filosófico-jurídica da equidade intergeracional: reflexões sobre as obras de Hans Jonas e Edith Brown Weiss*. *Direitos Fundamentais & Justiça*, ano 6, n. 19, p. 210-236, Abr/Jun. 2012. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/315>. Acesso em: 12 jul. 2019.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n. 04/2018*. Propõe a inclusão do acesso a água potável como inciso do art. 5o da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias//materia/132208>. Acesso em: 02 abr. 2018.

CADERNO NOVA CARTOGRAFIA MAPEAMENTO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO TERRITORIAL CONTRA O DESMATAMENTO E A DEVASTAÇÃO: *processo de capacitação de povos e comunidades tradicionais*, n. 6 (ago. 2014). Manaus: UEA Edições, 2014. Disponível em: <http://novacartografiasocial.com.br/download/06-desastres-socioambientais-dashidretricas-no-rio-madeira-e-a-grande-cheia-de-2014/>. Acesso em: 21 jun. 2019.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro comum*. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod\\_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf). Acesso em: 01 jul. 2019.

D´ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. *Direito ambiental econômico e a ISO 14000*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ESBR. *Energia Sustentável do Brasil* (website). Disponível em: <http://www.esbr.com.br>. Acesso em: 21 jun. 2019.

IGAM, Instituto Mineiro de Gestão das Águas. *Glossários de Termos: gestão de recursos hídricos e meio ambiente*. Belo Horizonte: Igam, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18. ed. São Paulo, 2010.

MARQUES, Clarissa. Meio ambiente, solidariedade e futuras gerações. *Revista de Direito da UFC*, v. 32, n. 2, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/download/350/332>.

MELO, João de Jesus Silva; PAULA, Elder Andrade de. As “Hidrelétricas no Rio Madeira no Contexto da Integração Regional Sul-Americana”. In: *IV Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade – ENANPPAS*. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT6-55266820080430201009.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2019.

POMPEU, C. T. Águas Doces no Direito Brasileiro. In: REBOUÇAS, A. C.; BRAGA, B.; TUNDISI, J. G. (Orgs.). *Águas Doces no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da USP/Academia Brasiliense de Ciências e Escrituras Editora, 2002.

RAMOS JÚNIOR, Dempsey Pereira. *Conceito Jurídico de Futuras gerações*. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas. 2011. Disponível em: <http://tede.uea.edu.br/jspui/handle/tede/155>. Acesso em: 12 jul. 2019.

RIBEIRO, Viviane Wallen Silva de Moura; BASSANI, Cristina. *A questão da hidrelétrica como Fonte de Energia Essencial no modelo atual de sustentabilidade: o caso de Belo Monte*. 2011. Disponível em: [http://www.inovarse.org/sites/default/files/T11\\_0355\\_1508.pdf](http://www.inovarse.org/sites/default/files/T11_0355_1508.pdf). Acesso em: 18 jun. 2019.

ROLIM, Francisco Petrônio de Oliveira; JATOBÁ, Augusto César Maurício de Oliveira; BARACHO, Hertha Urquiza. Sustentabilidade à luz da constituição de 1988: uma análise contemporânea. *Revista CEJ*, Brasília, ano XVIII, n. 64, p. 53-60, set./dez. 2014.

SAE. *Santo Antônio Energia* (website). Disponível em: <http://santoantonioenergia.com.br>. Acesso em: 21 jun. 2019.

SOUZA, Alexandre do Nascimento; JACOBI, Pedro Roberto. *As Hidrelétricas da Amazônia e a perspectiva de mais conflitos socioambientais*. 2010. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT17-601-577-20100903225428.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2019.

TORRESI, Susana I. Córdoba de; PARDINI, Vera L.; FERREIRA, Vitor F. O que é sustentabilidade? *Quím. Nova*, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 1, 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.phpscript=sci\\_arttext&pid=S010040422010000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.phpscript=sci_arttext&pid=S010040422010000100001&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 de jun. 2019.

VASCONCELLOS, Patrícia Mara Cabral de. Hidrelétricas do Madeira e o acesso à justiça. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 4, p. 3049-3068, 2018.

# POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO COMBATE DA ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA NA AMAZÔNIA



**Renata Alexandra Castro de Azevedo<sup>20</sup>**  
**Glaucia Maria de Araújo Ribeiro<sup>21</sup>**



<sup>20</sup> Renata Alexandra Castro de Azevedo. Aluna Especial em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas. Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas- CIESA. Advogada no Escritório Castro Azevedo Advocacia. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4662-5618>.

<sup>21</sup> Doutora em Saúde Coletiva pela UERJ/RJ. Doutoranda em Direito pela UFMG/MG. Mestre em Direito Ambiental pela UEA/AM. Professora da UEA/AM. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0695-5257> E-mail: [gribeiro@uea.edu.br](mailto:gribeiro@uea.edu.br)



## INTRODUÇÃO

Esse estudo tem por objetivo identificar as formas de escravidão na atualidade, caracterizando a escravidão contemporânea, quem são as vítimas e o porquê delas se tornarem vítimas. Também será analisado o caso “Fazenda Brasil Verde”, em que o Brasil foi condenado perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, onde fora constatada a prática do crime de escravidão dentro do território brasileiro. Especialmente a Amazônia lidera os rankings de prática de atividade escravagista. A partir de então foram iniciadas as medidas de combate para resgatar as vítimas e evitar a reincidência. Hoje estão sendo erguidas diversas medidas que visam combater a escravidão em lugares de difícil acesso, como no caso da região Amazônica, mas será que estas estão sendo eficazes de forma a evitar a reincidência do trabalhador nesse tipo de prática? O Artigo visa responder quais são as ações que estão sendo realizadas e qual o resultado dessas medidas diante do cenário do país.

O referido artigo volta-se para a discussão das políticas públicas utilizadas no combate à escravidão contemporânea, questionando a persistência de atividade escravagista na Amazônia e como o Estado se posiciona a respeito deste tema. Com isso, é certo dizer que a escravidão contemporânea é um fato, resta saber se as medidas de combate a este mal são eficazes de forma a salvar o trabalhador-vítima definitivamente de ser escravo de suas próprias condições. Existem muitos projetos que se desenvolveram para erradicar práticas escravagistas, alguns estão mencionados aqui, mais precisamente os projetos que tem como base a reinserção do cidadão resgatado de situações análogas a de escravo, e que acreditam que o pós-resgate é tão importante quanto o resgate em si, pois é nele que se recupera a dignidade humana e extingue-se realmente a escravidão.

Ao reconhecer que dentro de sua soberania há o crime de escravidão, o Brasil criou políticas públicas para erradicar as atividades escravagistas na Amazônia. Daí, então, foram criados órgãos, comissões e grupos que têm como objetivo o resgate de trabalhadores que eram expostos às situações análogas a de escravo.

Essas medidas foram evoluindo de forma que o Brasil se tornou exemplo para os demais países no combate à escravidão contemporânea, mas ainda está longe de ser um exemplo, pois, apesar dos esforços obtidos por auditores fiscais em programas de resgate de trabalhadores e órgãos que combatem diretamente esta prática, é grande o número de reincidentes que retornam a mesma situação mesmo após serem resgatados.

A importância de descobrir o porquê eles voltam a se submeter a este tipo de situação degradante é de suma importância e nos levará direto para a raiz dos males que assolam esses cidadãos que são vítimas de graves

violações aos direitos humanos. Podemos verificar que a grande maioria vive em situação de miserabilidade e não consegue enxergar oportunidades por conta da baixa escolaridade ou analfabetismo.

Dessa forma, é extremamente importante que as políticas públicas que são levantadas para erradicar a escravidão contemporânea supram as necessidades do pós-resgate, pois a partir daí é que o trabalhador-vítima necessita de suporte para resgatar a dignidade perdida e iniciar uma nova vida. A parceria com algum órgão de educação e profissionalização é de grande ajuda, visando a reinserção do trabalhador no mercado de trabalho atual, para que desse modo possa com suas próprias pernas erguer sua nova jornada como cidadão digno.

## CONTEXTUALIZAÇÃO DA ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA

Para iniciarmos o estudo da escravidão contemporânea é necessário nos contextualizarmos no assunto, entender onde surgiu este termo que ao longo dos anos foi se determinando no mundo moderno.

E, ainda, o que os textos legais dizem sobre isto, como se apresenta e se dissemina esta prática, que mais do que se possa imaginar é constante e comum nos dias atuais.

### Enquadramentos jurídicos do trabalho escravo

Para caracterizar o ilícito que é submeter alguém a escravidão é importante buscar textos legais, tendo em vista que ao submeter outrem a situação análoga à de escravo, intrinsecamente estará tirando da pessoa o direito à dignidade. A Constituição Federal de 1988 preceitua como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana demonstrando o posicionamento do Estado, que é no sentido de proibir qualquer prática que ponha em risco este direito fundamental do ser humano.

Nesse sentido, o artigo 5º, inciso XLVII, alínea 'c' da Constituição traz em seu rol de garantias a vedação às penas que coloquem o apenado em situação degradante ou similar à de escravo. Impedindo que até mesmo o Estado que é soberano venha infringir e submeter os seus cidadãos às condições degradantes e desumanas, **in verbis**:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito

à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]  
XLVII - não haverá penas:  
[...].  
c) de trabalhos forçados (BRASIL, 1988).

Ao proibir que o próprio Estado Soberano coloque seus cidadãos em situações degradantes, o país demonstra grande preocupação em reprimir essas práticas, mesmo que sejam advindas dele mesmo. A vedação à imposição de trabalho escravo também se perfaz no âmbito penal, na forma do art. 149 do Código Penal, fazendo menção à proibição de trabalhos escravos realizados por seus iguais.

Com o advento do Trabalho, a escravidão tomou outra nomenclatura, trata-se do trabalho forçado, termo reconhecido internacionalmente. Como explicam Abreu e Zimmermann (2003, p. 141), é “possível afirmar que todo trabalho escravo é forçado, mas nem todo trabalho forçado é escravo”. Ou seja, é preciso ter cuidado ao detectar o trabalho forçado, como dito, a escravidão se apresenta de forma mais complexa.

O Brasil é signatário de diversos tratados internacionais de direitos humanos, estes podem ser considerados emendas constitucionais, se forem aprovados no rito determinado pela Constituição, ou podem ser considerados como legislação suprallegal se forem somente ratificados. Com isto, temos como legislação suprallegal, a Convenção Americana de Direitos Humanos, a qual o Brasil é signatário, que orienta seus assinantes sobre as proibições em relação a práticas de escravidão em seus territórios, **in verbis**:

Artigo 6. Proibição da escravidão e da servidão

1.Ninguém pode ser submetido a escravidão ou a servidão, e tanto estas como o tráfico de escravos e o tráfico de mulheres são proibidos em todas as suas formas.

2.Ninguém deve ser constrangido a executar trabalho forçado ou obrigatório. Nos países em que se prescreve, para certos delitos, pena privativa da liberdade acompanhada de trabalhos forçados, esta disposição não pode ser interpretada no sentido de que proíbe o cumprimento da dita pena, imposta por juiz ou tribunal competente. O trabalho forçado não deve afetar a dignidade nem a capacidade física e intelectual do recluso.

É estritamente vedada a prática de escravidão e seus desdobramentos, seja em âmbito nacional como no internacional. Contudo, esses dispositivos não são suficientes para inibir. É possível notar a ausência de alto poder repressivo, no sentido de impedir a atuação e o desenvolvimento de atividades escravagistas.

Para finalizar os embasamentos em textos legais, é importante mencionar o que diz a Organização Internacional do Trabalho (OIT) em sua convenção nº 29, em que também assevera a proibição desta atividade:

Art. 2 — 1. Para os fins da presente convenção, a expressão ‘trabalho forçado ou obrigatório’ designará todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade.

Destarte, no contexto jurídico destes dispositivos, é possível perceber a ausência de textos que tragam uma punição eficaz para tal prática, o que gera bastante insegurança para o trabalhador-vítima e afeta a sociedade como um todo.

## **Contextualização de atividades escravagistas na Amazônia**

Como se sabe, escravidão é um termo utilizado para configurar o ato de alguém ter a posse sobre outra pessoa, como propriedade. A Convenção de Genebra sobre a Escravatura, de 1926, define escravidão como “estado ou condição de um indivíduo sobre o qual se exercem, total ou parcialmente, os atributos do direito de propriedade”.<sup>22</sup> O próprio termo Escravidão remete ao período antigo, onde as pessoas que tinham escravos eram amparadas pelo Estado, hoje, com a vedação da escravidão, ela não possui mais este termo. Desta vez se apresenta de forma mais complexa.

Especificamente na Amazônia, o início das atividades escravagistas se deu pelo estado do Pará, com a entrada de missionários. Com eles, criaram-se as condições para a entrada de exploração de atividade econômica. A princípio foram exportados escravos de origem Africana para o início do trabalho, mas como o território na Amazônia é extenso foi necessária ainda mais mão de obra para o trabalho.

No entanto, como o trabalho com a floresta exigia um grande conhecimento sobre a matéria com a qual estavam trabalhando, não foi possível utilizar o trabalho dos escravos negros, motivo pelo qual na Amazônia o número de escravos africanos não chegou a ser tão elevado. Assim eram utilizados os cidadãos da região para a realização do trabalho de extrativismo na Amazônia.

---

<sup>22</sup> A Convenção de Genebra sobre a Escravatura foi aprovada no Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 66, de 1965. Trata-se de convenção firmada em Genebra, em 25 de setembro de 1926, e emendada pelo Protocolo aberto à assinatura na sede das Nações.

Com a chegada dos movimentos abolicionistas, no Brasil foi sendo disseminada a prática da abolição da escravidão. No entanto, foi na Amazônia, no período da borracha, onde mais permaneceu a prática do trabalho escravo, agora realizado por cidadãos nordestinos que trabalhavam em péssimas condições e que ergueram o período da borracha.

A história continua no período da ditadura militar, quando surgiu a necessidade de interligar uma grande região da Amazônia, o Projeto da estrada Transamazônica. Isto trouxe consigo a colonização e o ápice da intensificação do trabalho escravo na região da Amazônia, além de uma evasão migratória, tudo isso incentivado pelo Governo na intenção de expandir as fronteiras do país. O que ocasionou além de mãos de obra escrava nordestina, também a mão de obra escrava indígena e ribeirinha da região.

Como bem pontua Loureiro (2004, p. 52): Pode-se apontar que é na forma histórica de ocupação e de exploração do campo e, particularmente, da Amazônia, que se encontram as principais causas do trabalho escravo contemporâneo.

## **CONDENAÇÃO DO BRASIL PELA CIDH**

O Brasil foi julgado perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e condenado pelo caso ocorrido no Pará, mais precisamente na fazenda Brasil Verde, a tomar medidas que combatessem a prática escravagista que era realizada dentro do Brasil. A partir daí foram iniciadas as medidas de combate que até hoje se desenvolvem dentro do país, visando à prevenção e a punição eficiente para quem comete este delito.

É importante citar esse processo, pois foi a partir deste caso que se iniciou dentro do Brasil os projetos de combate à escravidão contemporânea. Mas antes de explanar sobre o que de fato trata o caso, é primordial falar do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, que foi por onde este processo tramitou.

### **Sistema Interamericano de Direitos Humanos**

Para compreender o que significa a condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, é necessário entender o que é o Sistema Interamericano de Direitos Humanos ao qual a CIDH faz parte.

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos iniciou-se com a composição da Carta da Organização dos Estados Americanos de 1948 que já previa em seu texto a preocupação com a prevenção dos Direitos do homem.

Pelo cenário que o continente Americano sofria naquela época, percebeu-se a necessidade de se inserir mecanismos de proteção de Direitos humanos. Assim nasceu o Sistema Interamericano DH, que é composto pela Convenção Americana de Direitos Humanos, Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A Convenção Americana de Direitos humanos ou o Pacto de São José da Costa Rica, como também é chamada, foi assinada em 1969 e tem por inspiração o Sistema Europeu de Direitos Humanos, sendo este considerado um dos melhores sistemas de proteção de Direitos Humanos já desenvolvidos dentre os demais continentes no mundo. Segundo Flávia Piovesan, “O instrumento de maior importância no sistema interamericano é a Convenção Americana de Direitos Humanos” (PIOVESAN, 2011, p. 125).

A importância desses instrumentos de proteção se faz quando diz respeito às interpretações das normas protetivas de DH. Quando houver duas normas aplicáveis ao mesmo caso, deve-se aplicar a que for mais benéfica ao direito que se quer proteger. Como bem explica Fábio Konder Comparatto, “Aplica-se, a essas disposições novas, o princípio da prevalência dos direitos mais vantajosos para a pessoa humana; ou seja, na vigência de vários sistemas normativos – o nacional e o internacional – ou na de vários tratados internacionais em matéria de direitos humanos, deve ser aplicado aquele que melhor protege o ser humano” (COMPARATTO, 2010, P. 380).

A Convenção dispõe em seus 82 artigos sobre o Sistema Interamericano de direitos humanos e direitos atinentes à vida digna do homem. Entretanto, o ponto mais relevante da Convenção está na previsão de um aparato de monitoramento e implementação dos direitos que assegura. Esse aparato é composto pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A Comissão tem diversas funções, que podem ser resumidas em seis, qual seja a função conciliadora, que ocorre quando pretende a harmonização entre Governo e grupos sociais no que concerne a violações de direitos sofridas por seus membros. Uma segunda função é a assessora, realizada através de conselhos aos Governos para que adotem medidas adequadas ao resguardo dos direitos humanos. Outra função exercida pela Comissão é a crítica, que exerce quando informa a situação dos direitos humanos em um dos países integrantes da OEA.

Uma quarta função exercida pela Comissão é a legitimadora, que ocorre quando um governo decide sanar as falhas apontadas pela Comissão.

Há ainda uma função promotora, que ocorre quando efetua estudos sobre o tema de direitos humanos a propósito de estimular o desenvolvimento de mecanismos de proteção dos direitos citados. Por fim, tem uma sexta e última função, qual seja, a função protetora, que exerce em casos de extrema urgência em que pode intervir, solicitando aos governos que suspenda determinada ação violadora e ainda que comunique acerca dos atos já praticados (TABOSA, 2016).

Passou, ainda, a partir de 1978, com a entrada em vigor da Convenção Americana de Direitos Humanos, assinada em São José da Costa Rica em 22 de novembro de 1969 – daí “Pacto de São José” –, a funcionar cumulativamente como órgão de supervisão do cumprimento da Convenção, sem prejuízo de sua competência anterior sobre os países que não são parte desse instrumento. Graças à duplicidade de funções, com atribuições decorrentes tanto de documento convencional sobre direitos humanos de caráter obrigatório quanto de Protocolo reformador da Carta constitutiva da OEA, a CIDH tem interpretado seu mandato com grande liberdade, logrando ampliar significativamente suas formas de atuação” (ALVES LINDGREN, 2003, p. 78).

Diferentemente da Comissão, a Corte serve como um Tribunal jurisdicional, exerce sua função tanto consultiva, interpretando a normas e suas próprias decisões, como contenciosas, a qual soluciona casos, quando ocorrem graves violações aos Direitos Humanos.

Quando na função consultiva, a Corte poderá dar seu parecer, quando solicitado por qualquer membro da OEA<sup>23</sup>, em relação ao conflito de normas dos Estados-parte e a CADH, fazendo o Controle de Convencionalidade<sup>24</sup>, também, como dito, em relação à interpretação de determinada norma.

Quando na função contenciosa, a Corte necessita que o Estado-parte tenha reconhecido expressamente a jurisdição da Corte, caso contrário não poderá ser julgado pela mesma. O ilustríssimo autor Cansado Trindade faz uma crítica ao Sistema nesse sentido<sup>10</sup>, pois isto gera grande fragilidade a este sistema, já que não é obrigatória a ratificação dos Estados-parte no reconhecimento da jurisdição da corte.

Entendido o que seria a Corte Interamericana de direitos humanos, podemos esclarecer que neste órgão e sob esta jurisdição se passou o caso

---

<sup>23</sup> Organização dos Estados Americanos.

<sup>24</sup> Quanto ao controle de convencionalidade, preceitua Valério de Oliveira Mazzuoli, “A compatibilidade do direito doméstico com os tratados internacionais de direitos humanos em vigor no país faz-se por meio de controle de convencionalidade, que é complementar e coadjuvante (jamais subsidiário) do conhecido controle de constitucionalidade.” e ainda “Trata-se de adaptar ou conformar os atos ou leis internas aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado, que criam para estes deveres no plano internacional com reflexos práticos no plano do seu direito interno.” Em *Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Direito Interno*. 2010, p. 208.

Fazenda Brasil Verde vs Brasil, em que o Estado foi réu e condenado a tomar medidas que protegessem seus cidadãos de violações de seus direitos à dignidade humana.

## **Caso Fazenda Brasil Verde vs Brasil**

O caso se passou em Barras, Piauí, em fevereiro do ano 2000. Enviado por uma grande fazenda no Pará, um homem que respondia pelo apelido de Meladinho chegou à cidade para recrutar trabalhadores. O homem, cumprindo o papel de um “gato”, como são chamados os responsáveis pelo recrutamento para trabalho análogo à escravidão, prometeu salário mínimo a todos os interessados. Garantiu que a comida na fazenda era boa e que seriam bem tratados. Conseguiu convencer dezenas de pessoas, alguns menores de idade, a enfrentarem a longa viagem do norte do Piauí até a área rural de Sapucaia, a quase 900 quilômetros de distância, no sudeste do Pará, onde foram submetidos à degradação e à humilhação da escravidão contemporânea, na fazenda Brasil Verde.

A fazenda pertencia e ainda pertence ao Grupo Irmãos Quagliato, um dos maiores criadores de gado do país. Os trabalhadores foram libertados em março de 2000, mas os responsáveis nunca foram punidos. O processo judicial que tratava do caso desapareceu ao ser declinado da Justiça Federal em Marabá para a Justiça Estadual em Xinguara. Em março de 2016, a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou o Brasil pelos fatos que ocorreram na fazenda em 2000 e em anos anteriores – já havia flagrantes de trabalho degradante na Brasil Verde desde a década de 1980 – e pelo desaparecimento de um dos processos judiciais que deveria punir os responsáveis. Agora, o Ministério Público Federal (MPF), em cumprimento à sentença da corte, está reconstruindo o processo e já conseguiu localizar e tomar os depoimentos de 45 vítimas. Foi a primeira vez, desde que foi criada em 1979, que a Corte condenou um país por trabalho escravo.

A sentença conclui, por fim, que foram violados os direitos de 43 trabalhadores resgatados em 23 de abril de 1997 e de 85 trabalhadores resgatados em 15 de março de 2000. Ficou arbitrado pagamento de indenização por danos imateriais de 30 mil dólares americanos aos resgatados de 1997 e de 40 mil dólares aos resgatados do ano 2000. A Corte Interamericana de Direitos Humanos ordenou, ainda, que o Estado brasileiro, por meio de medidas legislativas, torne imprescritíveis os crimes de redução de pessoas à escravidão e suas formas análogas.

## POLÍTICAS PÚBLICAS ADOTADAS NO BRASIL

A existência de trabalho escravo no Brasil se dá devido à grande extensão de terras. Existem muitos campos de trabalho isolados e de difícil acesso, o que torna o ambiente propício para o cometimento de violações da dignidade da pessoa humana e as leis trabalhistas. Essas regiões são elencadas em um ranking que toma como base os dados apresentados pela Comissão Pastoral da Terra<sup>12</sup>, listando, em ordem decrescente, os seguintes estados: Pará, Maranhão, São Paulo, Minas Gerais, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Bahia, Goiás, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Ceará, Santa Catarina, Rondônia, Pernambuco, Piauí, Acre, Espírito Santo, Paraíba e Amazonas.

A exploração de mão de obra escrava é diversificada economicamente falando, as atividades vão desde exploração de minério até desmatamento, entre outras atividades. As vítimas são predominantemente do sexo Masculino, possuindo a idade entre 18 a 34 anos, outro dado importante e significativo é de que estas pessoas são na sua grande maioria analfabetas ou possuem baixo grau de escolaridade. Quase a totalidade das vítimas é composta por imigrantes, ou seja, com esse último dado podemos entender que o aliciamento é realizado sempre para longe da terra natal, para que as vítimas tenham dificuldade de se verem livres da escravidão. Uma pesquisa realizada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), apresentada no livro Perfil dos Principais Atores Envolvidos no Trabalho Escravo Rural no Brasil assim explica:

No caso brasileiro, a restrição à liberdade dos trabalhadores decorre dos seguintes fatores: apreensão de documentos, presença de guardas armados com dívidas, comportamentos ameaçadores, isolamento geográfico que impede a fuga e ilegalmente impostas. Por esses motivos, os trabalhadores ficam impossibilitados de exercer seus direitos de ir e vir, de sair de um emprego e ir para outro (OIT, 2012, p. 26).

O trabalhador que é posto nesta situação é sempre um indivíduo em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade, que é enganado por aliciadores com falsas promessas de um bom emprego e acaba por aceitar estas condições pela necessidade da subsistência.

Sendo assim, o Brasil implementou órgãos de organização do trabalho visando à erradicação do trabalho escravo, como o próprio MPT (Ministério Público do Trabalho) e a Previdência Social, entre outros projetos que serão abordados logo mais, todos com objetivo de prevenir a atividade escravagista.

## Medidas adotadas na erradicação do trabalho escravo

As medidas adotadas pelo Brasil para a erradicação do trabalho escravo iniciaram-se em 1995 quando o Brasil reconheceu oficialmente que dentro do país existia prática de trabalho escravo.

Nos últimos anos, o governo brasileiro buscou medidas de combate à prática do trabalho escravo. As principais ações giram em torno dos Grupos Móveis de Fiscalização do Trabalho e da Lista Suja, que divulga o nome de empregadores que submeteram trabalhadores a condições análogas às de escravo e o Pacto Nacional, compromisso voluntário que integra a cadeia produtiva para boicotar produtos com origem de fazendas da Lista Suja.

Os principais órgãos que trabalham com a erradicação do trabalho escravo são o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério do Trabalho (MTB) e o Ministério Público Federal (MPF). O MPT atua para que se cumpra a legislação trabalhista. Participa das operações de fiscalização realizadas pelo Ministério do Trabalho, por meio de seu Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM).

O GEFM foi criado pelo MTE (Ministério do Trabalho e Emprego) e é coordenado pelo SIT (Secretária de Inspeção e Trabalho) e também é uma das primeiras medidas antiescravistas criadas, como dito acima é composta por auditores fiscais que fiscalizam, rastreiam e apuram denúncias. A ação do grupo é minuciosa, e após a constatação das denúncias e coleta de provas concretas de indícios de prática de escravidão, o GEFM realiza o resgate das vítimas.

Ao serem resgatadas, as vítimas realizam um relatório padrão e são incluídas em programas de assistência social, além de receberem as verbas rescisórias pelo trabalho realizado. Já em relação aos responsáveis, para estes será lavrado um auto de prisão em flagrante e poderá ser até preso em flagrante delito. Com isto, será aberto um PAD (Processo Administrativo) pelo MTB, resultando no pagamento de multa e na inclusão na Lista Suja<sup>14</sup>. O MPT pode firmar Termos de Ajuste de Conduta ou ajuizar Ação Civil Pública, pedindo indenização por danos morais coletivos, no caso de múltiplos trabalhadores, ou danos morais individuais. Por sua vez, o MPF se encarrega das medidas e do processo criminal contra o empregador. A Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal propiciam a segurança da equipe, além de realizarem ações de sua competência, como prender empregadores que submetem trabalhadores ao trabalho escravo e interditar locais de trabalho (OIT-BRASIL, 2010).

Por isto, pode-se dizer que o GEFM é um dos órgãos mais importantes em relação ao combate antiescravista no Brasil, realizando operações deste porte em todo o país. Tanto tem sua importância que o Brasil foi citado como referência pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) no combate a escravidão contemporânea.

Um das medidas intrínsecas ao GEFM é a Lista Suja, que já fora mencionada mais acima, trata-se de uma lista composta por empresas que possuem histórico de maus-tratos com seus trabalhadores. Esta medida é considerada muito positiva diante do cenário atual, pois viabiliza a publicidade de empresas que expõem seus trabalhadores a situações análogas a de escravo e permitem que o consumidor destes produtos e serviços possa rejeitar essas empresas no comércio, realizando uma espécie de boicote aos produtos desta empresa, inibindo, assim, pelo prejuízo comercial, a prática escravagista (PINTO, 2008, p. 6).

A Lista Suja foi prevista no Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, elaborado pela Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), e instituído com a Portaria nº 540, de 15 de outubro de 2004. Nesse contexto, cabe citar a Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), criada em julho de 2003 como umas das 76 (setenta e seis) medidas de combate à escravidão, com as seguintes atribuições: acompanhar o cumprimento das ações constantes do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, propondo as adaptações que se fizerem necessárias; acompanhar a tramitação de projetos de lei relacionados com o combate e erradicação do trabalho escravo no Congresso Nacional, bem como propor atos normativos que se fizerem necessários à implementação do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo; acompanhar e avaliar os projetos de cooperação técnica firmados entre o Governo brasileiro e os órgãos internacionais; propor a elaboração de estudos e pesquisas e incentivar a realização de campanhas relacionadas à erradicação do trabalho escravo.

A Conatrae assegura, assim, a implementação das ações e a realização das metas estabelecidas, norteadas pela execução do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo. Estudos geram dados que ajudam a analisar o quão eficaz estão sendo as políticas públicas de combate ao trabalho escravo, demonstrando o impacto no território nacional.

## **Reinserção do trabalhador após a libertação**

Existem diversas medidas de combate à escravidão contemporânea, e muito tem se falado do Brasil como referência no combate ao trabalho escravo, porém, ainda está longe de ser um exemplo. É certo que o Estado tem se esforçado para combater este déficit, mas o trabalho escravo ainda é realidade no Brasil, não se conseguiu até então chegar ao destino final que é a total erradicação desta prática que tanto maltrata o direito a dignidade humana e os demais direitos fundamentais do trabalhador brasileiro e estrangeiro.

Dados do Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil revelam que 1,73% (ou 613) dos 35.341 trabalhadores resgatados da escravidão no país entre 2003 e 2017 foram vítimas desse crime ao menos duas vezes. Quatro pessoas foram resgatadas quatro vezes e outras 22, três vezes. A ferramenta é mantida pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pelo Ministério Público do Trabalho (MPT).

Ou seja, as medidas adotadas pelo Estado no combate à escravidão têm sido eficazes para resgatar o trabalhador da situação análoga a de escravo, mas não são eficazes para libertá-lo de uma vez por todas das mãos dos aliciadores ou dos motivos que os levam a serem vítimas reincidentes desta prática.

Isto porque apesar de serem indenizados após o resgate, com verbas trabalhistas, seguro-desemprego e até inclusão em programas sociais do governo, os recursos financeiros são esgotáveis e logo permitem que o cidadão volte à mesma situação socioeconômica. E por motivos de falta de oportunidade, qualificação profissional e outros motivos, os trabalhadores se veem obrigados a se submeter ao regime escravagista, pois muitos ao serem resgatados não possuem nem moradia para onde possam voltar, a situação é de total gravidade.

Nesta perspectiva de que era necessário reinserir o trabalhador resgatado, para que então pudéssemos erradicar realmente a escravidão no Brasil, foi que em 2008 iniciou-se um projeto-piloto para realizar a qualificação dos trabalhadores resgatados em situações análogas a de escravo.

O projeto, que se chama Ação Interinstitucional para Qualificação e Reinserção Profissional dos Trabalhadores Resgatados do Trabalho Escravo e/ou em Situação de Vulnerabilidade, resultou de parceria entre o Ministério do Trabalho, o Ministério Público do Trabalho e a Universidade Federal de Mato Grosso.

Outro projeto paralelo a esse foi criado, trata-se do MAI – Movimento de Ação Integrada, um projeto com vários parceiros que viabilizam a reintegração dos trabalhadores vítimas de situação de escravidão. O Movimento acontece após o resgate, os trabalhadores são acolhidos pela Comissão Pastoral para Migrantes (CPM), inscritos em cursos profissionalizantes e/ou inseridos em empresas sensibilizadas pela causa. A capacitação é feita em cursos de aperfeiçoamento do sistema “S” (Senai/Senac/Sesi/Senar) e associações de classe. Grande parte dos recursos utilizados provém da lavratura de termos de ajuste de conduta firmados com infratores flagrados explorando trabalho escravo.

O que chama atenção diante deste cenário que vem surgindo no Brasil, de medidas realmente eficazes para erradicar a escravidão, é o fato de os aliciadores não se sentirem intimidados, isto porque a legislação trabalhista

é omissa quanto à escravidão e à pena para quem comete esse crime é relativamente baixa, 2 (dois) anos, e por ser baixa, pode ser convertida em penas alternativas.

Uma saída para inibir a ação de empresa e aliciadores na prática escravagista seria a expropriação, uma modalidade da desapropriação, mas que, diferente desta, tem finalidade de expropriar bens e imóveis que são utilizados para fins ilícitos, como plantação de plantas psicotrópicas. A ideia é de punir este crime expropriando os bens e imóveis de pessoas e empresas que expõem seus trabalhadores a situações de escravidão. A legislação ainda precisa de regulamentação, mas uma vez regulamentada, seria outro grande passo rumo à erradicação da escravidão no Brasil.

Com isso podemos ver que a reinserção do trabalhador no mercado de trabalho é de suma importância para a recuperação da dignidade humana e dos valores sociais do trabalho, possibilitando que a vítima possa ter autonomia financeira, e dessa forma não se sujeite mais ao regime de escravidão. Por outro lado, verifica-se a importância dos meios punitivos diante da legislação, que se perfaz no âmbito repressivo e possibilita segurança aos seus subordinados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se com o presente artigo que a erradicação do trabalho forçado tem crescido constantemente. As plataformas criadas com este intuito têm sido de grande ajuda. No entanto, é necessário mais eficácia e efetividade nos órgãos de combate.

Há grande expectativa no projeto piloto do Ação Integrada e no Movimento de Ação Integrada, cujo o objetivo é o mesmo no final das contas: reinserir o cidadão na sociedade profissional, no mercado de trabalho. Podemos ver que estes projetos são exatamente o que se precisa no momento: remover do pensamento do trabalhador-vítima qualquer possibilidade de retornar a ser escravizado novamente, sob qualquer pretexto.

Ainda assim, mesmo com estes grandes projetos à vista, é possível fazer mais um adendo para melhorar ainda mais o trabalho para erradicar de uma vez por todas este tipo de prática. O elemento repressor é de suma importância, e ainda nos falta mais leis que protejam os cidadãos de situações de trabalhos forçados.

A própria legislação trabalhista é um tanto omissa em relação a este tema, e ainda não conseguimos inibir as ações dos aliciadores que não se sentem intimidados em relação à penalidade por cometimento deste ilícito.

No fim, nos resta analisar a lista suja e contribuir com a sociedade não adquirindo produtos que são originados destas empresas que expõem seus trabalhadores a situações de escravidão, além disso, denunciar também é necessário para auxiliar os trabalhos dos auditores fiscais do trabalho nessa árdua e nobre tarefa que é o resgate não só de pessoas, mas resgates de almas aprisionadas, presas em situações, privadas de dignidade, privadas de sonhos.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Lília Leonor; ZIMMERMANN, Deyse Jacqueline. Trabalho escravo no meio rural. *Revista do Direito Trabalhista*, n. 10, dez. 2003.

ALVES LINDGREN, José Augusto. *Os Direitos Humanos como Tema Global*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003, p. 78.

BRASIL. *Código Penal* (1940). Decreto-Lei N. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Vade Mecum Saraiva. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Juarez de Oliveira (Org.). 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

CADH - CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS - *Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos*, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; VENTURA ROBLES, Manuel E. *El Futuro De La Corte Interamericana De Derechos Humanos*. San José, Costa Rica: ACNUR, 2005, p. 27.

COMPARATTO, Fabio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva. 2010, p. 380.

LOUREIRO, Carlos F. *Trajetórias e Fundamentos da Educação Ambiental*. São Paulo: Cortez, 2004.

PINTO, Melina Silva. *A constitucionalidade da lista suja como instrumento de repressão ao trabalho em condições análogas às de escravo no Brasil*. 2008. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30128-30572-1-PB.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2017.

PIOVESAN, Flávia. Trabalho escravo e degradante como forma de violação aos Direitos Humanos. In: NOCCHI, Andrea Saint Pastous; VELLOSO, Gabriel; FAVA, Marcos Neves (Coord.). *Trabalho escravo contemporâneo: o desafio de superar a negação*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2011.

SÜSSEKIND, Arnaldo. OIT – *Organização Internacional do Trabalho - Convenções da OIT*. 2. ed. 1998. 338 p. Gentilmente cedido pela Ed. LTR.

SUZUKI, Natália Sayuri. Políticas Públicas: A Relação de Representação entre o Estado e o Trabalhador Vítima de Trabalho Escravo. In: BARBOZA, Márcia Noll (Org.). *Escravidão contemporânea / 2ª Câmara de Coordenação e Revisão*. Brasília: MPF, 2017.

TABOSA, Caroline Riekehr. *O Sistema Interamericano de Direitos Humanos*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 29 ago. 2016. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/47409/o-sistema-interamericano-de-direitos-humanos>. Acesso em: 25 mar. 2020.



## INTRODUÇÃO

A efetivação do direito à moradia, há muito, tem motivado a implementação de políticas públicas habitacionais que, por um lado, viabilizam um direito fundamental à considerável parte da população mais pobre e, por outro, servem como estratégia econômica para aquecer o mercado, gerando emprego e renda. Inegável, portanto, a dúplici natureza desta intervenção estatal como atividade urbanística e econômica, simultaneamente. A forma como se tem concretizado o direito à moradia, como se tem priorizado as famílias de baixa renda, beneficiárias de taxas de juros diferenciadas e demais facilidades, suscitam uma reflexão.

Nas últimas décadas, tem-se o reconhecimento de fatores culturais historicamente enraizados que mantêm injustificadas desigualdades na sociedade. No Brasil, existem conhecidos exemplos de ações afirmativas em benefício das mulheres, como a criação de delegacias especializadas, a criação do tipo penal específico denominado feminicídio, a criação da lei Maria da Penha, Lei Federal nº 11.340/2006, dentre outros. Importa reconhecer a vulnerabilidade da mulher, seja porque ela é mais susceptível a ser vítima de violência doméstica, seja porque não usufrui de igualdade de condições no mercado de trabalho ou ainda porque sobre seus ombros recaem, tradicionalmente, os cuidados do lar e da família.

Se a mulher não auferir a mesma renda que um homem, mesmo em igualdade de condições, imagine sua dificuldade em assegurar, sendo chefe de família, com o rendimento de seu trabalho injustificadamente minorado, moradia digna para si e seus filhos, uma vez que, mesmo para os homens, a conquista da propriedade de um bem imóvel é uma verdadeira epopeia. Ressalte-se, como agravante, que o aluguel costuma ser responsável pelo comprometimento de significativa parcela da renda familiar.

Portanto, a problemática que envolve esta pesquisa é: como se tem reconhecido a vulnerabilidade da mulher com vistas à implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida na cidade de Manaus? A pesquisa se justifica tendo em vista a necessidade de discussão de estratégias para o enfrentamento mais efetivo de uma das maiores crises do meio ambiente artificial, a falta de moradia, agravada, principalmente, por um histórico social que, injustificadamente, marginaliza parte da sociedade, algo que mobiliza notórios esforços com vista ao empoderamento feminino. A metodologia que se utilizará nessa pesquisa é a do método dedutivo; quanto aos meios, a pesquisa será bibliográfica e documental e, quanto aos fins, qualitativa.

## A REALIDADE ECONÔMICA E SOCIAL DA MULHER E O DIREITO À MORADIA

Segundo o último censo, realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2011), cerca de 11,4 milhões de brasileiros estavam morando em favelas. Neste período, a população brasileira era de quase 191 milhões de pessoas. O IBGE estima que em 2018 a população brasileira tenha passado para 208 milhões e meio de pessoas e Manaus tenha cerca 2,2 milhões de habitantes. Ainda segundo o Censo 2010 do IBGE, Manaus, quando tinha uma população de 1,8 milhão de pessoas, apresentava quase 73 mil domicílios considerados aglomerados subnormais<sup>27</sup>, os quais abrigavam cerca de 300 mil pessoas, algo em torno de 17% de sua população.

Na esteira do que foi identificado pelo IBGE, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) revelou que a capital amazonense ficou em primeiro lugar, dentre todas as capitais do país, com o maior o déficit habitacional e em segundo lugar em habitações mais precárias (FURTADO, 2013, p. 13).

Outro dado relevante, que ajuda a entender a dimensão da crise habitacional na capital amazonense, vem da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), também realizada pelo IBGE em 2018 (IBGE, 2018), a qual revela o número de famílias que não possuem domicílio próprio em Manaus. São cerca de 418 mil pessoas que moram em imóvel alugado e 211 mil em imóvel cedido.

Segundo a Pesquisa de Orçamento Familiar - POF 2008 (IBGE, 2008), que trata da despesa de consumo média mensal familiar, quase 40% da renda das famílias manauaras foi gasta com aluguel, R\$ 731,82. Em seguida, compondo as principais despesas, vêm: alimentação (R\$ 475,09), transporte (R\$ 327,37), que guarda relação com as condições de habitabilidade da população, e vestuário (R\$ 126,68). Nesta época, a renda média mensal familiar correspondia a R\$ 1.927,78.

Estes dados comprovam que o aluguel compromete significativamente o orçamento familiar, sendo um dos principais entraves ao alcance da propriedade de uma moradia digna em Manaus. A falta de perspectiva para solução mais viável conduz parte da população para uma situação ainda mais grave, muitos manauaras aventuram-se nas tentativas de invasão de áreas particulares e públicas em uma busca desesperada por moradia. Segundo dados do Departamento de Fiscalização da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMMAS) (MENEZES, 2018), foram

---

<sup>27</sup> É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa (IBGE, 2011).

registradas cerca de 890 denúncias de invasão de terras em 2017, além de 465 até meados de 2018.

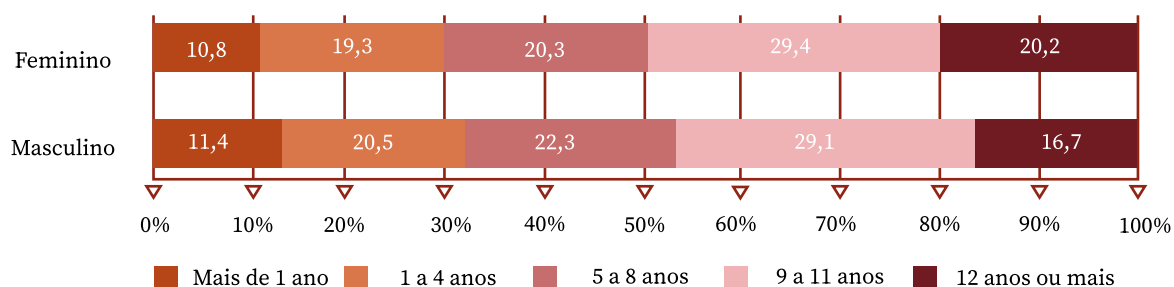
Percebe-se que a falta de moradia em Manaus é uma das mais severas crises do meio ambiente no estado do Amazonas, o meio ambiente artificial, responsável por compreender todas as condições necessárias à sadia qualidade de vida de sua população, majoritariamente urbana, uma vez que o Censo 2010 do IBGE revelou que a população do estado era de cerca 3,48 milhões de habitantes, dos quais quase 52% vivem na capital amazonense.

Como já destacado, em 2008, a renda mensal familiar na capital amazonense era de R\$ 1.927,78. Já em 2016, o IBGE (IBGE, 2016) revelou que apenas 24,1% da população tinha ocupação e que 37,9% dos domicílios manauaras possuíam rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa.

Atualizando o cenário com dados mais recentes disponibilizados pelo IBGE, através da PNAD Contínua 2019 (IBGE, 2019), que leva em consideração o primeiro trimestre deste ano, tem-se uma discrepância significativa quando se compara o rendimento do trabalhador manauara com trabalhadores de outras regiões do país. O quadro se agrava ainda mais ao se comparar as diferenças de ganho entre os gêneros. Na análise de rendimento mensal por sexo tem-se que: em Brasília, os homens receberam R\$ 5.092 e as mulheres R\$ 3.960; em São Paulo, os homens receberam R\$ 4.605 e as mulheres R\$ 3.951; e em Manaus, os homens receberam R\$ 2.314 e as mulheres R\$ 2.051.

A PNAD Contínua 2019 (IBGE, 2019) revela ainda a distribuição percentual de pessoas desocupadas por sexo no 1º trimestre 2019. Em Manaus, 55,9% dos desocupados eram mulheres, o que ressalta a maior resistência do mercado de trabalho à contratação de mão de obra feminina. Essa inegável cultura social de negar condições de trabalho e renda em padrões equivalentes às mulheres não se justifica. Mesmo tendo mais responsabilidades com as tarefas do lar e, conseqüentemente, menor tempo para estudo e aperfeiçoamento, segundo o IPEA (2015), as mulheres, no Brasil, têm mais anos de estudo que os homens, como se pode observar no gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Proporção de pessoas de 25 anos ou mais, por sexo e faixa de anos de estudo. Brasil, 2015



Fonte: Pnad/ IBGE Elaboração: IPEA/DISOC/NINSOC

No campo educacional, a mulher está com uma significativa vantagem e, ainda assim, o cenário nacional não apresenta reflexos positivos para uma maior contratação de mão de obra feminina. O topo do mercado de trabalho, segundo Fontoura (2017), continua ocupado pelos homens brancos, enquanto a base, pelas mulheres negras.

Este é um indicador em que o viés de gênero é bastante claro: as barreiras para as mulheres entrarem no mercado de trabalho se mostram presentes, apesar dos avanços das décadas passadas. Os últimos vinte anos parecem indicar que as brasileiras atingiram um “teto” de participação difícil de ser ultrapassado. Entre 1995 e 2015, a taxa de participação feminina pouco oscilou em torno dos 54-55%, não tendo jamais chegado a 60%. Isto significa que quase metade das brasileiras em idade ativa está fora do mercado de trabalho (FONTOURA, 2017, p. 2).

Correspondendo a metade da população em todo o território nacional, a mulher continua a sofrer com uma histórica cultura social que lhe nega igualdade de condições. Constata-se que, para o homem, a conjuntura para o alcance de moradia digna na capital amazonense é bem mais desfavorável se comparado ao resto do país. Ainda mais severo e importante frisar, é o contexto local para a mulher. Nacionalmente, segundo Fontoura (2017, p. 3-4), o recorte social feminino tem menor renda e menor participação no mercado de trabalho, apesar de ter havido, ente 1995 e 2015, uma melhora por conta de benefícios assistenciais alcançados através de políticas públicas.

A desigualdade entre gêneros no mercado de trabalho é algo que repercute diretamente na vida das pessoas, da mulher e da sua família. É através do seu trabalho que a mulher se empodera e alcança dignidade, se identifica na sociedade, se torna consumidora, atua e passa a ser reconhecida no corpo social, como esclarece Pinheiro et al (2008, p. 25):

O campo de atuação profissional é de fundamental importância para a autonomia dos indivíduos, para a construção de identidade, para o reconhecimento social, para o acesso a bens de consumo, entre outras dimensões tanto materiais quanto simbólicas, cada vez mais importantes nas sociedades do século XXI. Por isto, a forma como os diferentes grupos populacionais se inserem no mercado de trabalho retrata uma faceta fundamental da desigualdade.

Na verdade, a mulher, ainda que esteja inserida no mercado de trabalho, é, tradicionalmente, a responsável pelo trabalho doméstico não remunerado. Alcançar um emprego formal, apesar de essencial para empoderamento e o reconhecimento social da mulher, pode não representar, necessariamente, o alcance de uma melhor qualidade de vida, uma vez que, geralmente, ela assume uma penosa sobrecarga de trabalho, conciliando suas atividades externas e as tarefas quotidianas no lar. Neste sentido, pontua Pinheiro (2016, p. 11):

Apesar das mudanças de comportamento de homens e mulheres nesses dois campos, a divisão sexual do trabalho permanece válida, produzindo situações de sobrecarga de trabalho para as mulheres, que se mantêm como as principais provedoras de trabalho doméstico não remunerado, mesmo em um contexto de maior presença no mercado. Em qualquer ponto da distribuição de trabalho total (pago e não pago), as mulheres invariavelmente trabalham mais do que os homens, ainda que seja possível verificar uma redução nessa desigualdade ao longo do período 2001-2015. A divisão sexual do trabalho, portanto, não resulta de um mero espelhamento das responsabilidades masculinas e femininas em cada esfera, mas de uma divisão ainda muito desigual.

Segundo Fontoura (2017), nos últimos vinte anos, o número de horas dedicadas ao trabalho doméstico pela mulher sempre foi maior, mesmo enfrentando uma jornada de trabalho externa, não havendo indícios de uma mudança de divisão de tarefas no lar entre homens e mulheres.

É importante ressaltar que exercer atividade remunerada não afeta as responsabilidades assumidas pelas mulheres com as atividades domésticas, apesar de reduzir a quantidade de horas dedicadas a elas. As mulheres ocupadas continuam se responsabilizando pelo trabalho doméstico não-remunerado, o que leva à chamada “dupla jornada”. Esta pode ser mensurada pela jornada total de trabalho, que considera a soma do tempo dedicado ao trabalho remunerado com o tempo dedicado ao trabalho doméstico não-remunerado (aos afazeres domésticos), partindo do pressuposto de que ambos produzem bens e/ou serviços necessários para toda a sociedade. Assim, em 2015, a jornada total média semanal das mulheres superava em 7,5 horas a dos homens (53,6 horas semanais a jornada média total das mulheres e 46,1 a dos homens) (FONTOURA, 2017, p. 4).

A dupla jornada feminina afeta sua qualidade de vida, seu lazer, seu desempenho como cidadã participativa, engajada política e socialmente, prejudica sua saúde, compromete seu desempenho no mercado de trabalho, tornando mais distante, principalmente, a conquista de uma melhora significativa na sua capacidade de investimento com vistas à conquista da moradia digna. Neste sentido tem-se que:

Esta é uma questão que diz respeito à qualidade de vida, pois a soma dos tempos dedicados pelas mulheres ao trabalho remunerado e ao trabalho não-remunerado implica em precarização da vida, diminuição das oportunidades de interação social e de fruição de bens de educação e de cultura, e falta de descanso e de lazer – com implicações diretas sobre a saúde. Ao lado dessas questões, tem-se a não-valorização das atividades domésticas, consideradas não somente como atribuição feminina, mas também como trabalho de pouco valor social e nenhum valor econômico (PINHEIRO et al., 2008, p. 35).

Somando-se todas essas circunstâncias desfavoráveis à mulher, salta aos olhos que o padrão familiar tradicional no Brasil tem se alterado com o passar do tempo e, cada vez mais, a responsabilidade pelo sustento do lar tem sido exclusivamente da mulher, como esclarece Fontoura (2017, p. 1):

Uma tendência observada ao longo de toda a série histórica é o crescimento da proporção de domicílios “chefiados” por mulheres. O IBGE pergunta para o/a respondente quem é a pessoa de referência daquele domicílio. Em 1995, 23% dos domicílios tinham mulheres como pessoas de referência; vinte anos depois, este número chega a 40%. Esse é um fenômeno majoritariamente urbano: 43% dos lares na cidade tinham uma mulher como pessoa de referência em 2015, comparadas a 25% no campo, valor que se aproxima mais dos patamares da média brasileira de 1995. Nas cidades, houve um aumento de aproximadamente 18 pontos percentuais entre 1995 e 2015, ao passo que no campo a variação foi de apenas dez pontos, o que parece demonstrar um ritmo menos acelerado de transformações comportamentais nessa parcela da sociedade.

Para Pinheiro (2008, p. 17), estas transformações culturais alteram a visão de mundo das pessoas. O homem, antes símbolo de mantenedor

exclusivo da casa, algo tão enraizado na cultura tradicional brasileira, começa a ser desconstruído. O padrão familiar do tipo pai, mãe e filhos vai perdendo espaço à medida que novos arranjos familiares surgem no corpo social. Isto força a reflexão e a busca por um horizonte mais igualitário, em que as discrepâncias injustificadas, principalmente pelo gênero, deixem de existir ou, ao menos, sejam reconhecidas e mitigadas por meio de intervenções estatais. Daí a relevância das políticas públicas que assegurem o empoderamento feminino e o acesso à moradia, privilegiando a mulher.

## **A POLÍTICA HABITACIONAL EM MANAUS SOB A ÓTICA FEMININA**

A habitação digna é tida como um dos bens mais importantes dentre todas as necessidades das famílias, principalmente pela ótica feminina. A ausência de uma política pública eficiente, capaz de viabilizar moradia pela oferta de financiamentos de longo prazo e subsídios, representa uma inegável falta de efetividade dos preceitos constitucionais vigentes, pois nega este direito fundamental à maioria dos cidadãos do nosso país.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) foi criado através da Lei Federal nº 11.124/2005, nos termos do art. 2º, tendo como objetivo:

- I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;
- II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e
- III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

O artigo 4º da referida lei estabelece que a estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar as seguintes diretrizes, nos termos do inciso II:

- a) prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal; [...]
- h) estabelecer mecanismos de quotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres dentre o grupo identificado como o de menor renda da alínea “a” deste inciso.

Ademais, percebe-se que há uma distribuição de responsabilidades entre os entes federativos no SNHIS. Os estados e municípios possuem grandes responsabilidades na execução das políticas públicas habitacionais, seja na construção dos empreendimentos, seja no cadastramento e seleção dos beneficiários, como bem assinala Arretche (2012, p. 17):

No Brasil instituiu-se uma espécie de divisão intergovernamental de responsabilidades na área social segundo a qual as políticas de garantia de renda (previdência, compensação ao desemprego e programas de transferência condicionada de renda) são executadas diretamente pela União, ao passo que as políticas de prestação de serviços são executadas pelos governos territoriais. Assim, no Sistema Nacional de Habitação vigente, estados e municípios são os executores da política, isto é, têm um papel relevante na produção dos empreendimentos habitacionais bem como no cadastramento e seleção dos beneficiários.

A execução das políticas públicas sobre moradia está, portanto, descentralizada, revelando-se uma competência concorrente entre os três níveis de governo. Entretanto, as bases destas políticas são definidas pela União, que acaba por influenciar como serão estabelecidas as prioridades no atendimento das necessidades da população.

Para as políticas de oferta de serviços públicos, os níveis de governo têm competências concorrentes. Na prática, a União desempenha um papel importante de coordenação, regulação e supervisão das políticas a serem executadas pelos governos subnacionais, de tal modo que as prioridades dos governos subnacionais são fortemente afetadas pelas políticas federais e também dos governos estaduais (ARRETCHE, 2012, p. 17-18).

Definindo o caráter prioritário da mulher em relação à política habitacional de habitação, o SNHIS, nos termos do art. 22, § 1º, inciso VI, da Lei Federal nº 11.124/2005, estabelece que, para concessão dos benefícios, os contratos de financiamento e os registros de imóveis deverão ser realizados, de preferência, em nome da mulher:

VI - para efeito do disposto nos incisos I a IV do caput deste artigo, especificamente para concessões de empréstimos e, quando houver, lavratura de escritura pública, os contratos celebrados e os registros cartorários deverão constar, preferencialmente, no nome da mulher.

Em 2008, foi criado o Plano Nacional de Habitação, sendo um dos mais importantes instrumentos para implementação do direito à moradia. Previsto na Lei 11.124/05, ele estruturou o SNHIS, sendo elaborado sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, e junto ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), criado através da Lei Federal nº 11.977, em 2009, buscou tanto concretizar o direito à moradia aos mais pobres como aquecer a economia e gerar empregos.

Assim, com o PMCMV, o Estado adotou a estratégia de viabilizar a casa própria para famílias de baixa renda também aquecendo a indústria da construção em todo o território nacional. Os investimentos realizados através deste programa habitacional tornaram-se importantíssimos para a economia nacional, pois aumentaram consideravelmente a demanda por produtos e serviços, na indústria e no comércio, relacionados à construção civil, ajudando o país a enfrentar a crise econômica de 2009, efetivando, ao mesmo tempo, uma política social significativa.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) surgiu em 2009 com um amplo leque de estratégias para aumentar o acesso das famílias de baixa renda à casa própria. Ao mesmo tempo, com o aumento da produção e da aquisição de novas unidades habitacionais, o PMCMV visava à geração de emprego e renda, através do investimento no setor da construção civil. Com o objetivo de compatibilizar a prestação da casa própria com a capacidade de pagamento das famílias, o PMCMV criou subsídios elevados para a aquisição da moradia para famílias (BRASIL, 2014, p. 19).

De 2009 até junho de 2014, o PMCMV contratou a produção de 3,6 milhões de unidades habitacionais, com investimentos de R\$ 225 bilhões, sendo que 46% das famílias beneficiadas tinham renda mensal inferior a R\$ 1.600,00. [...]

Em 2013, os investimentos do PMCMV sustentaram cerca de 1,3 milhão de postos de trabalho diretos e indiretos na cadeia da construção, incluindo os empregos nas construtoras, prestadores de serviços, comércio e indústria de materiais de construção. Isso representou 2,6% da força de trabalho formal da economia brasileira no período. No mesmo ano, o PIB gerado pelas atividades sustentadas pelo PMCMV atingiu R\$ 29,8 bilhões. Essa renda equivale a 0,6% do PIB brasileiro daquele ano (BRASIL, 2014, p. 20).

O art. 3º da Lei Federal nº 11.977/2009, que instituiu o PMCMV, estabeleceu requisitos para a indicação das famílias beneficiárias. À época, além de haver limite máximo de renda familiar, foram priorizadas as famílias residentes em áreas de risco, famílias de que façam parte pessoas com deficiência e mulheres chefes de família, nos termos dos incisos I a V:

- I - comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais);
- II - faixas de renda definidas pelo Poder Executivo federal para cada uma das modalidades de operações;
- III - prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco, insalubres, que tenham sido desabrigadas ou que perderam a moradia em razão de enchente, alagamento, transbordamento ou em decorrência de qualquer desastre natural do gênero;
- IV - prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e
- V - prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

O PMCMV sempre dividiu suas linhas de financiamento de acordo com as faixas salariais dos beneficiários. Atualmente, tem-se a divisão em quatro faixas<sup>28</sup>: Faixa 1: para famílias com renda de até R\$ 1.800,00; Faixa 1,5: com renda de até R\$ 2.600,00, Faixa 2: com renda de até R\$ 4.000,00 e Faixa 3: com renda de até R\$ 7.000,00. A análise desta pesquisa está direcionada às linhas de financiamento da Faixa 1, uma vez que a demanda e o déficit habitacional estão concentrados na faixa de renda de até R\$ 1.800 mensais, assim como é nessa faixa que são despendidos os maiores volumes de subsídios.

Vale ressaltar que os financiamentos que atendem as famílias que se enquadram na Faixa 1 estão divididos em dois fundos: o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), cujos proponentes são as empresas construtoras supervisionadas pelos estados e municípios; e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), cujos proponentes são as entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, as quais são responsáveis pela execução. Ambos são disponibilizados através da gestão operacional da Caixa Econômica Federal – CEF, agente financeiro estabelecido no art. 9º da lei do PMCMV, Lei Federal nº 11.977/2009.

Uma das questões mais importantes é a forma como se definem os beneficiários, as famílias que irão receber os subsídios e as taxas de financiamentos diferenciadas a fim de viabilizar moradia a quem não tem renda e, normalmente, não reúne condições de adquirir a propriedade de

---

<sup>28</sup> Faixa 1: O agente financeiro Caixa Econômica Federal (CEF) oferece financiamento de até 120 meses, com prestações mensais que variam de R\$ 80,00 a R\$ 270,00, conforme a renda bruta familiar. Faixa 1,5: CEF oferece taxas de juros de 5% ao ano e até 30 anos para pagar e subsídios de até R\$ 47,5 mil. Faixa 2: pode ter subsídios de até R\$ 29.000,00 do Governo Federal. Faixa 3: a CEF oferece taxas de juros diferenciadas no mercado.

um imóvel sem intervenção estatal. Neste sentido, o art. 3º, § 3º, incisos I e II, da Lei Federal nº 11.977/2009, estabelece que o Poder Executivo federal definirá “os parâmetros de priorização e enquadramento dos beneficiários do PMCMV; e a periodicidade de atualização dos limites de renda familiar estabelecidos nesta Lei”.

Com base nesta previsão legal, o Governo Federal tem editado inúmeras portarias. A Portaria nº 595/2013 alterou os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do PMCMV, revogando a Portaria nº 610/2011. Posteriormente, houve a edição da Portaria nº 412/2015 que, além de contemplar o padrão estabelecido pelos incisos III, IV e V do art. 3º da referida lei, isto é a priorização de famílias de mulheres chefes do lar, de famílias com pessoas portadores de deficiências e de famílias que vivem em área de risco, inovou, trazendo dentre 16 subcritérios de priorização, o caso de famílias de que faça parte mulher atendida por medida protetiva prevista na Lei nº 11.340/2006, Lei Maria da Penha, comprovado por cópia da determinação judicial que definiu a medida, nos termos do Capítulo II, Subitem 2.2, letra m.

Importante frisar que todas estas portarias trazem a possibilidade do estabelecimento de critérios adicionais por meio de decreto municipal ou estadual, aprovados pelos respectivos conselhos habitacionais, complementando a lei federal e a própria portaria ministerial. A exemplo do que estabelece o item 2.3 da Portaria nº 412/2015, tem-se que: “os critérios adicionais ou a decisão de não adotá-los deverão ser aprovados nos conselhos municipais, estaduais ou distrital, conforme o caso, que tenham entre suas atribuições opinar ou deliberar sobre a política habitacional”. Estes dispositivos estão em estrita observância do que estatui o § 4º do art. 3º da lei federal que instituiu o PMCMV, a saber:

§ 4º. Além dos critérios estabelecidos no caput, os Estados, Municípios e Distrito Federal poderão fixar outros critérios de seleção de beneficiários do PMCMV, previamente aprovados pelos respectivos conselhos locais de habitação, quando existentes, e em conformidade com as respectivas políticas habitacionais e as regras estabelecidas pelo Poder Executivo federal.

Ademais, a própria lei do PMCMV, na esteira do que estabelece o SNHIS, nos termos do art. 22, § 1º, inciso VI, da Lei Federal nº 11.124/2005, também traz dispositivos que têm o condão de priorizar a mulher, em um claro reconhecimento de sua vulnerabilidade, pelo que se destacam os artigos 35, 35-A, 73-A e § 1º:

Art. 35. Os contratos e registros efetivados no âmbito do PMCMV serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher.

Art. 35-A. Nas hipóteses de dissolução de união estável, separação ou divórcio, o título de propriedade do imóvel adquirido no âmbito do PMCMV, na constância do casamento ou da união estável, com subvenções oriundas de recursos do orçamento geral da União, do FAR e do FDS, será registrado em nome da mulher ou a ela transferido, independentemente do regime de bens aplicável, excetuados os casos que envolvam recursos do FGTS.

Art. 73-A. Excetuados os casos que envolvam recursos do FGTS, os contratos em que o beneficiário final seja mulher chefe de família, no âmbito do PMCMV ou em programas de regularização fundiária de interesse social promovidos pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, poderão ser firmados independentemente da outorga do cônjuge, afastada a aplicação do disposto nos arts. 1.647 a 1.649 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

§ 1º. O contrato firmado na forma do caput será registrado no registro de imóveis competente, sem a exigência de documentos relativos a eventual cônjuge.

Concluída a análise das normas gerais com vistas a viabilizar as políticas públicas sobre habitação, passa-se a examinar o modo de efetivação do direito à moradia, ainda sob o aspecto feminino, no estado do Amazonas e na cidade de Manaus.

No âmbito estadual, o Conselho Estadual das Cidades do Amazonas (CONCIDADES-AM) foi instituído pela Lei Estadual nº 3685/11. Segundo seu artigo 2º, é um órgão colegiado que

tem por finalidade formular, debater e aprovar diretrizes para a implementação da política estadual de desenvolvimento urbano, bem como monitorar e avaliar a sua execução, promovendo o controle social e a integração das políticas setoriais de habitação [...].

Nos termos do art. 4º da aludida lei, o CONCIDADES/AM será “composto por quarenta e cinco representantes titulares e suplentes de órgãos e segmentos, com direito à voz e voto”, assim distribuídos:

I - Secretário de Estado da Articulação de Políticas Públicas aos Movimentos Sociais e Populares - SEARP, que o presidirá;  
II - 09 representantes do Poder Público Estadual [...];  
III - 01 representante da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas;  
IV - 01 representante da Câmara Municipal de Manaus [...];  
V - 02 representantes do Poder Público Federal [...];  
VI - 01 representante do Poder Público Municipal [...];  
VII - 15 representantes dos Movimentos Sociais e Populares [...];  
VIII - 02 representantes de entidades da área empresarial [...];  
IX - 04 representantes de entidades da área de trabalhadores [...];  
X - 04 rep. de entidades da área profissional, acadêmica e de pesquisa [...];  
XI - 04 representantes de organizações não-governamentais [...];  
XII - 01 representante da Associação Amazonense dos Municípios.

Constatou-se, entretanto, que não houve, dentre os representantes do Poder Público, principalmente dentre os nove assentos destinados ao Governo do Amazonas, nenhuma instituição que defenda, especificamente, os interesses da mulher (AMAZONAS, 2012). Quanto aos representantes da sociedade civil, dos quinze assentos destinados aos movimentos sociais e populares, foram identificados 02 assentos: o Movimento de Mulheres Por Moradia Orquídea – MMMO e a Associação de Mulheres e Amigos da Região Metropolitana de Manaus.

No âmbito municipal, o Conselho Municipal de Habitação (CMH) de Manaus foi instituído Lei Municipal nº 1198/07 e, segundo seu artigo 1º, é um órgão de “caráter deliberativo e com que visa assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação de programas na área habitacional, além de gerir o Fundo Municipal de Habitação a que se refere o art. 2º”. Ademais, no art. 17, esta lei estabelece que é atribuição do CMH: “VII - definir as formas e os critérios para a transferência dos imóveis vinculados ao Fundo aos beneficiários dos programas habitacionais”.

Segundo o atual subsecretário municipal de Habitação e Assuntos Fundiários de Manaus (MANAUS, 2018), presidente do CMH, José de Arimatéia Viana, o órgão colegiado representa o controle social na construção da política de habitação, colaborando para construir políticas públicas e melhorar a prestação de serviços à população.

São pessoas que estão presentes no cotidiano da habitação, nos movimentos sociais, nos órgãos que convivem com as demandas de quem constrói habitação de interesse social em Manaus, identificando as principais necessidades da população e propondo sugestões para a qualificação dessa política pública. Até o final do mandato terão o papel de cobrar, fiscalizar e guiar a gestão na oferta de melhores serviços para a população de Manaus”, salientou (MANAUS, 2018).

Os conselheiros municipais de habitação são eleitos e indicados para o mandato de dois anos, sob a coordenação da Subsecretaria de Habitação e Assuntos Fundiários da Casa Civil (SUBHAF). O CMH é composto por 14 membros, sendo metade deles escolhidos entre representantes do poder público e outra metade escolhidos entre representantes da sociedade civil, entidades de classe e academia.

Atualmente, estão representados na CMH: Casa Civil, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMMAS), Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEMINF), Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos (SEMMASDH), Superintendência Municipal de Transportes Urbanos (SMTU), Procuradoria Geral do Município (PGM), Câmara Municipal de Manaus (CMM), a Universidade Federal do Amazonas (UFAM), União Nacional de Luta Por Moradia, Instituto Poraquê Ambiental Social e Educacional do Amazonas, Paz Centro de Referência de Amparo à Mulher, Conselho Comunitário do Bairro Zumbi dos Palmares, Sindicato dos Arquitetos e Urbanistas do Estado do Amazonas e o representante dos empresários da construção civil.

Na busca de identificar os investimentos já realizados pelo governo federal, enquadrados na Faixa 1, do PMCMV, em Manaus, desde 2009, data do seu lançamento, constatou-se que foram financiados os seguintes empreendimentos:

Tabela 2 – Empreendimentos financiados pelo PMCMV em Manaus enquadrados na Faixa 1

NOME DO EMPREENDIMENTO	QDE UND	VALOR CONTRATO	CUSTO/UND	DATA	RESPONSÁVEL	MODALIDADE
Cidadão Manauara I	784	R\$48.608.000	R\$62.000	29/11/2013	Rd Engenharia	FAR Empresas
<b>Conjunto Vida e Saúde</b>	<b>500</b>	<b>R\$4.144.750</b>	<b>R\$8.290</b>	<b>31/01/2014</b>	<b>IASVISAM</b>	<b>Entidades</b>
Orquídea I	200	R\$12.398.760	R\$61.994	19/12/2012	MMO	Entidades
Orquídea II	200	R\$12.398.760	R\$61.994	19/12/2012	MMO	Entidades
Orquídea III	200	R\$12.398.760	R\$61.994	19/12/2012	MMO	Entidades

Residencial Cidadão Manauara II- A	500	R\$41.000.000	R\$82.000	30/01/2018	Rd Engenharia	FAR Empresas
<b>Residencial Mazon</b>	<b>160</b>	<b>R\$1.175.460</b>	<b>R\$7.347</b>	<b>07/02/2014</b>	<b>Mazon</b>	<b>Entidades</b>
Residencial Viver Melhor 1	3511	R\$151.425.387	R\$43.129	07/07/2010	Direcional Eng.	FAR Empresas
Residencial Viver Melhor 2	5384	R\$272.640.000	R\$50.639	30/09/2011	Direcional Eng.	FAR Empresas
Residencial Viver Melhor 3	2000	R\$124.000.000	R\$62.000	28/06/2013	Rd Engenharia	FAR Empresas

Fonte: Caixa Econômica Federal. Elaboração própria

De acordo com dados disponibilizados pela CEF, desde sua criação, o PMCMV financiou dez empreendimentos enquadrados na Faixa 1 em Manaus. Foram pouco mais de 680 milhões de reais, ao longo de oito anos, com quase 13.500 moradias entregues. Os empreendimentos Cidadão Manauara I e II foram realizados sob a coordenação da Subsecretaria de Habitação e Assuntos Fundiários da Casa Civil (SUBHAF), da Prefeitura de Manaus. Os empreendimentos Residencial Viver Melhor I, II e III foram realizados sob a coordenação da Superintendência de Habitação do Amazonas (SUHAB), do Governo do Amazonas. Esses foram empreendimentos realizados através de uma parceria entre o principal agente financeiro de habitação, a Caixa Econômica Federal (CEF) e os Poderes Executivos estadual e municipal, com obras executadas pelas construtoras Direcional Engenharia e R.D. Engenharia, as quais apresentaram custos por unidade que variaram de 43 mil a 82 mil reais, utilizando recursos do FAR.

A Prefeitura de Manaus, no primeiro empreendimento, Cidadão Manauara I, segundo o subsecretário da SUBHAF (AMAZONAS NOTÍCIAS, 2016), secretaria responsável pela coordenação da execução da obra, cadastramento e sorteio das famílias, a maioria dos beneficiados eram pessoas que viviam com o aluguel social pago pela prefeitura, por terem saído de suas casas localizadas em área de risco, nos termos da Portaria nº 412/2015, do Ministério das Cidades. Quanto ao segundo empreendimento, Cidadão Manauara II, ainda em fase de obras, não houve divulgação do critério de escolha dos beneficiários.

O Governo do Amazonas (AMAZONAS, 2016), nos três empreendimentos que coordenou, Viver Melhor I, II e III, selecionou os beneficiados entre as famílias cadastradas no banco de dados administrados pela SUHAB, utilizando apenas os critérios estabelecidos pelas portarias do Poder Executivo federal. Entre os critérios estavam, por exemplo, famílias com filhos e de residência fixa em Manaus há, no mínimo, três anos; famílias chefiadas por mulheres; e famílias residentes em áreas de risco.

Assim, concluiu-se que, quanto aos cinco empreendimentos financiados pelo FAR, cuja execução ocorreu por meio de construtoras sob a supervisão do Governo do Amazonas e da Prefeitura de Manaus,

não se constatou nenhuma priorização à mulher que já não tivesse sido estabelecida em linhas gerais pelas portarias do Poder Executivo federal, mesmo havendo previsão legal que autorizam que Estados e Municípios criem outros parâmetros complementares para seleção de beneficiários do PMCMV, nos termos do §4º do art. 3º, da Lei Federal nº 11.977/2009.

Importante destacar que esta invisibilidade do gênero feminino se deu de maneira ainda mais saliente no âmbito municipal, uma vez que o próprio Conselho Municipal de Habitação, órgão colegiado que possui apenas 14 assentos, conta com a presença de um membro da Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos (SEMMASDH), junto aos representantes do poder público, e um membro da entidade Paz Centro de Referência de Amparo à Mulher, junto aos representantes da sociedade civil, o que equivale a mais de 13% dos assentos do órgão colegiado.

Por outro lado, concluiu-se que, quanto aos cinco empreendimentos financiados pelos recursos do FDS, os empreendimentos, Conjunto Vida e Saúde; Orquídea I, II e III; e Residencial Mazon, foram construídos sem construtoras, através execução de serviços de engenharia sob a responsabilidade das entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, Instituto de Ação Social Vida e Saúde do Amazonas (IASVISAM), Movimento de Mulheres por Moradia Orquídea (MMMO) e Movimento Amigos da Zona Norte (MAZON), havendo uma melhor relação custo-benefício, verificando-se, também, melhores condições para fixação de critérios muito mais específicos para escolha das famílias contempladas, priorizando o recorte de gênero.

Neste sentido, cumpre destacar que os custos por unidade habitacional do Conjunto Vida e Saúde e do Residencial Mazon foram baixíssimos, entre R\$ 8.290 e R\$ 7.347, respectivamente. Dados que permitem a conclusão de que o financiamento de moradias com vistas ao atendimento de famílias de baixa renda através da modalidade PMCMV Entidades, com recursos do FDS e a coordenação de organizações não governamentais sem fins lucrativos, parecem ser a solução mais econômica, possibilitando o alcance de um maior número de famílias beneficiárias, uma vez que o empreendimento não está estritamente vinculado a um padrão construtivo que maximize o fim de lucro em detrimento do número de famílias favorecidas.

Indo além, quanto aos critérios fixados para a seleção das famílias, nos Residenciais Orquídea I, II e III, construídos sob a coordenação do Movimento Mulheres por Moradia Orquídea (MMMO), foram contempladas exclusivamente mulheres vítimas de violência doméstica, mulheres chefes de famílias e mulheres que pagavam aluguel, priorizando e atendendo especificamente este recorte social histórico e culturalmente injustiçado.

Atualmente, estão habilitados como entidade, tendo cumprido o pré-requisito para apresentação da proposta habitacional junto à instituição financeira CEF, o que não representa garantia de aprovação e contratação

da proposta pretendida de financiamento habitacional pretendido, vinte e sete organizações sem fins lucrativos no estado do Amazonas. Das dezenove entidades que pretendem construir empreendimentos em Manaus pelo PMCMV Entidades, seis, o que equivale a cerca de 30%, fazem referência à proteção dos direitos da mulher, são elas: Centro de Referência de Amparo à Mulher, Movimento de Mulheres Unidas por Moradia, Associação de Moradia Ana Oliveira, Associação das Donas de Casa do Estado do Amazonas, Clube de Mães Dr. Mário Cunha e Movimento de Mulheres por Moradia Orquídeas (MMMO).

Por fim, conclui-se que o movimento social de resistência protagonizado pelas mulheres do MMMO, que inaugurou o PMCMV Entidades em Manaus, por seu resultado de sucesso, uma vez que viabilizou 600 habitações privilegiando a mulher, tornou-se um modelo local que começa a ser replicado. Além disso, a modalidade PMCMV Entidades mostrou-se mais apta a viabilizar uma política habitacional atenta aos anseios sociais, principalmente para atender recortes sociais mais vulneráveis, como é o caso das mulheres, que podem se fazer ouvidas por meio das associações.

Lado outro, ficou evidente que o PMCMV na modalidade FAR Empresas, cujos empreendimentos são executados por construtoras, sob a supervisão do Governo do Amazonas e da Prefeitura de Manaus, responsáveis pelo cadastramento e seleção dos beneficiários, não têm estado tão atentos à necessidade de priorizar a disponibilização de moradias adequadas às vulnerabilidades das mulheres, uma vez que costumam se ater exclusivamente aos requisitos gerais estabelecidos pelas portarias ministeriais do Poder Executivo federal, negligenciando a oportunidade de estabelecer critérios mais específicos por meio de decretos dos conselhos habitacionais locais.

De um modo geral, apesar de haver previsão expressa, tanto na lei que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) quanto na lei do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e demais portarias ministeriais, para que haja priorização da titularidade dos imóveis para a mulher e que dentre os beneficiários sejam escolhidas famílias chefiadas por mulher, cabe a reflexão sobre a possibilidade de serem criados parâmetros mais específicos.

O Poder Executivo federal poderia, por exemplo, além de considerar como prioridade o atendimento às mulheres chefes de família monoparentais e às mulheres assistidas pela Lei Maria da Penha, considerar políticas afirmativas mais específicas para mulheres idosas, mulheres portadoras de limitação física, de doenças crônicas incapacitantes ou mesmo HIV, além de viabilizar taxas menores de financiamento, subsídios diferenciados e prazos de amortização maiores, levando sempre em consideração o gênero, uma vez que a renda e a inserção da mulher no mercado de trabalho ainda não se mostra igualitário.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A principal questão que instigou essa pesquisa foi a de se analisar como se tem reconhecido a vulnerabilidade da mulher com vistas à implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida na cidade de Manaus. Os objetivos foram cumpridos à medida que se identificou o atual contexto socioeconômico da mulher e sua dificuldade em adquirir uma habitação. Ademais, foi analisado como se deu a implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida para famílias com renda até R\$ 1.800 em Manaus, objetivando o reconhecimento da vulnerabilidade feminina.

Constatou-se que, no país, ainda existem grandes desequilíbrios no mercado de trabalho, quando analisado, principalmente, sob o recorte de gênero. Mesmo tendo mais estudos que os homens, as mulheres ganham menos e têm menos empregos formais. O trabalho doméstico feminino não é reconhecido e elas ainda estão muito mais sujeitas às responsabilidades do lar. Estes fatos, aliados à inegável crise habitacional que assola todo o país, tornam a possibilidade de aquisição de moradia algo muito mais difícil para a mulher.

Apesar de o Programa Minha Casa, Minha Vida ter previsão expressa para que haja priorização de famílias chefiadas por mulheres, existe a possibilidade de fixação de critérios mais específicos para a promoção de uma política habitacional mais afirmativa para as mulheres, com, por exemplo, uma prioridade diferenciada para mulheres idosas, mulheres portadoras de limitação física, de doenças crônicas incapacitantes ou mesmo HIV.

Além disso, observou-se que a implementação deste programa em Manaus, na modalidade FAR Empresas, exigiu a coordenação do Governo do Amazonas e da Prefeitura de Manaus. Assim, os Poderes Executivos locais acabaram por cadastrar e selecionar famílias sem estabelecer nenhum subcritério complementar, que poderia ser editado por meio de decreto dos respectivos conselhos habitacionais, a fim de reconhecer a vulnerabilidade feminina e atender melhor os anseios sociais.

Constatou-se, também, que o aludido programa na modalidade Entidades, com recursos do FDS e a coordenação de organizações não governamentais sem fins lucrativos, parece ser uma solução com melhor relação custo-benefício, possibilitando o alcance de um maior número de famílias beneficiárias. Além disso, mostrou-se mais apto a viabilizar uma política habitacional atenta aos anseios da população mais pobre, principalmente para atender recortes sociais mais vulneráveis, como é o caso das mulheres, que puderam ser atendidas por meio de uma associação criada exclusivamente para assegurar seus direitos.

## REFERÊNCIAS

AMAZONAS, Governo do. *Governo do Amazonas e Ministério das Cidades beneficiam 10 mil pessoas com a entrega do Residencial Viver Melhor 3*, 2016. Disponível em: <http://www.amazonas.am.gov.br/2016/11/governo-do-amazonas-e-ministerio-das-cidades-beneficiam-10-mil-pessoas-com-a-entrega-do-residencial-viver-melhor-3/>. Acesso em: 20 abr. 2019.

AMAZONAS, Governo do. *Governo do Amazonas instala Conselho Estadual das Cidades*, 2012. Disponível em: <http://www.amazonas.am.gov.br/2012/11/governo-do-amazonas-instala-conselho-estadual-das-cidades/>. Acesso em: 20 abr. 2019.

AMAZONAS NOTÍCIAS. *Futuros moradores do Residencial Cidadão Manauara I conhecem seus apartamentos*, 2016. Disponível em: <https://amazonasnoticias.com.br/futuros-moradores-do-residencial-cidadao-manauara-i-conhecem-seus-apartamentos/>. Acesso em: 20 abr. 2019.

AMAZONAS. *Lei Estadual nº 3685/2011*. Assembleia Legislativa do Amazonas, Manaus, 2011.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Secretaria Nacional de Habitação. Ministério das Cidades. Centro de Estudos da Metrópole-CEBRAP: Brasília, 2012.

BRASIL, Constituição da República Federativa do. Congresso Nacional, Brasília, 1988.

BRASIL. *Lei Federal nº 6.938/1981*. Congresso Nacional, Brasília, 1981.

BRASIL. *Lei Federal nº 11.124/2005*. Congresso Nacional, Brasília, 2005.

BRASIL. *Lei Federal nº 11.340/2006*. Congresso Nacional, Brasília, 2006.

BRASIL. *Lei Federal nº 11.977/2009*. Congresso Nacional, Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida*. Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014.

BRASIL. *Portaria nº 595*, de 18 de dezembro de 2013. Diário Oficial da União, 20 dez. 2013, Seção 1.

BRASIL. *Portaria nº 610*, de 26 de dezembro de 2011. Diário Oficial da União, 27 dez. 2011, Seção 1.

BRASIL. *Portaria nº 412*, 06 de agosto de 2015. Diário Oficial da União, 07 ago. 2015, Seção 1.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Empreendimentos Minha Casa Minha Vida*, 2019. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 20 abr. 2019.

FONTOURA, Natália et al. *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça–1995 a 2015*. Brasília: Ipea, 2017.

FURTADO, Bernardo Alves; LIMA NETO, Vicente Correia; KRAUSE, Cleandro. *Nota Técnica. Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)*. Ipea, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2010. Aglomerados Subnormais Primeiros Resultados*. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Cidades, IBGE, Manaus, panorama*, 2016. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus/panorama>. Acesso em: 04 jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF, principais resultados - despesas, rendimentos e condições de vida*, 2008. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/rendimento-despesa-e-consumo/9050-pesquisa-de-orcamentos-familiares.html?edicao=9061&t=destaques>. Acesso em: 04 jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua, principais resultados - 1º trimestre 2019*, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?edicao=24478&t=destaques>. Acesso em: 04 jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua. Tabelas – 2018, Características gerais dos domicílios e dos moradores*, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=24437&t=resultados>. Acesso em: 04 jun. 2019. MANAUS. Lei Municipal nº 1198/2007. Manaus: Câmara Municipal de Manaus, 2007.

MANAUS, Prefeitura de. *Novo Conselho Municipal de Habitação toma posse*, 2018. Disponível em: <http://www.manaus.am.gov.br/noticia/novo-conselho-municipal-de-habitacao-toma-posse/>. Acesso em: 20 jun. 2019.

MENEZES, Alik. *Em Manaus, 128 mil famílias não têm residência própria, aponta IBGE*, 2018. Acrítica.com. Disponível em: <https://www.acritica.com/channels/manaus/news/em-manaus-128-mil-familias-nao-tem-residencia-propria-aponta-pesquisa-do-ibge>. Acesso em: 04 jun. 2019.

PINHEIRO, L.; FONTOURA, N.; QUERINO, A.; BONETTI, A.; ROSA, W. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. 3. ed. Brasília: Ipea, SPM, Unifem, 2008.

PINHEIRO, Luana Simões; MEDEIROS, Marcelo C. *Desigualdades de gênero em tempo de trabalho pago e não pago no Brasil, 2013*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016.



## INTRODUÇÃO

A bucólica existência de uma Política Estadual de Educação Ambiental (Lei nº 3.222/2008), ainda que acompanhada de Decreto que a regulamente (Decreto nº 32.555/2012), não pressupõe que a educação ambiental e as ações de Educação Ambiental no estado do Amazonas sejam efetivas. Para que haja aplicabilidade, faz-se necessária uma ligação entre a educação ambiental e a conscientização ambiental: apenas com esse imperativo ajuntamento é que os cidadãos passam a agir em consonância com os interesses da natureza por entender o quão necessário isso é para a saúde ambiental e para a sua própria saúde e qualidade de vida.

A Política Nacional de Educação Ambiental conceitua a educação ambiental e seus princípios básicos, objetivos, e salienta, ao longo dos vinte e um artigos, a sua importância e necessidade, originando um circuito para possibilitar a efetividade e aplicação do seu regramento a favor da própria evolução da sociedade e preservação do meio ambiente, envolvendo também as instituições educacionais, órgãos públicos, e organizações não governamentais com atuação em educação ambiental.

A Política Estadual de Educação Ambiental, nove anos mais tarde, ressalta o conceito trazido pela Política Nacional e observa que as ações embasadas na referida política terão como foco a Amazônia, destacando em cinquenta e seis artigos os seus objetivos, instrumentos, execução, e tecendo relação com diversos órgãos, propondo modo de atuação, projetos e vinculação com a construção de valores sociais.

Por sua vez, o Decreto nº 32.555/2012 estabeleceu progressos para a Política de Educação Ambiental do Estado do Amazonas, já que melhor direcionou determinadas atividades e responsabilidades para determinados órgãos e comitês e ainda estabeleceu que deve o Poder Executivo Estadual garantir o orçamento voltado aos objetivos da Política Estadual de Educação Ambiental no Amazonas.

Todavia, apesar das citadas normas já trazerem detalhadamente o conceito, embasamento e aplicabilidade da educação ambiental, minudenciando até mesmo diretrizes e prioridades, constata-se que nos dias atuais, vinte anos após a publicação da Política Nacional e sete anos do Decreto que regulamenta a Política Estadual, a sociedade ainda estranha ou ignora seus regramentos e concepções.

Apenas a partir do momento em que passam os cidadãos a conhecer melhor as questões que envolvem o meio ambiente, inicia-se o controle da qualidade do meio em que se vive e se passa a opinar nas políticas públicas, visando à evolução conjunta.

É o sentir da necessidade de uma evolução em termos educacionais mais amplos, o que faz com que a ética e a moralidade comecem cada vez

mais a fazer parte do dia a dia das sociedades e a vontade de dissipar o conhecimento, de fazer chegar a todos novos conceitos e o novo pensar.

Brota o dever e vontade de conhecer e aplicar a educação ambiental de atitude automática e espontânea, motivada pelos prejuízos que possam ocorrer à natureza, mas também da educação e ética difundidas pela sociedade.

O direito enriquece na medida em que a sociedade evolui e para que possamos usufruir o meio ambiente com qualidade de vida e de forma a preservá-lo para as futuras gerações, é mandatória a existência de educação ambiental sensível e sólida, nos âmbitos formal e informal, através da conscientização das sociedades e do desenvolvimento de uma consciência moral sobre as diversas formas de vida, impondo, invariavelmente, demarcações à exploração do próprio meio ambiente.

## **BREVE RETROSPECTO**

Através de uma breve lembrança da trajetória do homem, constata-se diferentes episódios que modificaram intensamente o curso da história, decompondo suavemente o pensamento das sociedades, despertando, ainda, consciência da humanidade para a preservação do meio ambiente e para a educação, e também a educação ambiental.

Silva (1996, p. 157-158) lembra a descrição da Amazônia pré-colonial:

O traço marcante da Amazônia pré-colonial é a diversidade de povos, de línguas, de organização societária, enfim é a diversidade de culturas dos seus primeiros habitantes. A fartura alimentar, a densidade populacional, a vastidão de terras e a pluralidade de Nações que as ocupavam são aspectos reiterados pelos viajantes. A pobreza da dieta, o despovoamento, a qualificação das culturas indígenas num nível de inferioridade são produtos da posse e da colonização branca, tal qual a belicosidade atribuída aos povos amazônicos.

Relembrando-se o caminho da humanidade, não é preciso ser sabedor para se constatar e rememorar a ocorrência dos numerosos episódios que modificaram intimamente o curso da história humana, trazendo outras direções para o pensamento das sociedades como um todo, inclusive despertando a consciência da humanidade para a preservação do meio ambiente e para a educação ambiental.

A própria Amazônia foi classificada pelo branco “segundo os padrões da barbárie dos seus ancestrais” (SILVA, 1996, p. 158); e, para a autora, os

interesses coloniais criaram e desenvolveram a questão indígena e a luta entre a Amazônia Lusitana e a indígena “impondo-se a primeira como negação da segunda”. Esse fato isolado por si só já demonstra um retrocesso cultural e um anacronismo de valores e de educação.

Com a revolução industrial, a partir da metade do século XVIII, iniciou-se o processo de urbanização e a expectativa dos povos no que diz respeito às novidades trazidas pela industrialização. Essa fase durou anos, até que foram ocorrendo os primeiros danos à natureza.

A Amazônia, por sua vez, logo após a independência da América do Norte em 1776, já “trazia problemas do seu nascedouro: estratégicos, políticos, culturais”. (SILVA, 1996, p. 145-146). Para a autora, a Amazônia é força social, mas ao mesmo tempo é “passado, presente e futuro de um modo de ser; é uma expectativa social e um projeto político em construção, buscando viabilizar-se na história” (SILVA, 1996, p. 168).

Rocha (2000, p. 183) relata que esse tema referente ao meio ambiente e sustentabilidade deflagrou após o desenvolvimento industrial e consequente avanço tecnológico, com a vinda da urbanização desenfreada e da explosão demográfica, que trouxe também o consumismo descomedido. Assim sustenta Nardy:

O surgimento da ‘cidade industrial’, contudo, simultaneamente prenuncia e induz transformações significativas da realidade urbana, a qual se vê lançada em uma ‘zona ou fase crítica’ marcada pela superposição do crescimento da produção industrial sobre o crescimento das trocas comerciais, que se multiplicam, por conseguinte, para abranger não só produtos, mas também ideias e concepções de mundo, em escala global. (...) É somente nesse ambiente multicontextual que o desenvolvimento urbano, entendido como a afirmação da predominância econômica, social e cultural das cidades, pode ser considerado como uma característica dominante dos processos contemporâneos de produção no espaço (NARDY, 2003, p. 141-142).

Ao longo da década de 50 determinados desastres ambientais fizeram com que se iniciasse um processo de reflexão, ponderação e debates sobre a qualidade do meio ambiente. Um exemplo foi no ano de 1952 na Inglaterra, onde uma gigante poluição atmosférica de origem industrial matou milhares de pessoas. Depois disso, no ano de 1953 em Minamata, no Japão, uma catástrofe aconteceu devido a despejos industriais de mercúrio que fez com que milhares de pessoas sofressem problemas neurológicos e genéticos, incluindo o nascimento de bebês com mutações genéticas (CHAGAS, 2002, p. 57).

Enquanto isso, no Brasil a borracha voltava ao seu auge com o apoio americano: “Ciente disso, o governo brasileiro firma um acordo com os americanos: eles investem no Brasil e o governo brasileiro se encarrega de arregimentar nova mão-de-obra para os seringais da Amazônia” (PEIXOTO, 2009, n.p.). No entanto esse período de apogeu dura pouco tempo e com o término dos investimentos a Amazônia sofre com a decadência econômica e social.

Na entrada da década de 60, apesar de os problemas ambientais continuarem mostrando a irracionalidade do modelo econômico ora adotado, ainda não se falava em educação ambiental e “após anos de incentivos à produção e à ocupação da Amazônia, os sinais de destruição ficam mais claros. Em 1978, a área desmatada chega a 14 milhões de hectares” (PEIXOTO, 2009, n.p.).

Determinados episódios, como a própria destruição desenfreada da Amazônia em um curto espaço de tempo e de forma brutal, foram aos poucos abrindo caminhos para um início de consciência ambiental. Nesse contexto “os desmatamentos nas florestas também passam a ser questionados” (PEIXOTO, 2009, n.p.).

Silva (1995, p. 09) destaca que a ampla questão da tutela jurídica ambiental brota quando sua “degradação passa a ameaçar, não só o bem-estar, mas a qualidade da vida humana, se não a própria sobrevivência do ser humano”. A propósito:

As notícias e as discussões sobre a deterioração crescente do ambiente em que vivemos e sobre a necessidade de o preservar, sob pena de a nossa própria existência ser posta em causa, estão agora ‘na ordem do dia’, sendo também um dos objectos fundamentais do discurso político (CANOTILHO, 1998, p. 19).

Assim nasce e cresce timidamente o interesse pela proteção do ambiente. Diligência essa que possui seu viés econômico e sua ordem social.

Entretanto, não basta a existência do interesse e da lei. Para que a proteção ao meio ambiente se concretize, se faz necessário haver uma população educada e interessada. Um povo que tenha vontade de corpo e alma de tornar sua vida sustentável. Uma sociedade que queira de verdade proteger seu ambiente natural. E, para isso, a educação ambiental, o conhecimento e a dispersão da informação aparecem como peças chaves desse vaivém.

Constata-se que até determinado momento se falava em direito ambiental propriamente regulamentando a saúde do ambiente e sequer se tratava do assunto envolvendo a população e a educação sobre o que era e para que servia o ambiente e suas adversidades.

Com o intuito de fazer uma breve análise do ingresso da educação ambiental na vida do homem e das sociedades, se traz ao presente trabalho um conjunto de regramentos que marcaram a história da educação ambiental chegando-se ao Estado do Amazonas. Estas são observadas de acordo com o crescimento, bem como evolução das diferentes sociedades criadas em conformidade com a necessidade nacional, especificamente do Estado do Amazonas.

Cabe aqui, a partir de então, uma breve análise da aplicabilidade do direito ambiental e efetividade da educação ambiental em nosso país e especialmente no Amazonas, através da Política Estadual de Educação Ambiental.

## **DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 À POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL – LEI Nº 9.795/1999**

Afirma Borges (1999, p. 38) que os primeiros sinais de interesse ao meio ambiente propriamente dito foram de fato inseridos em nosso ordenamento, com o advento das Leis nº 6938/81 (referente à política nacional do meio ambiente) e nº 7347/85 (que trata da ação civil pública), e, principalmente com o advento da Constituição Federal de 1988.

Conforme dito alhures, até algum momento se falava em meio ambiente e direito ambiental já regulamentado, no entanto a expansão da informação e educação voltada para o meio ambiente inexistia ou era muitíssimo pouco trabalhada.

A Carta Constitucional de 1988 em seu artigo 23<sup>31</sup> indicou a competência comum da União, Estados, Municípios e Distrito Federal de proteger o meio ambiente, preservar a fauna e a flora e bens de valor histórico e paisagens naturais.

Trouxe no artigo 210<sup>32</sup> a obrigatoriedade de fixação dos conteúdos mínimos de ensino a fim de garantir a formação básica do indivíduo. Na seção II, quando trata da cultura, afirma em seu artigo 216<sup>33</sup> que

<sup>31</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
(...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

<sup>32</sup> Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

<sup>33</sup> Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial,

fazem parte do patrimônio cultural brasileiro tanto os bens materiais como imateriais que façam referência à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, abrangendo ambientes com valores ecológicos e históricos.

Já no artigo 225<sup>34</sup>, a Constituição confere a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado por ser a base da existência de qualidade de vida e impõe não apenas ao poder público, como também à coletividade, o dever de sua preservação.

Sobre a Constituição Federal de 1988, Teixeira (2006, p. 82) esclarece que “o capítulo do meio ambiente é um dos mais avançados e modernos. Nas duas últimas décadas, o direito ao meio ambiente passou a ser reconhecido como um direito fundamental da pessoa humana”.

Machado (1996, p. 37), na mesma linha, sustenta que “a Constituição deu sério passo para a punição da ofensa ao ambiente”. Isso porque “não se pode mais pensar em tutela ambiental restrita a um único bem. (...) O meio ambiente é uma totalidade e só assim pode ser compreendido e estudado” (ANTUNES, 2005, p. 68).

Onze anos depois nasce a Lei nº 9.795, em 27 de abril de 1999, dispondo sobre a educação ambiental, e instituindo a Política Nacional de Educação Ambiental.

Sustenta a Política Nacional que “a educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal”<sup>35</sup>.

Por outro lado, o artigo introdutório da Política Nacional conceitua a educação ambiental dizendo:

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

---

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:  
(...)

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

<sup>34</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

<sup>35</sup> Art. 2º da Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999.

“Chegamos, dessa maneira, ao ponto em que a tutela ao meio ambiente é elevada ao status de norma constitucional” (ROCHA, 2000, p. 185), não obstante, apesar de estar expressamente contido na Carta Constitucional e também ter uma Política Nacional específica para a educação ambiental, permanece sem sua devida inserção em todos os níveis de ensino (BADR, 2017, p. 38).

Mais do que isso, “a liberdade de ensino das instituições privadas de ensino superior e os seus limites constitucionais, instrumentais e materiais, é tema escassamente tratado pela doutrina pátria, apesar da sua extraordinária importância” (BADR, 2011, p. 12), o que nos leva a crer que à educação como um todo faltam anteposições e demarcações.

No Estado do Amazonas, com o incremento da Política Estadual de Educação Ambiental e seu respectivo Decreto, da mesma forma a educação ambiental conserva-se desconhecida dos principais órgãos aplicadores do direito e da educação e também da própria sociedade conforme será tratado no próximo capítulo.

Para Badr (2011, p. 20), “a educação como um direito fundamental é predominantemente associada a prestações positivas, sobretudo, do Estado, mas também da família e da sociedade”. Na mesma linha a educação ambiental é conexa a prestações positivas de todos os órgãos públicos e privados.

A educação ambiental é por si só uma obrigação para a atual sociedade e o fato de estar disposta em Lei a necessidade de sua presença articulada em todo o processo educativo certamente é um passo admirável. Entretanto, sem a conscientização cabal da sociedade incluindo atuação conjunta e holística em conjunto com instituições públicas para alcance da efetividade no investimento e aplicação, o ideal da educação ambiental não será alcançado.

## **A POLÍTICA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL – LEI Nº 3.222/2008**

Com o nascimento e posterior amadurecimento de uma consciência pela preservação ambiental, o conceito de educação ambiental e normas reguladoras do meio ambiente começaram, aos poucos, a ganhar seu espaço.

O direito ambiental hoje faz parte do ordenamento jurídico brasileiro, e somente a partir de sua inserção na Legislação é que ele passou a ser “protegido, ao menos no plano formal, o que deve ser levado em conta como sendo um primeiro e necessário passo para a efetiva proteção ambiental” (BORGES, 1999, p. 38).

A Política Nacional de Educação Ambiental conceituou a educação ambiental e seus princípios básicos em 1999, e ocasionou uma rede para possibilitar a efetividade e aplicação do seu regramento a favor da própria evolução da sociedade e preservação do meio ambiente.

Assim, em 1º de junho de 2005 instituiu-se a Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental do Estado do Amazonas - CIEA-AM através do Decreto nº 25.043/2005 em atenção ao disposto na Constituição Federal de 1988 e na Política Nacional de Educação Ambiental com o especial objetivo de promover a educação ambiental formal e informal no Estado do Amazonas.

Na oportunidade foi amplamente reconhecida a coexistência de compreensões envolvendo o meio ambiente, e por este motivo criada a CIEA-AM, com o intuito principal de promover a implementação da referida política no Estado do Amazonas.

Por sua vez, a Política Estadual de Educação Ambiental, nove anos mais tarde, lembrou o conceito trazido pela Política Nacional e observa que as ações embasadas na referida política terão como foco a Amazônia, nos termos do artigo 3º:

Art. 3.º As ações de Educação Ambiental terão como eixo norteador a Amazônia, em sua amplitude e complexidade, associada à cidadania planetária, na busca da reflexão não somente do potencial de sua biodiversidade, mas também, dos projetos de desenvolvimento para a região, com a participação da comunidade.

A Política Estadual de Educação Ambiental pontuou quais seriam a partir de então os seus instrumentos executores e trouxe no artigo 7º a CIEA-AM<sup>36</sup> como órgão gestor da Política de Educação Ambiental do Estado do Amazonas:

A CIEA-AM é formada por 74 membros (titulares e suplentes), representando 47 instituições: Secretarias de Estado, instituições de ensino, pesquisa e extensão, organizações ambientalistas que trabalham com a Educação Ambiental, movimentos sociais e associações, municípios representados por 8 Prefeituras Municipais, instituições federais e setor empresarial (FERREIRA, 2013, p. 120).

Através da CIEA em 2012 ocorreu a publicação do Decreto nº 32.555, de 29/06/2012, o qual regulamenta a Política de Educação Ambiental do Estado do Amazonas (FERREIRA, 2013, p. 120).

<sup>36</sup> CIEA-AM: Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental do Estado do Amazonas.

Por sua vez, o Decreto nº 32.555/2012 estabeleceu avanços para a Política de Educação Ambiental do Estado do Amazonas, já que melhor encaminhou determinadas atividades e responsabilidades para determinados órgãos e comitês e ainda estabeleceu que deve o Poder Executivo Estadual garantir o orçamento voltado aos objetivos da Política Estadual de Educação Ambiental no Amazonas; vejamos:

Art. 8.º O Poder Executivo Estadual garantirá a dotação orçamentária e financeira para a realização das atividades e para o cumprimento dos objetivos da Política de Educação Ambiental no Estado do Amazonas.

Entretanto, apesar da normatização do tema, ainda há diferentes dificuldades na aplicação das normas ambientais no que diz respeito à educação ambiental no Estado do Amazonas bem como educação voltada para a prevenção ou reparação dos danos ora causados à natureza.

Para Pereira (2008, p. 17), “fazer parte de um Estado e viver em sociedade é vincular-se a direitos e deveres aprovados por leis que disciplinam a vida de toda e qualquer comunidade, incluindo os direitos e o respeito à legislação ambiental”. No entanto para que ocorra referida vinculação é indispensável a existência de relações interculturais no contexto da sociedade amazonense.

Pereira (2008, p. 17) também afirma que “a educação é um instrumento de transformação social que favorece a aquisição de conhecimentos e a prática de atitudes ambientalmente corretas”. E para que ela se torne um instrumento favorável e que ande de mãos dadas com os interesses ambientais do Estado, a educação, acompanhada da educação ambiental, deve ser implementada de forma efetiva, de modo a sair da folha de papel e se tornar objeto de rotina em todos os níveis de ensino, senão vejamos:

A sensibilização para a questão ambiental, com seus novos conceitos, metodologias e técnicas, pretende conseguir mudanças de comportamento nos mais diferentes públicos, com vistas a recuperar, conservar e preservar os recursos naturais, para a melhoria da qualidade de vida (PEREIRA, 2008, p. 18).

As alterações do *modus operandi* da sociedade no que tange às mudanças do direito e educação ambiental e naturalmente é imprescindível para a evolução das sociedades e chegada de novas gerações com a adequação aos novos valores e realidade social.

Sustenta Pereira (2008, p. 18) que “interessa à educação ambiental preparar os indivíduos para uma melhor compreensão dos problemas decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais e incentivar hábitos e comportamentos voltados para um novo modelo de cidadania”.

Atualmente no Amazonas dificilmente se verifica a educação ambiental tratada de maneira rigorosa, fornecendo ao seu receptor a visão admirável que o tema merece. Isso porque pouco se investe em programas de educação ambiental, sendo certo que, quando há a sua aplicação, essencialmente ocorre de forma nítida e insuficiente, ausente o enfoque crítico.

O desafio se faz presente no sentido de efetivação de práticas com abordagem global, intercultural e questionadora, abrindo espaço para novos diálogos e novas perspectivas. Diálogos indagadores, mas também acolhedores. Diálogos que sejam abertos e ao mesmo tempo esclarecedores. Colóquios que convençam o ouvinte da importância da educação ambiental a ponto de tocar-lhe a alma.

Senão vejamos as afirmações de Morin (2003, p. 18):

O enfraquecimento de uma percepção global leva ao enfraquecimento do senso de responsabilidade – cada um tende a ser responsável apenas por sua tarefa especializada –, bem como ao enfraquecimento da solidariedade – ninguém mais preserva seu elo orgânico com a cidade e seus concidadãos.

Para o autor, “a perda do saber, muito mal compensada pela vulgarização da mídia, levanta o problema histórico, agora capital, da necessidade de uma democracia cognitiva.” (MORIN, 2003, p. 19). Isso porque, não se basta a imposição de informações de cima para baixo, mas sim a conscientização da necessidade das mudanças de atitudes e exercício da cidadania através da educação.

O que se necessita é do atingimento do conceito à alma: da chegada da verdade ao interior do cidadão. O homem precisa acreditar com toda a sua certeza de que aquilo que lhe chega ao conhecimento é a verdade para a sua vida. Aquela informação que chega até ele é a notícia que ele terá toda a vontade e anseio em compartilhar. Chega-se, assim, à educação ambiental para a alma, para a existência. É essa educação, esse conhecimento, que será levado adiante e para o seio da sociedade com fervor através da revolução dos valores e conceitos, da conflagração dos julgamentos e opiniões.

Sobre o tema, brilhantemente esclarece Morin (2003, p. 64):

A educação deve contribuir para a autoformação da pessoa (ensinar a assumir a condição humana, ensinar a viver) e ensinar como se tornar cidadão. Um cidadão é definido, em

uma democracia, por sua solidariedade e responsabilidade em relação a sua pátria. O que supõe nele o enraizamento de sua identidade nacional.

E completa:

Somos verdadeiramente cidadãos, dissemos, quando nos sentimos solidários e responsáveis. Solidariedade e responsabilidade não podem advir de exortações piegas nem de discursos cívicos, mas de um profundo sentimento de filiação (*affiliare*, de *filius*, filho), sentimento matripatriótico que deveria ser cultivado de modo concêntrico sobre o país, o continente, o planeta (MORIN, 2003, p. 74).

Conclui-se que, para que haja efetividade na aplicação da Política Estadual de Educação Ambiental no Estado do Amazonas, é imprescindível que o destinatário dos seus artigos os receba com sentimento de mudança e anseio de responsabilidade e que acredite nas mudanças que podem e devem acertar.

Acreditar e repassar aos que estão ao redor essa credibilidade no que diz respeito à educação, ao educar para a sustentabilidade e para a cidadania, para a vida em comum, é o formato de se fazer com que as leis saiam do papel e se sobressaiam às regras formais, se enraizando, ao final, nas crenças da sociedade e passando a fazer parte da cidadania, da vida em sociedade e das atitudes do dia a dia dos homens.

É imperioso que o receptor da política apresentada sinta a vontade e o dever intrínsecos de sua aplicação. Que ele possa querer entender e cuidar do que passará a fazer sentido a partir do momento que conhecer e acreditar naquilo que lhe agrada. Que ele se sinta parte do povo amazonense e queira transformação dos seus ideais através de mais conhecimento e enfrentamento, não mais aceitando aquilo que não o faz sentir e agir como cidadão, passando a revisitar seus conceitos já ultrapassados e trazendo novos juízos e valores de vida e de educação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Notoriamente a educação ambiental, e mais especificamente o Direito Educacional Ambiental, é hoje considerada um setor admirável da ciência do direito, uma vez que já nos proporciona a garantia de que o Meio Ambiente seja tratado nas sociedades, possua sua defesa, sendo resguardado ou até mesmo restaurado.

No entanto, especificamente tratando da Política Nacional de Educação Ambiental, instituída pela Lei nº 9.795/99, “temos que ainda permanece carente a inserção da Educação Ambiental em todos os níveis de ensino e o estudo dessa Lei pela Ciência do Direito” (BADR, 2017, p. 38).

No que diz respeito à Política Estadual de Educação Ambiental, instituída pela Lei nº 3.222/2008, perdura da mesma forma desprovida de aplicação efetiva no Estado do Amazonas.

Não se é possível visualizar na sociedade amazonense aplicabilidade da educação voltada para o meio ambiente. A formação e desenvolvimento do cidadão nos dias de hoje não contempla a inserção das informações voltadas para a educação ambiental como previsto na legislação estadual.

Para uma civilização como a atual “de fato, a problemática ambiental está na ordem do dia” (MILARÉ, 2004, p. 47), a aplicação da legislação que trata da educação ambiental encontra-se incógnita pela imensa maioria da população. Nos dizeres de Badr (2017, p. 38), “esse importante estatuto legal, ainda nos dias de hoje, permaneça praticamente desconhecido pela maioria dos indivíduos, comunidades e sociedades civis organizadas, bem como pelos operadores do Direito”.

A educação é o primeiro passo para que os indivíduos passem a compreender os motivos pelos quais há que se resguardar o meio ambiente, e, portanto, a educação ambiental é essencial para que se possa efetivar a participação da comunidade nas decisões referentes ao ambiente. Trata-se de uma educação para a cidadania, que leva o indivíduo a apresentar um comportamento amplo e notadamente questionador, contribuindo naturalmente com essa ciência do Direito.

O Estado tem a missão de atender ao bem comum, o qual, por sua vez, é para todos. O uso do Poder Público para resguardá-lo ocorre tendo em vista que se trata de um interesse do “povo”, e, é claro, se encontra acima dos interesses individuais ou privados. Todavia, cabe à comunidade cooperar para que esta atividade do Estado se efetive.

Para Morin (2003, p. 24-25), é imperativo para a educação globalizar os saberes, já que “desenvolvimento da aptidão para contextualizar tende a produzir a emergência de um pensamento ‘ecologizante’”, pois “situa todo acontecimento, informação ou conhecimento em relação de inseparabilidade com seu meio ambiente – cultural, social, econômico, político e, é claro, natural”.

Teixeira (2006, p. 103) salienta que a implementação de normas e princípios não é suficiente para sua efetividade. Há que se falar em atuação de uma sociedade devidamente “educada”, ou seja, que possa compreender as necessidades de reparação dos danos ao meio natural bem como prevenir que outros estragos ocorram.

Para ele, não basta simplesmente aplicar a legislação.

Deve haver também a conscientização, através da educação ambiental – ponto fundamental para a transformação cultural – entre outros mecanismos, na busca de uma segurança ambiental e de um manejo racional dos recursos ambientais (TEIXEIRA, 2006, p. 103).

Se a Educação Ambiental é a expectativa que se tem para o efetivo atingimento do desenvolvimento sustentável, nada mais urgente do que traçar todas as estratégias para sua aplicação efetiva e imediata na sociedade amazonense através da aplicação enfática, holística e contextualizada da Política Estadual de Educação Ambiental.

Na atualidade ainda não se pode discorrer da efetividade da educação ambiental no Amazonas, uma vez que não há consciência dos cidadãos e tampouco opinião pública devidamente conhecedora acerca deste assunto.

Ainda, os próprios instrutores e educadores não são suficientemente habilitados para lecionar a Educação Ambiental no Amazonas, desconhecendo os regramentos e importância da matéria ou mesmo pela ausência de apoio e investimento do sistema educacional, seja por falta de incentivo dos seus superiores, seja por falta de apoio do próprio governo.

Temos que educar para o meio ambiente, que é um trabalho amplo, que engloba os mais diversos setores, que é voltado para as mais variadas fatias da sociedade e ainda, que é um trabalho contínuo e ininterrupto, na busca do atingimento do conceito global que possa chegar aos educadores e que possa ser aos poucos repassado e continuado até que se chegue ao ideal buscado pela raiz da educação ambiental.

Isso porque se trata de uma tarefa maior, muito mais ampla do que um simples educar em sala de aula. Trata-se da inserção do conceito ético voltado para o meio ambiente na alma dos cidadãos. É fazer a sociedade acreditar porque concorda com a necessidade de viver de forma sustentável e amena com o meio ambiente. É inventar formas de compatibilizar a vida humana com o meio ambiente a fim de se atingir a saúde de todos, a moralidade dos seres humanos e não humanos, a ética dissolvida por todos os lados.

A necessidade de desfazimento do conceito anterior enraizado de forma equivocada em algumas sociedades, ampliando-se o novo julgamento educacional vinculado à cidadania e às atitudes globais sustentáveis atreladas ao auxílio do Estado e dos cidadãos, somado ainda à efetiva aplicação dos regramentos amplos já existentes, possibilita um método contínuo de aprendizado e conscientização que englobe tudo e

todos, chegando-se a um objetivo comum, que é a compatibilização das vidas do planeta.

Portanto, finaliza-se o presente capítulo sinalizando prioritária necessidade de atenção para o mandatório desenvolvimento, credibilidade e investimento na Educação Ambiental de forma holística, para que possa a matéria se sobressair às leis, literalmente saindo do papel para as ruas, escolas, academias e residências, alargando-se procedimentos de ensino a favor do ambiente e em formato intercultural e questionador, para que a Educação Ambiental se torne um processo ininterrupto de conscientização do cidadão em relação à natureza, abrindo passagem para o desenvolvimento sustentável no estado do Amazonas e de todo o país.

## REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- BADR, Eid. *Curso de Direito Educacional: o ensino superior brasileiro*. Curitiba: CRV, 2011.
- BADR, Eid (Org.). *Educação Ambiental: conceitos, histórico, concepções e comentários à lei da Política Nacional de Educação Ambiental (lei nº 9.795/99)*. Manaus: Valer, 2017.
- BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *Função ambiental da propriedade rural*. São Paulo: LTr, 1999.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Coord.). *Introdução ao direito do ambiente*. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.
- CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. *Educação Ambiental: a formação do sujeito ecológico*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2012.
- CHAGAS, Marco Antônio. *Sustentabilidade e gestão ambiental no Amapá: saberes tucujus*. SEMA, 2002.
- FERREIRA, Nádia Cristina d'Avila. *Amazonas: 10 anos de política pública em desenvolvimento sustentável. Uma trajetória de conquistas e desafios (2003-2013)*. Manaus: Edições Reggo, 2013.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.
- MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- NARDY, Afrânio. Uma leitura transdisciplinar do princípio da precaução. In: SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio José Fonseca. *Princípios de direito ambiental: na dimensão internacional e comparada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- PEIXOTO, Fabricia. *Linha do tempo: Entenda como ocorreu a ocupação da Amazônia*. 2009. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/07/090722\\_amazonia\\_timeline\\_fbdt](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/07/090722_amazonia_timeline_fbdt)>. Acesso em: 20 jun. 2019.
- PEREIRA, Denise Scabin; FERREIRA, Regina Brito. *Ecocidadão*. São Paulo, SMA/CEA, 2008.
- ROCHA, Vânia de Almeida. Constituição e meio ambiente. In: HAUSEN, Enio Costa; TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha; ÁLVARES, Pércio Brasil.

(Orgs.). *Temas de direito ambiental: uma visão interdisciplinar*. Porto Alegre: AEBA, APESP, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1995.

SILVA, Marilene Corrêa da. *O paiz do Amazonas. Manaus*: Ed. UFAM, 1996.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha; ÁLVARES, Pércio Brasil. (Orgs.). *Temas de direito ambiental: uma visão interdisciplinar*. Porto Alegre: AEBA, APESP, 2000.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. *O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006.

# A IMIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA A CAPITAL DO ESTADO DO AMAZONAS, O DIREITO À CIDADE E A SOCIEDADE DE RISCO



**Bruno Rosas Hidalgo<sup>37</sup>**  
**Glaucia Maria de Araújo Ribeiro<sup>38</sup>**



<sup>37</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Nilton Lins (2015). Advogado com experiência na área de Direito Penal, Cível e Assessoria Empresarial. Aluno especial no Curso de Mestrado em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2384-4903>. E-mail: [brunorhidalgo@outlook.com](mailto:brunorhidalgo@outlook.com)

<sup>38</sup> Doutora em Saúde Coletiva pela UERJ/RJ. Doutoranda em Direito pela UFMG/MG. Mestre em Direito Ambiental pela UEA/AM. Professora da UEA/AM. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0695-5257> E-mail: [gribeiro@uea.edu.br](mailto:gribeiro@uea.edu.br) em Administração Pública com ênfase em Direito Público. Manaus-AM. E-mail: [gribeiro@uea.edu.br](mailto:gribeiro@uea.edu.br)



## INTRODUÇÃO

Em termos conceituais mínimos a presente pesquisa pretende efetuar uma análise sobre a imigração venezuelana para a cidade de Manaus, buscando um parâmetro ao acesso do direito à cidade, resguardado na Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

Em sua melhor compreensão, a pesquisa inicia fazendo uma abordagem acerca da história sobre A República Bolivariana da Venezuela e o seu apogeu com suas reservas de petróleo, que vão desde o Governo de Juan Vicente Gómez, em 1908, passando pelo marcante Hugo Rafael Chávez, nos dias atuais, ao duplo governo com Nicolás Maduro e Leopoldo López, demonstrando a crise e a recessão que vem sofrendo, sendo impedida de efetuar transações com a moeda americana, levando ainda mais o caos instalado e fazendo sua população buscar asilo em outros países.

A pesquisa faz uma análise aos estudos desenvolvidos em teorias adotadas por Ulrich Beck em sua obra intitulada “Sociedade de Risco”, onde conforme demonstrado pelo autor a concentração de riqueza e distribuição afetam a modernização e avanços em sociedades precárias, pontuando que uma sociedade que distribui riquezas também irá expandir os seus riscos, mas ainda estamos distantes dos dois paradigmas.

Demonstrações quantitativas apresentadas embasam a pesquisa, em que é demonstrado que o Brasil fica em quinto lugar no país que mais recebeu refugiados com 168 mil, a maioria vinda da Venezuela, e até fevereiro de 2019 na cidade de Manaus 503 venezuelanos iniciaram o processo de interiorização, sendo acolhidos mais de 757 pessoas, números que colocam o Amazonas na quinta posição dos Estados que mais receberam refugiados, conforme dados apresentados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR.

Ademais, um resgate histórico é apresentado no intuito de fazer o leitor compreender a crise que assola o país, desde o início do século, em meados dos anos de 1910, até as políticas atuais e as recessões que vem enfrentando. Definidos os contornos, conceituais, sociológicos e históricos, a pesquisa demonstra as medidas adotadas pelo Governo do Estado do Amazonas em parceria com a Prefeitura de Manaus e suas autarquias para receber os refugiados e dar a eles o acesso ao direito à cidade, sem qualquer distinção.

O direito à cidade é colocado como um direito fundamental, em que partirá da liberdade e expressão de uma cultura sem qualquer distinção dos que a habitam, para que todos possam usufruir, exatamente como vem a ser demonstrado no art. 2º da Lei n. 10.257/2001, garantindo uma cidade justa.

A temática recente sobre a crise migratória será de grande relevância para as áreas de políticas públicas, ciências sociais, econômica e, sobretudo, para o pensamento antropológico cultural na capital do Estado do Amazonas, abrindo novas perspectivas sobre outros estudos, visto que a temática é nova e ainda escassa de matérias e pesquisas em nossa região.

O presente artigo busca ressaltar o direito à cidade, no Estatuto da Cidade, resguardado na lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, analisando os direitos aos imigrantes venezuelanos para capital do Estado do Amazonas, Manaus.

## **CRISE VENEZUELANA: histórico**

A República Bolivariana da Venezuela é produtora de petróleo em grau comerciável desde 1914, detendo uma das maiores reservas de petróleo, gás natural e minérios (ferro, ouro, bauxita e diamantes) da América Latina e Caribe<sup>39</sup>. Podemos analisar o início da crise venezuelana partindo do seu apogeu no governo de Juan Vicente Gómez em 1908 a 1935, momento em que as reservas de petróleo começaram a ser exploradas, dando hegemonia ao Estado Nacional Venezuelano como o principal exportador mundial de petróleo para os EUA, fazendo o país desenvolver dependência com este. Na década de 70, a Venezuela era a principal beneficiária com a crise do petróleo, em que fez o preço do barril aumentar, durante a Presidência de Carlos Andrés Pérez de 1974 a 1979<sup>40</sup>.

Em meio aos governos de Juan Vicente Gómez e Carlos Andrés Pérez, existia latente o Pacto de Punto Fijo, em que reconhecia a existência de diversos partidos em prol de interesses comuns, logo a existência de uma classe com intuitos clientelistas. Nos altos anos da década de 1970, foi eleito pela segunda vez, Carlos Andrés Pérez.<sup>41</sup> Em meio ao seu governo, ocorreram novas crises relacionadas ao petróleo, decorrentes da alta oferta do produto, acarretando acentuada queda dos preços dos barris.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> DELGADO, Fernanda; FEBRERO, Júlia; MARQUES, João Victor; STIER, Klaus. Precisamos falar sobre a Venezuela: Impactos Petropolíticos e Reflexos para o Brasil. Dezembro, 2017. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19483/Coluna%20Opinio\\_Dezembro-Venezuela\\_FINAL.pdf](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19483/Coluna%20Opinio_Dezembro-Venezuela_FINAL.pdf). Acesso em: 07 out. 2019.

<sup>40</sup> CARMELO, Sofia Oliveira do Monte; CHAGAS, Inara; COLLAÇO, Yago Chede; MORAES, Isabela; ROTERMEL, Aline Traple. Como começou a crise na Venezuela? Fevereiro, 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/crise-na-venezuela/>. Acesso em: 07 out. 2019.

<sup>41</sup> VILLA, Rafael Duarte. Venezuela: mudanças políticas na era Chávez. Dezembro, 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142005000300011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300011). Acesso em: 06 out. 2019.

<sup>42</sup> CARMELO, Sofia Oliveira do Monte; CHAGAS, Inara; COLLAÇO, Yago Chede; MORAES, Isabela; ROTERMEL, Aline Traple. Como começou a crise na Venezuela? Fevereiro, 2019. Disponível

Carlos Andrés Pérez, em seu primeiro mandato como presidente, promulgou a lei que criou a Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), dando à Venezuela exclusividade sobre a produção e o comércio dos hidrocarbonetos com investimento intenso levando a companhia na década de 1980 a ser uma das principais no mundo. Nos anos 1990, os venezuelanos viviam em um país rico<sup>43</sup>.

A Ação Democrática, social-democrata e o Comitê de Organização Política Eleitoral Independente – COPEI alternavam no poder pelo Pacto de Punto Fijo, em um rodízio pacífico de presidentes, no entanto, com a crise e com a queda dos barris de petróleo, houve um aumento da desestabilização dos governos em seu poder bipartidarista<sup>44</sup>. O, então, presidente Carlos Andrés Pérez, em seu segundo mandato, anuncia uma série de ajustes de caráter liberal resultando um aumento dos preços dos combustíveis e das passagens<sup>45</sup>.

Insatisfeitos com tais reajustes, o povo inicia um movimento apelidado de “Caracazo”, ocasionando saques aos centros urbanos. Assim, é iniciado o pânico, entrando tropas dizimando centenas, talvez milhares de pessoas, este movimento foi o cenário montado para o golpe de Chávez em 1992, tenente-coronel até então desconhecido<sup>46</sup>. A Venezuela sofreu três tentativas de golpe de Estado pelos militares em 25 anos, uma delas deflagrada acarretando a prisão de Chávez, sendo solto anos depois<sup>47</sup>.

Em dezembro de 1998 com 56% dos votos, sobe ao poder Hugo Rafael Chávez Frías Frias, nascido em 28 de julho de 1954, cursou direito e história na universidade antes de se lançar na política por um partido novo com o Movimento ao Socialismo – MAS, após o golpe de 1992 e a libertação de Chávez, o MAS apoiou a candidatura presidencial dele em 1998 esmagando os dois partidos, a Ação Democrática, social-democrata e o COPEI<sup>48</sup>.

Na primeira década do século XXI, início do governo sob o comando do presidente Hugo Rafael Chávez, a Venezuela necessitou buscar a ordem

---

em: <https://www.politize.com.br/crise-na-venezuela/>. Acesso em: 07 out.2019.

<sup>43</sup> COUTINHO, Leonardo. Hugo Chávez, O Espectro: Como o presidente venezuelano alimentou o narcotráfico, financiou o terrorismo e promoveu a desordem global. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2018. p. 22.

<sup>44</sup> CARROLL, Rory. Comandante: A Venezuela de Hugo Chávez. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013. p. 199.

<sup>45</sup> CARMELO, Sofia Oliveira do Monte; CHAGAS, Inara; COLLAÇO, Yago Chede; MORAES, Isabela; ROTERMEL, Aline Traple. Como começou a crise na Venezuela? Fevereiro, 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/crise-na-venezuela/>. Acesso em: 07 out. 2019.

<sup>46</sup> CARROLL, Rory. Comandante: A Venezuela de Hugo Chávez. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013. p. 199.

<sup>47</sup> CORAZZA, Felipe; MESQUITA, Lígia. Crise na Venezuela: o que levou o país ao colapso econômico e à maior crise de sua história. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45909515>. Acesso em: 05 out.2019.

<sup>48</sup> CARROLL, Rory. Comandante: A Venezuela de Hugo Chávez. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013. p. 199.

da integração política e econômica da América Latina<sup>49</sup>. Chávez trouxe as Forças Armadas para seu governo nomeando vários generais para cargos em estatais, substituindo funcionários técnicos especializados<sup>50</sup>.

Chávez via problemas em coordenar com a estatal, Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), o qual insinuava que a mesma operava como um Estado dentro do Estado.<sup>51</sup> Nos anos entre 2002 e 2003, foram demitidos quase 20 mil empregados da PDVSA e substituídos por funcionários do seu governo, acarretando drasticamente na experiência que a indústria petrolífera conhecia. Esta demissão em massa e a saída das grandes petroleiras se caracterizam como causas iniciais do declínio do governo<sup>52</sup>.

O preço do petróleo aumentava e os delírios de Chávez também. Acreditava que os bilhões de receitas arrecadados do petróleo seriam capazes de comprar tudo que seu país precisasse, pensamento este que anos depois faz aumentar a crise que se reflete até hoje. Chávez passa liquidar setores da agricultura expropriando propriedades inteiras que no futuro ficarão ao abandono, ao mesmo tempo, começou a perseguir a imprensa, fechando jornais e emissoras de rádio e televisão.<sup>53</sup>

Por décadas, a política econômica da Venezuela ficou voltada para a exportação de petróleo, sobretudo nos anos em que o barril estava em alta, neste pensamento o governo Chavista com a entrada excessiva de dólares passou a importar todos os bens primários que eram consumidos no país e financiar programas sociais, deixando de lado o desenvolvimento agrícola e industrial do país.<sup>54</sup> Desta forma, é possível observar que o país somente irá possuir um futuro estagnado, sem pensar ou praticar quaisquer outras formas de subsistência.

---

<sup>49</sup> DELGADO, Fernanda; FEBRARO, Júlia; MARQUES, João Victor; STIER, Klaus. Precisamos falar sobre A Venezuela: Impactos Petropolíticos e Reflexos para o Brasil. Dezembro, 2017. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19483/Coluna%20Opinio\\_Dezembro-Venezuela\\_FINAL.pdf](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19483/Coluna%20Opinio_Dezembro-Venezuela_FINAL.pdf). Acesso em: 07 out.2019.

<sup>50</sup> CORAZZA, Felipe; MESQUITA, Lígia. Crise na Venezuela: o que levou o país ao colapso econômico e à maior crise de sua história. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45909515>. Acesso em: 05 out.2019.

<sup>51</sup> CARROLL, Rory. Comandante: A Venezuela de Hugo Chávez. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013. p. 199.

<sup>52</sup> DELGADO, Fernanda; FEBRARO, Júlia; MARQUES, João Victor; STIER, Klaus. Precisamos falar sobre a Venezuela: Impactos Petropolíticos e Reflexos para o Brasil. Dezembro, 2017. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19483/Coluna%20Opinio\\_Dezembro-Venezuela\\_FINAL.pdf](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19483/Coluna%20Opinio_Dezembro-Venezuela_FINAL.pdf). Acesso em: 07 out.2019.

<sup>53</sup> COUTINHO, Leonardo. Hugo Chávez, O Espectro: Como o presidente venezuelano alimentou o narcotráfico, financiou o terrorismo e promoveu a desordem global.1. ed. São Paulo: Vestígio, 2018. p. 22.

<sup>54</sup> CARMELO, Sofia Oliveira do Monte; CHAGAS, Inara; COLLAÇO, Yago Chede; MORAES, Isabela; ROTERMEL, Aline Traple. Como começou a crise na Venezuela? Fevereiro, 2019. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/crise-na-venezuela/>> Acesso em: 07 out.2019.

Em 2011, Chávez anuncia que está com câncer, necessitando se afastar do governo para se tratar da doença e passar por diversas operações, então, seu Ministro das Relações Exteriores, Nicolás Maduro, que seria seu vice na candidatura no ano seguinte, ganha destaque, sendo o representante oficial do governo. Em 2012, novas eleições são feitas, Hugo Chávez, vence de forma apertada continuando seu mandato por mais 6 anos.<sup>55</sup>

Alguns dias após a eleição, Chávez substituiu o vice-presidente escolhendo Nicolás Maduro para o cargo. De acordo com a constituição, se o presidente morresse nos dois últimos para terminar o mandato o vice concluiria, no entanto, se viesse a falecer nos primeiros quatro anos do novo mandato, seriam convocadas novas eleições.<sup>56</sup>

Chávez viaja a Cuba para uma cirurgia de emergência, ocasionada por uma infecção respiratória que quase o mata. Debilitado, não tem forças para voltar e comparecer em sua posse e em 5 de março de 2013. É anunciado o comandante da nação venezuelana estava morto.<sup>57</sup> O momento do anúncio coincidiu ao mesmo instante em que o seu vice-presidente Maduro fazia um pronunciamento ao vivo informando que o governador eleito havia apresentado melhoras. Cinco horas depois, Maduro volta a se pronunciar, anunciando que o presidente estava morto.<sup>58</sup>

Nicolás Maduro, em 2013, foi eleito prometendo dar continuidade às políticas de Hugo Chávez<sup>59</sup>, no entanto, viu-se um declínio maior ainda em seu poder, no qual houve uma queda de 20% em comparação ao governo de seu antecessor<sup>60</sup>. Em 2014, uma onda de protestos contra Maduro foi incitada e o líder de oposição Leopoldo López foi preso acusado de incitar a violência em tais manifestações contrárias ao governo. Em 2015, o chavismo perde sua maioria no controle do

---

<sup>55</sup> CARMELO, Sofia Oliveira do Monte; CHAGAS, Inara; COLLAÇO, Yago Chede; MORAES, Isabela; ROTERMEL, Aline Traple. Como começou a crise na Venezuela? Fevereiro, 2019. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/crise-na-venezuela/>> Acesso em: 07 out.2019.

<sup>56</sup> CARROLL, Rory. Comandante: A Venezuela de Hugo Chávez. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013. p.199-200.

<sup>57</sup> CARROLL, Rory. Comandante: A Venezuela de Hugo Chávez. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013. p. 202.

<sup>58</sup> COUTINHO, Leonardo. Hugo Chávez, o Espectro: Como o presidente venezuelano alimentou o narcotráfico, financiou o terrorismo e promoveu a desordem global. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2018. p. 22.

<sup>59</sup> CORAZZA, Felipe; MESQUITA, Lígia. Crise na Venezuela: o que levou o país ao colapso econômico e à maior crise de sua história. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45909515>. Acesso em: 05 out.2019.

<sup>60</sup> DELGADO, Fernanda; FEBRARO, Júlia; MARQUES, João Victor; STIER, Klaus. Precisamos falar sobre a Venezuela: Impactos Petropolíticos e Reflexos para o Brasil. Dezembro, 2017. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19483/Coluna%20Opinio\\_Dezembro-Venezuela\\_FINAL.pdf](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19483/Coluna%20Opinio_Dezembro-Venezuela_FINAL.pdf). Acesso em 07 out.2019.

Parlamento, agravando a situação do país. Maduro acusa opositoristas de golpe para tentar tomar o poder.<sup>61</sup>

Em tentativa desesperada, o presidente anuncia a convocação de uma nova assembleia constituinte com a proposta de chamar eleições de quinhentos representantes que formariam a nova Carta Magna venezuelana, no entanto, metade dos eleitos não seria escolhida de forma direta, vinda de sindicatos e movimentos sociais<sup>62</sup>, um dos maiores surtos desesperados para continuar no poder e deter total poder de escolha quanto ao futuro do país.

Medidas autocráticas foram tomadas e diversos cargos do Poder Legislativo foram cassados. Nicolás Maduro se recusa a realizar o referendo previsto em constituição e nomeia para vice-presidente Tareck El Aissami, que respondia a processos e investigações, como terrorismo islâmico e narcotráfico. Sua principal missão era endurecer o regime econômico<sup>63</sup>, atitude que leva o país ainda mais além da tragédia que já vinha ocorrendo.

O governo de Maduro, em tentativa de vitimização, aplica sanções ao petróleo venezuelano aguardando bloqueio dos Estados Unidos, no entanto, o país atacou diretamente o Departamento do Tesouro, barrando o acesso ao sistema financeiro americano e qualquer transação que envolvesse o dólar. Com tais sanções, o governo americano liderado por Donald Trump passou tomar liames de ditador<sup>64</sup>, arcando com as consequências. O tiro que o governo de Nicolás Maduro esperava dar aplicando sanções no petróleo saiu pela culatra.

Um país dividido entre os chavistas e opositores, que esperaram o fim dos 19 anos de poder do Partido Socialista Unido da Venezuela, em meio a crises e golpes, Juan Guaidó, se declarou presidente interino do país, assumindo a presidência da Assembleia Nacional.<sup>65</sup> Um país devastado por uma crise profunda e estagnação latente, não podendo efetuar transações com a principal moeda mundial, caminhou ainda

---

<sup>61</sup> CORAZZA, Felipe; MESQUITA, Lígia. Crise na Venezuela: o que levou o país ao colapso econômico e à maior crise de sua história. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45909515>. Acesso em: 05 out.2019.

<sup>62</sup> COUTINHO, Leonardo. Hugo Chávez, o Espectro: Como o presidente venezuelano alimentou o narcotráfico, financiou o terrorismo e promoveu a desordem global. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2018, p. 185.

<sup>63</sup> COUTINHO, Leonardo. Hugo Chávez, o Espectro: Como o presidente venezuelano alimentou o narcotráfico, financiou o terrorismo e promoveu a desordem global. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2018. p. 186.

<sup>64</sup> COUTINHO, Leonardo. Hugo Chávez, o Espectro: Como o presidente venezuelano alimentou o narcotráfico, financiou o terrorismo e promoveu a desordem global. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2018. p. 184.

<sup>65</sup> CORAZZA, Felipe; MESQUITA, Lígia. Crise na Venezuela: o que levou o país vizinho ao colapso econômico e à maior crise de sua história. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/01/24/crise-na-venezuela-o-que-levou-o-pais-vizinho-ao-colapso-economico-e-a-maior-crise-de-sua-historia.ghtml>. Acesso em: 05 out. 2019.

mais para o buraco que cavava, ao presente momento com dois governos e uma população afugentada.

Juan Guaidó, oposição ao governo e chefe da Assembleia Nacional autodeclarado presidente interino da Venezuela com apoio de 12 países, incluindo Brasil e EUA, vem anunciando membros do governo paralelo que se instala no país<sup>66</sup>. Assistimos a uma Venezuela cada vez mais isolada, com uma população subjugada buscando refúgio em países vizinhos. A crise humanitária foi paulatinamente sendo construída através dos anos.

## A SOCIEDADE DE RISCO DE ULRICH BECK

O autor Ulrich Beck, em sua obra intitulada “Sociedade de Risco”, aborda a distribuição de riqueza e distribuição de riscos, demonstrando que na modernidade tardia a produção social de riqueza acompanha a produção social de riscos e na passagem da lógica desta distribuição de riqueza na sociedade está ligada historicamente a duas condições – primeiro, através do nível alcançado pelas forças produtivas tecnológicas e humanas, em que fica reduzida e socialmente isolada a autêntica carência material – e em segundo que o reboque das forças produtivas no processo de modernização são desencadeados riscos e potenciais de autoameaça em medidas ainda desconhecidas.<sup>67</sup>

É verificado aos riscos na sociedade venezuelana que a economia do país por anos foi unicamente uma via de mão única, não buscando outros ramos para caso houvesse uma queda no preço dos barris de petróleo. Por anos a Venezuela importou produtos básicos, deixando de expandir em agricultura e outras modalidades, logo, a riqueza foi apenas concentrada em um único ramo (grifei).

O autor continua demonstrando que o questionamento de outros grandes sociólogos como Marx e Weber gira em torno de como a riqueza socialmente produzida pode ser distribuída de modo desigual e ao mesmo tempo legítima, acarretando outro questionamento de como podem ser evitados ameaças e riscos no processo tardio de modernização, quando vindos da demonstração dos efeitos colaterais e como poderão ser canalizados de modo a não comprometer o processo de modernização.

Tema e problema tornam-se questionamentos reflexivos no processo de modernização, coloca Ulrich Beck, não sendo mais unicamente a

<sup>66</sup> CORAZZA, Felipe; MESQUITA, Lígia. Crise na Venezuela: o que levou o país ao colapso econômico e à maior crise de sua história. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45909515>. Acesso em: 05 out. 2019.

<sup>67</sup> BECK, Ulrich. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. 1. ed. São Paulo: Ed. 34, 2010. p. 23.

utilização econômica da natureza para libertar o pensamento de pessoas tradicionais, mais decorrentes de um próprio desenvolvimento técnico-econômico. Os riscos avançam com os processos de segurança e precisam ser reforçados através de meios e intervenções efetivas, continua o autor.

A desigualdade social e seus paradigmas continuarão prevalecendo quando sistematicamente relacionados com o processo de modernização, em que a distribuição e os seus conflitos ficarem em torno da riqueza socialmente produzida, enquanto países e/ou sociedades de terceiro mundo forem dominados pela evidente carência de materiais, denominados “ditadura da escassez”. A promessa da liberdade de pobreza continua sendo a base da ação, demonstrando cada vez mais a desigualdade social.

Nos países ocidentais altamente desenvolvidos a luta pelo pão de cada dia deixa de ser uma problemática básica, abrindo vertente para o excesso de peso e tão logo o Estado arca com os efeitos colaterais da modernidade, enquanto a sociedade de terceiro mundo ainda enfrenta problemas de misérias, conforme é pontuado por Beck. O autor continua observando que paralelamente as fontes de riqueza estão contaminadas por ameaças colaterais, não sendo algo novo, mas que acabou passando despercebido por alguns anos.

Argumenta Ulrich Beck que sistematicamente uma sociedade que “distribui riqueza” irá convergir o processo de modernização com uma sociedade que “distribui riscos”, sobrepondo-se os tipos de temas e conflitos, colocando que ainda estamos distantes de uma sociedade de risco e mais distante ainda de uma sociedade que distribui suas riquezas, no entanto, à medida que estas trajetórias forem alcançadas será possível seguir caminhos de pensamento e ação diferenciados.

Em continuação, o autor informa que os riscos são tão antigos quanto a própria revolução industrial, os riscos de pobreza, saúde e qualificação são há muito tempo temas nos conflitos sociais e nos processos de racionalização. Em tempos atuais enfrentamos problemas que ameaçam a vida no planeta sob todas as suas formas, desta forma os riscos em décadas passadas permanecem em outra era.

Cinco testes de autoameaça civilizatória na arquitetura social e política dinâmica são demonstrados por Ulrich Beck, sendo estas:

a) Riscos, quanto a toxinas expelidas e radioatividade lançadas, sendo não somente aquelas que escapam por percepção humana imediata mas também as presentes no ar, na água e alimentos com efeitos a curto e longo prazo, indo atingir plantas animais e os próprios seres humanos – sendo um contraponto a riquezas – desencadeando danos irreversíveis e ainda invisíveis estando abertos a processos sociais de definição.

b) Situações sociais de ameaça, acompanhadas da desigualdade de posições e classes sociais, demonstrando uma lógica que só é perceptível

a longo prazo para aqueles que produziram os riscos e lucraram, mas que cedo ou tarde acaba voltando em um “efeito bumerangue”, como o próprio autor denomina, não estando os ricos e poderosos seguros das consequências que os mesmos causaram.

c) Os riscos “big business” que o autor coloca, os quais os problemas sociais e as necessidades não insaciáveis, acabam demonstrando que a fome pode ser saciada e algumas necessidades podem ser supridas, no entanto, as problemáticas de riscos civilizatórios são intermináveis, como exemplo é citada a economia, ramo em que são produzidas ameaças e o potencial político da sociedade de risco, através do mesmo nicho num processo de canibalização.

d) Nos riscos somos afetados, enquanto as riquezas podem ser possuídas. Em algumas situações, a existência é provada a partir da consciência, mas em situações de ameaça a existência será determinada com a consciência. Desta forma o conhecimento adquire posição relevante na política, pois pode determinar a existência no futuro, tendo que ser analisado em sociologia e compartilhado o conhecimento sobre os riscos que estamos sofrendo.

e) Conclui o autor, com os riscos socialmente reconhecidos, em formas em que emergem, que um problema específico e claro pode desencadear uma série de problemas em ordens gigantescas a partir de um problema em determinado local, capaz de afetar outras sociedades.

A autoameaça apontada pelo autor em sua obra é revelada na prática na Venezuela, sobretudo no item “b” e “e”. O primeiro é referente ao efeito bumerangue, que ao criar riscos acaba sofrendo as consequências, vindo eclodir no momento atual na economia e política do país; o segundo se mostra perceptível em que por anos o governo viveu de uma economia unilateral com problemáticas específicas, as quais acabaram por culminar em uma catástrofe generalizada.

## **IMIGRANTES VENEZUELANOS NO BRASIL**

A análise sob o óbice humanitário, como exemplo a Carta das Nações Unidas em seu artigo, primeiro dispõe sobre a necessidade de se desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito e princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos. Também aborda sobre tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal. Sob esta ótica a pesquisa dará enfoque às questões humanitárias exteriores<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 07 out.2019.

A crise venezuelana se tornou uma questão humanitária, colocando a Organização das Nações Unidas (ONU) e a sociedade civil a disponibilizar plataforma digital para auxiliar ajudas humanitárias com indicativos quantitativos de Venezuelanos presentes no Brasil, como Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR.

A temática recente trouxe a necessidade da edição de uma Resolução Normativa n. 125, 14 de fevereiro de 2017, do Conselho Nacional de Imigração, o qual concedeu auxílio de residência temporária aos países fronteiriços, no sentido de aprofundar o processo de integração, visando implementar política de livre circulação, com intuito de promover a regularização migratória dos nacionais a regionais<sup>69</sup>.

Criada em fevereiro de 2018 pelo Governo Federal com apoio de agências da ONU e organizações da sociedade civil, a Operação Acolhida, é uma iniciativa para operacionalizar a assistência emergencial para o acolhimento de refugiados e migrantes provenientes da Venezuela em situação de maior vulnerabilidade. O site R4V, plataforma de coordenação para refugiados e imigrantes venezuelanos, estima que existam 4 milhões de venezuelanos pelo mundo neste estado de ilegalidade.

De acordo com dados da plataforma R4V, refugiados e migrantes da Venezuela no Brasil somam 224,102 (duzentos e vinte e quatro mil, cento e dois) com atualizações de 30 de setembro de 2019, destes, 119,244 (cento e dezenove mil, duzentos e quarenta e quatro) possuem solicitações de refúgio de venezuelanos no Brasil, e 104,858 (cento e quatro mil, oitocentos e cinquenta e oito) venezuelanos estão com visto temporário ou definitivo de residência no Brasil.<sup>70</sup>

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR disponibiliza informações acerca dos países latino-americanos que mais receberam refugiados, a grande maioria venezuelanos, sendo em ordem decrescente: Colômbia com 1,3 milhão, o Peru 768 mil, Chile 288 mil, Equador 263 mil, Brasil 168 mil e Argentina 130 mil.<sup>71</sup>

## IMIGRANTES VENEZUELANOS EM MANAUS

De acordo com Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR, criada em 1950 após a Segunda Guerra Mundial, o Amazonas

---

<sup>69</sup> BRASIL. Resolução normativa nº 125, 14 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10994.pdf>>. Acesso em: 06 out.2019.

<sup>70</sup> VENEZUELA. Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela. Disponível em: <<https://r4v.info/es/situations/platform/location/7509>>. Acesso em: 06 out.2019. LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001. P. 117

<sup>71</sup> VENEZUELA. Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela. Disponível em: <<https://r4v.info/es/situations/platform/location/7509>>. Acesso em: 06 out.2019.

é 5º estado que mais recebeu refugiados venezuelanos em processo de interiorização, ao total foram 503 venezuelanos que passaram pelo processo na capital amazonense que iniciou em maio de 2018, contabilizado até fevereiro de 2019.

A Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania – SEJUSC informa que ao todo, até o dia 29 de março 2019, foram acolhidas 757 pessoas em Manaus. O Terminal Rodoviário Engenheiro Huascar Angelim, com maior concentração, recebeu 462 pessoas; no Abrigo no bairro do Coroado: 178; no Tarumã: 142 pessoas; no Alfredo Nascimento: 437.<sup>72</sup>

O Amazonas integra a lista dos 17 estados que mais receberam refugiados, estando em quinto lugar como o estado que mais recebeu imigrantes durante o processo de interiorização, conforme dados da plataforma R4V. No entanto, conforme a Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania – SEJUSC, centenas de imigrantes permanecem acampados em uma área próxima à Rodoviária de Manaus, onde mesmo dispondo de outros abrigos, se recusam a sair de tal local para abrigos.

## **O DIREITO À CIDADE DE MANAUS AOS REFUGIADOS VENEZUELADOS**

Henri Lefebvre foi pioneiro a mencionar em sua obra que o direito à cidade não pode ser visto como uma visita ou simples retornos às cidades tradicionais, devendo ser reformulado como um direito à vida urbana transformada<sup>73</sup>, podendo ser analisada como um direito de usufruir do que ela tem a oferecer, continua o autor:

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) estão implicados no direito à cidade (2001, p. 134).

O autor David Harvey aponta que vivemos num mundo onde os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direito, as quais os direitos humanos se deslocaram do centro da

---

<sup>72</sup> SEJUSC. Operação Acolhida inicia ordenamento da área da Rodoviária de Manaus. Disponível em: <<http://www.sejusc.am.gov.br/operacao-acolhida-inicia-ordenamento-da-area-da-rodoviaria-de-manaus/>>. Acesso em: 30 out. 2019.

<sup>73</sup> LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001. p. 117.

cena política<sup>74</sup>, assim, as propriedades e o lucro tomaram conta, havendo um descentramento, conceitua o autor:

O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos.

Obstante ao direito à cidade, Henri Lefebvre ressalva que a reivindicação do uso ao meio ambiente denota um desvio do direito à cidade, demonstrando uma tendência a fugir de um meio urbano deteriorado e não renovado, ressaltando que não significa dizer que não se deve preservar amplos espaços naturais em meio a uma cidade que explodiu,<sup>75</sup> o homem pode e deve buscar sempre o contato com o meio ambiente, no intuito de sempre manter contato com o meio ambiente natural.

Na cidade, o urbano está reunindo e separando os grupos, as etnias, as idades e os sexos, bem como as atividades, os trabalhos desenvolvidos e as funções exercidas. Como Henri Lefebvre coloca, tudo é necessário para criar um mundo desenvolvido, estando apenas em estado virtual, pois corre o risco de perecer como um embrião que ainda não se desenvolveu totalmente.<sup>76</sup>

No Brasil o direito à cidade foi devidamente reconhecido com a lei 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que dispõe:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

---

<sup>74</sup> HARVEY, David. Direito à cidade. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod\\_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf)>. Acesso em 07 out. 2019.

<sup>75</sup> LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001. P. 117.

<sup>76</sup> LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001. P. 100.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Importante instrumento urbanístico, o Estatuto da Cidade é responsável pelo estabelecimento da política urbana na esfera municipal e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, conforme determina o art. 182, acima mencionado.<sup>77</sup> A legislação se coloca em auxiliar a todos aqueles que no dia a dia possam ter desafios em implementar o que os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1989 impôs, sendo, portanto, um material para consulta e interpretação dos dispositivos legais.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. Estatuto da cidade; para compreender. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. Disponível em: <[https://polis.org.br/wp-content/uploads/estatuto\\_cidade\\_compreender.pdf](https://polis.org.br/wp-content/uploads/estatuto_cidade_compreender.pdf)>. Acesso em: 04 out. 2019.

<sup>78</sup> BRASIL. Estatuto da cidade (2001). Estatuto da cidade: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

Manuel Gonçalves Ferreira Filho coloca em sua obra os arts. 182 e 183 como parte aos direitos fundamentais à propriedade, protegendo da cobiça de outros homens e ensinando que a transferência somente é possível perante indenização e pelo justo valor, para que um indivíduo só não arque com o preço de algo que irá beneficiar a todos. A exigência em ser justa e secundária ao dinheiro é a garantia que o proprietário terá contra a má-fé.<sup>79</sup>

Pedro Lenza pontua que como regra geral é assegurado o direito de propriedade, devendo exercer a função social conforme os termos dos arts. 182, § 2.º, e 186 da CRFB/88, no entanto, este direito não é absoluto, pois a propriedade poderá ser desapropriada por necessidade ou utilidade pública<sup>80</sup>, logo, é possível observar que a propriedade tem por obrigação cumprir a função que é destinada, seja como área pública, ou de uso particular.

O constitucionalista Ferreira Filho coloca que o pagamento da indenização sobre a desapropriação da propriedade em títulos somente quando o bem desapropriado é destinado à reforma agrária (art. 184) ou pelo descumprimento da função social pelo imóvel urbano, conforme disposto no art. 182, § 4º, III.<sup>81</sup>

A Lei 10.257, de 10.07.2001, denominada Estatuto da Cidade, para Pedro Lenza trouxe profundas inovações em matéria de desapropriação, regulamentando os arts. 182 e 183 da CRFB/88, o que fez refletir profundamente na área do direito civil, processual civil, Lei de Improbidade Administrativa e na Lei da Ação Civil Pública<sup>82</sup>, que trata por meio de enfoque holístico de diversos temas relativos ao meio ambiente, democracia e justiça, trazendo a questão urbana para o debate político.<sup>83</sup>

A política urbana é responsabilidade do Município e deve garantir as funções sociais da cidade e o desenvolvimento do cidadão. É tratado no artigo 182 da Constituição Federal da República de 1989, o Plano Diretor como ordenamento básico territorial urbano, por conseguinte, o artigo 183, que trata daquele que adquire o imóvel e a forma como será cumprida a sua função a qual pretende exercer em meio urbano.<sup>84</sup>

---

Disponível em: <<http://planodiretor.saolourenco.sc.gov.br/leis/Estatuto%20das%20Cidades.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2019.

<sup>79</sup> FERREIRA, Manoel Gonçalves Filho. Curso de direito constitucional. 38. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 233-234.

<sup>80</sup> LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 868.

<sup>81</sup> FERREIRA, Manoel Gonçalves Filho. Curso de direito constitucional. 38. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 233 e 234.

<sup>82</sup> LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. – 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 868.

<sup>83</sup> CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia. O Estatuto da Cidade: comentado. São Paulo: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: <<http://www.secid.ma.gov.br/files/2014/09/Estatuto-da-Cidade-comentado.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2019.

<sup>84</sup> BARROS, Ana Maria Furbino Bretas; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann.

O Estatuto da Cidade reconheceu de forma explícita o direito à uma cidade sustentável, em um processo de mais de 10 anos de negociação, confirmando o direito fundamental resguardado na Constituição de 1989, conforme afirma Edésio Fernandes, que continua demonstrando que a lei possui quatro dimensões: uma conceitual, com enfoque aos princípios; outra instrumental, com uma série de ferramentas para poder materializar os princípios da polícia urbana; outra institucional, com procedimentos, processos para a gestão do direito à cidade e por último a regular, que coloca em termos a forma para assentar imóveis informais.<sup>85</sup>

O art. 2º da Lei n. 10.257/2001 dispõe que o objetivo da política urbana é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade no intuito de garantir cidades justas, em que todos possam usufruir sem qualquer distinção.<sup>86</sup> Desta forma podemos colocar que os novos imigrantes venezuelanos também possuem tal direito em usufruir da Cidade de Manaus possa oferecer.

A capital do Estado do Amazonas tem sofrido com um dos principais desafios que é colocado no plano que o Estatuto da Cidade dispõe, sendo o crescimento e controle no processo de expansão do desenvolvimento urbano, assistindo com a migração venezuelana um crescimento demográfico e a ocupação de pontos públicos da cidade. Neste sentido a Lei n. 10.257/2001 oferece ao poder público a capacidade de intervir e fiscalizar o uso e ocupação de áreas urbanas.

Pelo Estatuto da Cidade cabe ao Município a organização territorial correta em seus limites, efetuando o planejamento e o controle do uso dos solos e espaços urbanos com sustentabilidade cultural, social, política, econômica, ambiental e institucional,<sup>87</sup> desta forma fica visível que a distribuição que o município efetuara em seu solo não poderá de forma alguma fazer distinção aos que forem favorecidos a ocupar.

O Governo do Amazonas com o auxílio Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania – Sejusc, busca de forma incessante a desocupação de 536 refugiados venezuelanos que ocupam o Terminal

---

O Estatuto da Cidade comentado (Lei Nº 10. 257 de 10 de julho de 2001). Disponível em: <<https://fundamentosarqurb.files.wordpress.com/2013/01/estatuto-comentado.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2019.

<sup>85</sup> CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia. O Estatuto da Cidade: comentado. São Paulo: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: <<http://www.secid.ma.gov.br/files/2014/09/Estatuto-da-Cidade-comentado.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2019.

<sup>86</sup> BARROS, Ana Maria Furbino Bretas; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. O Estatuto da Cidade comentado (Lei Nº 10. 257 de 10 de julho de 2001). Disponível em: <<https://fundamentosarqurb.files.wordpress.com/2013/01/estatuto-comentado.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2019.

<sup>87</sup> OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. Estatuto da cidade; para compreender. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. Disponível em: <[https://polis.org.br/wp-content/uploads/estatuto\\_cidade\\_compreender.pdf](https://polis.org.br/wp-content/uploads/estatuto_cidade_compreender.pdf)>. p. 15. Acesso em 04 out. 2019.

Rodoviário Engenheiro Huascar Angelim.<sup>88</sup> Desta forma, a capital do estado do Amazonas auxilia sem qualquer distinção o acolhimento dos imigrantes que saíram de seu país de origem para Manaus na busca de condições melhores.

O programa denominado “Operação Acolhida” efetua ações de assistência aos imigrantes venezuelanos, o qual desde o ano de 2018 oferece datas para a emissão de carteiras de trabalho e Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) para o público,<sup>89</sup> uma tentativa de auxiliar em um futuro digno e com condições de direitos semelhantes aos brasileiros.

A grande união do Governo do Amazonas com o Governo Federal, reunindo as Forças Armadas do Brasil, a Secretaria de Estado de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (Sejusc), Assistência Social (Seas), Prefeitura de Manaus, por meio da Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania (Semasc), em conjunto da Organização Internacional de Migração (OIM), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur),<sup>90</sup> prestam auxílio e buscam um melhor destino aos refugiados, inclusive montando tendas próximo ao Terminal Rodoviário Engenheiro Huascar Angelim, para que desocupem a área, oferecendo albergues para que possam dormir e pela parte do dia consigam estar dispostos a buscar emprego.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Eles estão nos semáforos, em avenidas, trabalhando nas casas e em estabelecimentos que se aproveitam da mão de obra barata e qualificada que oferecem. A maioria com filhos e estes também seguem caminhos diversos, frutos de um governo que não buscou um futuro seguro, tendo que arcar com as consequências de uma devastação política e econômica.

O impacto da onda migratória de venezuelanos no Estado do Amazonas é o foco principal do estudo, pois a partir deste momento de translação para cidade de Manaus, vem sendo adicionada uma grande massa populacional atípica à região amazônica, surgindo a conscientização sobre os direitos sociais e as políticas públicas.

---

<sup>88</sup> SEJUSC. Operação Acolhida inicia ordenamento da área da Rodoviária de Manaus. Disponível em: <<http://www.sejusc.am.gov.br/operacao-acolhida-inicia-ordenamento-da-area-da-rodoviaria-de-manaus/>>. Acesso em: 30 out. 2019.

<sup>89</sup> SEJUSC. Assistência aos migrantes venezuelanos. Disponível em: <<http://www.sejusc.am.gov.br/assistencia-aos-migrantes-venezuelanos/>>. Acesso em 30 out. 2019.

<sup>90</sup> SEJUSC. Acolhida inicia ordenamento da área da Rodoviária de Manaus. Disponível em: <<http://www.sejusc.am.gov.br/operacao-acolhida-inicia-ordenamento-da-area-da-rodoviaria-de-manaus/>>. Acesso em 30 out. 2019.

Ademais, as transformações e as relações sociais e culturais novas aos povos devem ser motivos de um aprofundado estudo, indo além, buscando estudar a receptividade dos cidadãos locais aos novos habitantes, e também compreender sua cultura, observando a solidariedade do cidadão amazônico ao encontrar tantos venezuelanos em situação de extrema pobreza.

O meio ambiente urbano amazônico vem passando por mudanças com a miscigenação a culturas diferentes que farão parte do seu cotidiano do homem manauara. Este momento inicial de translação e aglutinação a uma nova cultura que busca refúgio em seu país vizinho se demonstra imprescindível de um estudo acerca do fato.

Entender o início histórico da crise venezuelana a década de 90, onde a anteriormente o país era visto como uma das democracias mais longas, ininterruptas e estáveis da América Latina, até sua instabilidade econômica e política foram enfoque ao estudo com intuito de compreender o motivo desta migração em massa para a região da Capital do Estado do Amazonas.

Interessante observar a República Bolivariana da Venezuela, onde o país com a maior reserva de petróleo mundial teve seu declínio, passando a possuir uma população que está sendo massacrada por uma crise desde 2014, momento em que o preço do petróleo caiu pela metade, colocando em situação extremamente vulnerável qualquer país exportador de hidrocarbonetos. Com este declínio do seu principal componente da economia, a população sofre cada vez mais com a falta de componentes básicos para o seu sustento.

O início da crise política foi outro viés para o estudo. Desde o início, com a ruptura do Pacto de Punto Fijo, acordo que era caracterizado pela distribuição clientelista da renda petrolífera condicionada pela ação intervencionista do Estado na economia e a ascensão de um bipartidarismo: Acción Democrática (AD), social-democrata, e o Comitê de Organização Política Eleitoral Independente (Copei), com cunho democrata-cristão e as suas alternâncias no poder sem quaisquer concorrentes, foi causado o descontentamento na população, sendo o início das manifestações o palco para o futuro presidente Hugo Chávez.

O declínio do bipartidarismo foi parte do objeto de estudo para compreensão do declínio da política na Venezuela e a sua instabilidade. A instabilidade continua com várias tentativas de golpe de estado, com a primeira liderada por Hugo Chávez, que consegue ser eleito no ano de 1998, com o um governo intervencionista, colocando toda a economia em uma via de mão única, fazendo o país ficar sem progredir em outras formas da economia, esta única forma foi a base para o caos que está instalado, no momento atual, com o Presidente Nicolás Maduro, sucessor de Chávez. Em uma tentativa fracassada de pressionar os Estados Unidos, acabaram sofrendo sanções que culminaram na impossibilidade de

transacionar com a moeda americana. Em meio a todo caos, Juan Guaidó se declarou presidente interino do país, assumindo a presidência da Assembleia Nacional.

A obra “Sociedade de Risco” de Ulrick Beck foi utilizada no intuito de analisar a sociedade na República Bolivariana da Venezuela. Se percebeu que um dos maiores países na América Latina nos anos 90 assumiu os riscos ao distribuir de forma desigual suas riquezas, além de focar unicamente no petróleo sua economia.

De forma quantitativa foi possível observar que apesar da grande transferência de venezuelanos para a cidade de Manaus, esta se encontra na quinta posição dos 17 Estados que mais receberam refugiados e ainda em escala maior. Apesar de o Brasil fazer fronteira com o país, este recebeu 168 mil, a maioria venezuelanos, figurando em quinto lugar.

É reconhecido como direito fundamental o direito à cidade, transformando como garantia o direito à liberdade e demonstração de uma cultura, não devendo haver qualquer distinção, conforme o que é demonstrado no art. 2º da Lei n. 10.257/2001, garantindo uma cidade justa. O governo do Estado do Amazonas, reunindo as Forças Armadas do Brasil, a Secretaria de Estado de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (Sejusc), Assistência Social (Seas), Prefeitura de Manaus, por meio da Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania (Semasc), em conjunto da Organização Internacional de Migração (OIM), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur), busca garantir uma cidade justa longe de desigualdade, com programas que possam garantir uma identidade e direitos para os refugiados que buscam empregos e formas de sobreviver na cidade de Manaus.

## REFERÊNCIAS

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. *O Estatuto da Cidade comentado (Lei N° 10. 257 de 10 de julho de 2001)*. Disponível em: <https://fundamentosarqeurb.files.wordpress.com/2013/01/estatuto-comentado.pdf>. Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. Estatuto da cidade (2001). *Estatuto da cidade: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: <http://planodiretor.saolourenco.sc.gov.br/leis/Estatuto%20das%20Cidades.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2019.

BRASIL. *Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm). Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. *Resolução Normativa nº 125, 14 de fevereiro de 2017*. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10994.pdf>. Acesso em: 06 out. 2019.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 1. ed. São Paulo: Ed. 34, 2010.

CARDIM, Carlos Henrique e GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Venezuela: Visões brasileiras*. Brasília: IPRI, 2003.

CARMELO, Sofia Oliveira do Monte; CHAGAS, Inara; COLLAÇO, Yago Chede; MORAES, Isabela; ROTERMEL, Aline Traple. *Como começou a crise na Venezuela?* fev. 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/crise-na-venezuela/>. Acesso em: 07 out. 2019.

CARROLL, Rory. *Comandante: A Venezuela de Hugo Chávez*. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia. *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: <http://www.secid.ma.gov.br/files/2014/09/Estatuto-da-Cidade-comentado.pdf>. Acesso em: 29 out. 2019.

CORAZZA, Felipe; MESQUITA, Lígia. *Crise na Venezuela: o que levou o país ao colapso econômico e à maior crise de sua história*. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45909515>. Acesso em: 05 out. 2019.

COUTINHO, Leonardo. *Hugo Chávez, o Espectro: Como o presidente venezuelano alimentou o narcotráfico, financiou o terrorismo e promoveu a desordem global*. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2018.

DELGADO, Fernanda; FEBRARO, Júlia; MARQUES, João Victor; STIER, Klaus. *Precisamos falar sobre a Venezuela: Impactos Petropolíticos e Reflexos para o Brasil*. dez. 2017. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19483/Coluna%20Opinio%20Dezembro-Venezuela\\_FINAL.pdf](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19483/Coluna%20Opinio%20Dezembro-Venezuela_FINAL.pdf). Acesso em: 07 out. 2019.

FERREIRA, Manoel Gonçalves Filho. *Curso de direito constitucional*. 38. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

HARVEY, David. *Direito à cidade*. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod\\_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf). Acesso em 07 out. 2019.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

MAINWARING, Scott.; SCULLY, Timothy (eds.). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. *Estatuto da cidade; para compreender*. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. Disponível em: [https://polis.org.br/wp-content/uploads/estatuto\\_cidade\\_compreender.pdf](https://polis.org.br/wp-content/uploads/estatuto_cidade_compreender.pdf). Acesso em: 04 out. 2019.

SEJUSC. *Operação Acolhida inicia ordenamento da área da Rodoviária de Manaus*. Disponível em: <http://www.sejusc.am.gov.br/operacao-acolhida-inicia-ordenamento-da-area-da-rodoviaria-de-manaus/>. Acesso em: 30 out. 2019.

VENEZUELA. Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de venezuela. Disponível em: <https://r4v.info/es/situations/platform/location/7509>. Acesso em: 06 out. 2019.

SÃO FRANCISCO. *Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 23 out. 2019.

VILLA. Rafael Duarte. *Venezuela: mudanças políticas na era Chávez*. dez. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142005000300011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300011). Acesso em: 07 out. 2019.

# USO DE AGROTÓXICOS EM ALIMENTOS NO BRASIL

## O DIREITO À SEGURANÇA ALIMENTAR ADEQUADA NO CONTEXTO DA SOCIEDADE DE RISCO



**André Luis Fregapani Leite<sup>91</sup>**  
**Glaucia Maria de Araújo Ribeiro<sup>92</sup>**



---

<sup>91</sup> Advogado escritório Fregapani Siqueira Maia. Pós-graduado em Direito Público pela UEA/AM. Mestrando em Direito Ambiental pela UEA/AM. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8495-6784> E-mail: [fregapanileite@gmail.com](mailto:fregapanileite@gmail.com)

<sup>92</sup> Doutora em Saúde Coletiva pela UERJ/RJ. Doutoranda em Direito pela UFMG/MG. Mestre em Direito Ambiental pela UEA/AM. Professora da UEA/AM. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0695-5257> E-mail: [gribeiro@uea.edu.br](mailto:gribeiro@uea.edu.br)



## INTRODUÇÃO

A alimentação é diretamente ligada à saúde e bem-estar do ser humano. Com o passar do tempo, após a necessidade do aumento na quantidade dos alimentos no mundo, ocorreram modificações nos modos de produção alimentar, fenômeno também conhecido por Revolução Verde.

Introduzidos no novo modelo agrícola pregado pela Revolução Verde, os agrotóxicos passaram a ser utilizados em massa pelo agronegócio. Todavia, apesar de significativamente propiciarem uma produção quantitativa, os agrotóxicos causam riscos gravíssimos para a saúde humana e comprometem a qualidade de uma alimentação segura.

Considerando que o artigo 6º da Constituição Federal preconiza como um direito social fundamental ter acesso a uma alimentação adequada, vê-se atualmente um cristalino estado de uma sociedade de risco, nos dizeres do célebre sociólogo Ulrich Beck (2010), que está posta em ameaça a segurança alimentar da sociedade diante de um exacerbado uso de agrotóxicos nos alimentos destinados a consumo.

Neste ponto, a legislação consumerista brasileira prevê como direito do consumidor a informação pública acerca de todos os produtos disponíveis ao consumo (artigo 6º, do CDC), bem como dos riscos à saúde e segurança que estes podem causar (artigos 8º e 9º, do CDC). Porém, mesmo com notório conhecimento dos riscos decorrentes dos agrotóxicos, no Brasil a informação sobre o uso dos mesmos durante a produção alimentar ainda é ínfima, carecendo de maior reflexão sobre meios eficazes de efetivação desses direitos.

Os agrotóxicos estão sendo utilizados de forma indiscriminada, desconsiderando os efeitos do seu uso à saúde da população, o poder público que possui o dever de executar medidas protetivas, além de facilitar o acesso da população a alimentos saudáveis, age de forma contrária, promovendo e estimulando o uso dos agrotóxicos, o que tem gerado externalidades negativas.

O uso desenfreado dos agrotóxicos gera impactos negativos nos aspectos sociais, saúde, ambientais e econômicos. As doenças provocadas pela exposição humana aos agrotóxicos se tornam responsabilidade da sociedade e do Estado, pois geram gastos públicos, este último arcará com despesas de tratamentos, além das mortes que poderiam ser evitadas.

Assim, a problemática que rege a presente pesquisa é: de que maneira o Estado poderá agir para promover o acesso à informação dos consumidores na seara alimentar? Como diminuir os riscos para a sociedade com os impactos à segurança alimentar que o uso de agrotóxicos causa?

Ante isto, o objetivo do trabalho é discorrer sobre a utilização de agrotóxicos como risco alimentar na sociedade de risco e a adequação da

rotulagem sobre o tema como forma de efetivar os direitos do consumidor por meio da informação.

Para tanto, a metodologia utilizada nesta pesquisa será a do método dedutivo, descritivo; quanto aos meios, utilizar-se-á a pesquisa bibliográfica, com o uso da doutrina, legislação e jurisprudência; quanto aos fins a pesquisa será qualitativa, pois não há, nesse momento, preocupação em trazer dados quantitativos.

## **DESENVOLVIMENTO**

### **A sociedade de risco de Ulrich Beck no cenário alimentar**

Após o aumento populacional e econômico durante o período pós-guerra nos anos 50, o mundo sofreu com uma séria ameaça de escassez de alimentos, gerando a necessidade da adequação da produção agrícola mundial para uma forma quantitativa e em larga escala. Sob a premissa de erradicar a fome e aumentar a produtividade, foram introduzidas nas lavouras o uso intensivo de maquinários e de agrotóxicos, sendo tal fenômeno conhecido por Revolução Verde.

Muito embora a Revolução Verde tenha trazido a modernização dos moldes de produção, crescimento econômico e a maior visibilidade da biotecnologia, esta não foi capaz de solucionar o problema quantitativo da falta de alimentos no mundo, além de trazer externalidades negativas não previstas, ameaçando o meio ambiente e a saúde humana.

Dentre as diversas críticas sociais, econômicas e ambientais existentes em desfavor da Revolução Verde, aponta-se por Weid (2012, p. 6) que as lavouras transgênicas, por exemplo,

dependem da aplicação intensiva de adubos químicos. Como a utilização otimizada desses insumos se dá através do plantio adensado, as monoculturas foram favorecidas. Essa combinação de adubos químicos e monoculturas fez com que os cultivos ficassem mais suscetíveis ao ataque de pragas e doenças, tornando-se necessário o uso de agrotóxicos. As monoculturas também favoreceram a mecanização das operações de manejo agrícola, o que resultou na dispensa em massa dos trabalhadores rurais. Esse pacote tecnológico fez a agricultura mais exigente em capital, elevando os custos de produção.

Assim, provocando desemprego, êxodo rural, desigualdades sociais, aumento de pragas, doenças humanas, os novos paradigmas passaram a caracterizar um risco social e alimentar para a sociedade moderna. Diante desse cenário, verificam-se nítidos indícios de ameaça e perigo que sinalizam para uma atual sociedade de risco, que “designa um estágio da modernidade no qual começam a tomar corpo as ameaças produzidas até então pelo modelo econômico da sociedade industrial” (LEITE, 2011, p. 151).

Pellanda (2013, p. 97) afirma que “a Teoria da Sociedade de Risco de Beck demonstra que as ameaças e perigos trazidos pela sociedade industrial produzem efeitos globais na atual sociedade (de risco)”, algo de fato apontado nos estudos de Beck (2010, p. 49):

Na civilização avançada, que surgiu para abolir as destinações, para oferecer às pessoas possibilidades de escolha, para libertá-las de constringências naturais, acaba surgindo uma nova destinação, global, de alcance mundial, fundada na ameaça; destinação esta diante da qual possibilidade de escolha individual dificilmente se sustenta, pela razão de que, no mundo industrial, os poluentes e venenos estão entrelaçados com a base natural, com a consumação elementar da vida.

Além de danos e efeitos já ocorridos, tais riscos transcendem o presente e fronteiras e produzem efeitos atemporais e globais, muitas vezes não podendo ser visualizados pela presente geração, mas fato é que eles existirão. Nesse sentido, assevera Pellanda (2013, p. 98):

Os riscos e potenciais efeitos maléficos à saúde humana e ao meio ambiente em decorrência dos produtos da modernidade são avaliados de forma individualizada, assim como ocorre com a produção e o consumo de transgênicos no Brasil, onde são avaliados os efeitos produzidos somente pela cultura transgênica, desacompanhados dos efeitos que podem surgir a partir da acumulação de herbicidas (como é o caso da soja RR) no organismo humano e no meio ambiente.

É nesse passo que se caracteriza a crise ambiental alimentar, marcada pela “contaminação” de alimentos com grande uso de agrotóxicos e outras substâncias potencialmente prejudiciais, o que leva a pôr em reflexão o modelo capitalista de exploração desenfreada de recursos naturais e lucro financeiro a todo custo:

A crise ambiental veio questionar a racionalidade e os paradigmas teóricos que impulsionaram e legitimaram o crescimento econômico, negando a natureza. A sustentabilidade ecológica aparece assim como um critério normativo para a reconstrução da ordem econômica, como uma condição para a sobrevivência humana e um suporte para chegar a um desenvolvimento duradouro, questionando as próprias bases da produção (LEFF, 2004, p. 15).

Contrapondo-se, assim, aos riscos, nasce a segurança alimentar que se afere não somente à produção quantitativa dos alimentos, mas também preocupa-se com a qualidade dos produtos destinados ao consumo. Portanto, a segurança alimentar mostra-se atualmente necessária para dirimir os efeitos dos riscos na hodierna sociedade de risco e da crise ambiental.

## **O DIREITO FUNDAMENTAL E SOCIAL À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**

No Brasil, a fome tornou-se um problema a partir da década de 1940, quando passou a ser objeto de reflexões e discussões na esfera pública como consequência das desigualdades sociais, e não só natural de fatores climáticos, geográficos e humanos, compreendendo-se como sendo dever do Estado brasileiro o desenvolvimento de políticas públicas para seu enfrentamento.

Entretanto, até a década de 1980, não se via o problema da fome de forma qualitativa, de modo que a superação da fome não se associava à realização do direito à alimentação adequada e a um regime de segurança alimentar e nutricional. Foi somente após o processo de redemocratização feita pela Constituição Federal de 1988 que a fome passou a ser vista como uma questão de cidadania, estando esculpido no artigo 6º, da CF/88, a alimentação como a garantia de um direito social fundamental.

Ensina Rocha (2017, p. 109-110) que:

Hoje em dia, a alimentação apresenta-se indissociável da dignidade humana e dos direitos fundamentais sociais e individuais presentes na Constituição de 1988 (CF/88). [...] Com o fim da ditadura e a emergência de novos espaços democráticos, a sociedade civil brasileira acumulou demandas e avançou na reivindicação de novos direitos, o que permitiu uma transição processual entre o combate à

fome e a luta pelo direito à alimentação. O amadurecimento democrático possibilitou experiências e reivindicações que ocasionaram a emergência de um novo direito. O que antes era implausível, que não era compreendido em razão das limitações históricas, começou a tornar-se óbvio. Hoje, já se pode perguntar: como foi possível pensar em dignidade da pessoa humana sem associá-la ao direito à alimentação?

A partir de novas interpretações de que o direito a alimentação não pode ser reduzido ao ato de comer, em 2006 foi promulgada a lei brasileira de segurança alimentar e nutricional, a Lei nº 11.346/2006, também conhecida como LOSAN.

A lei representou um grande marco no ordenamento jurídico pátrio, representando uma conquista ao reconhecimento e defesa do direito à alimentação no Brasil, sendo a primeira legislação que regulamentou o artigo 6º, da CF, e enunciou a alimentação como um direito fundamental, trazendo em seus artigos 2º e 3º as seguintes definições:

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.  
§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

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

Acerca da LOSAN, conclui Rocha (2017, p. 108), resumidamente, que:

Mais do que simples conceitos, os artigos da Losan são parâmetros normativos assumidos pelo Estado brasileiro. Servem como diretrizes para a formulação de políticas públicas; limites para a ação do mercado; e referências para a atuação de cada cidadão e ator da sociedade civil na defesa por maior efetividade do direito à alimentação.

A nutrição saudável é a base de uma vida digna, o Estado deve intermediar a relação entre o uso dos agrotóxicos, empresas e a população, de forma efetiva, protegendo e garantindo os direitos fundamentais, mas o atual cenário político-econômico tem caminhado de forma diferente, uma vez que o Estado vem incentivando o uso dessas substâncias.

Nesse sentido, Derani (2008, p. 221) afirma que “a essência da ordem econômica, a sua finalidade máxima, está em assegurar a todos existência digna”, o que se interpreta na concepção já sabida de que sadia qualidade de vida compõe-se como fundamental à existência digna do ser humano.

Desse modo, vê-se a importância do direito à alimentação para o Estado brasileiro que, através da democratização e positivação, garante-o como direito fundamental social e o reconhece como direito humano. Assim, supera-se a arcaica ideia de que a alimentação se reduz a aspectos quantitativos de acesso aos alimentos, mas sua interpretação deve se dar também por meio de aspectos qualitativos dos produtos postos ao consumo, expandindo o conceito de segurança alimentar.

## **RISCO ALIMENTAR: o uso de agrotóxicos em alimentos no Brasil**

O modelo da Revolução Verde no agronegócio foi originado nos Estados Unidos. Diante de uma realidade climática diferenciada (com inverno mais ameno em relação ao norte-americano), as técnicas precisaram ser adequadas para implantação no Brasil, exigindo-se o uso mais intenso de agrotóxicos nas áreas tropicais. Com isso, o Brasil tornou-se o maior consumidor de agrotóxicos do mundo, consumindo 20% de todo agrotóxico produzido no globo (CONSEA, 2014, p. 61).

Somente em 2014 a comercialização de agrotóxicos aproximou-se de 500 mil toneladas de princípio ativo, movimentando o montante de US\$ 9,6 bilhões (SINDIVEG, 2015). Ao mesmo tempo em que mercado mundial cresceu cerca de 93% no período de 2000 a 2010, o mercado nacional superou a marca de 190% (PELAEZ, 2012).

Logo, enxerga-se como exacerbado o consumo brasileiro de agrotóxicos, o que poderá provocar, a longo prazo, graves riscos à saúde humana advindos do seu uso, de modo silencioso e invisível. Os riscos, de

acordo com Beck (2010, p. 48), tornaram-se indissociáveis dos produtos em razão dos agrotóxicos residuais nos alimentos, o que impossibilita a livre escolha do consumidor.

Muitos impactos resultantes do alto grau de contato com agrotóxicos ainda são desconhecidos, mas a intoxicação pode ocorrer de forma direta (como aos agricultores durante o manejo dos produtos) ou indireta (como o consumo dos alimentos e água com resíduos de agrotóxicos), a depender do grupo pertencente do agrotóxico: extremamente tóxico, altamente tóxico, medianamente tóxico e pouco tóxico.

Consea (2014, p. 11) contribui afirmando que “as intoxicações crônicas são invisibilizadas, devido ao longo tempo decorrido entre a exposição e o aparecimento dos efeitos crônicos, bem como a exposição a múltiplos produtos e a outros fatores que podem contribuir para o mesmo desfecho”. Ainda, elenca como exemplo de possíveis doenças ocasionadas pelos agrotóxicos as dermatites, cânceres, neurotoxicidade retardada, desregulação endócrina, efeitos sobre o sistema imunológico, efeitos na reprodução (como infertilidade, malformações congênitas, abortamentos), doenças do sistema nervoso, doenças respiratórias, bem como distúrbios psiquiátricos e neurológicos.

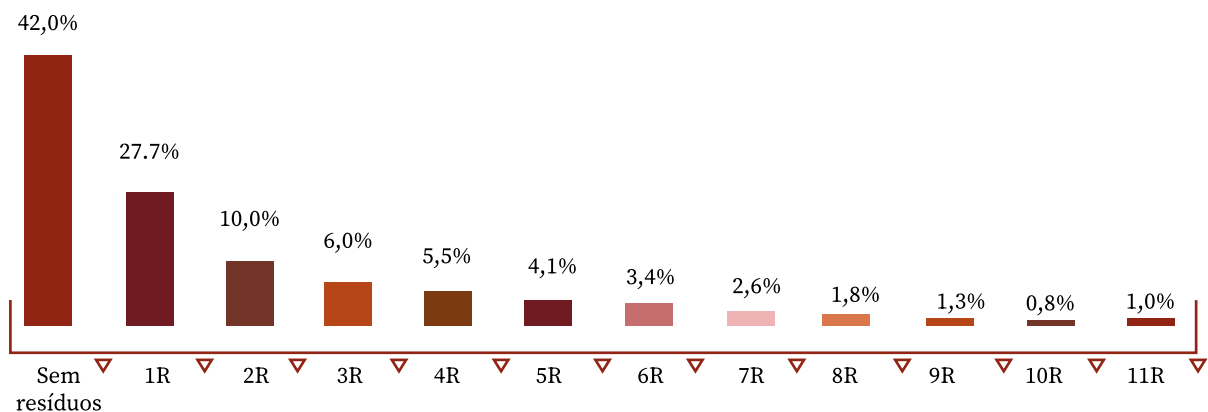
Assim, a maior problemática enfrentada nesta seara são os resíduos invisíveis destes produtos nos alimentos, pois o consumo de alimentos com resíduos de agrotóxicos é a maior forma de exposição humana aos efeitos dessas substâncias. Portanto, mostra-se imprescindível uma análise adequada e controle desses resíduos, a fim de garantir a real segurança alimentar dos consumidores. Aponta Faria (2003, p. 181) que o monitoramento de resíduos é a única maneira de verificar a conformidade do alimento com os limites de segurança regularmente estabelecidos, garantindo assim ao consumidor a qualidade do alimento.

À vista disto, no Brasil, a análise de resíduos de agrotóxicos nos alimentos é realizada pela Anvisa, por meio do PARA - Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos. O PARA tem como objetivo:

verificar se os alimentos comercializados no varejo apresentam níveis de resíduos de agrotóxicos dentro dos Limites Máximos de Resíduos (LMR) estabelecidos pela Anvisa; conferir se os agrotóxicos utilizados estão devidamente registrados no país e se foram aplicados somente nos alimentos para os quais estão autorizados; estimar a exposição da população a resíduos de agrotóxicos em alimentos de origem vegetal e, conseqüentemente, avaliar o risco à saúde decorrente dessa exposição (ANVISA, 2016, p. 14).

Na edição atual do PARA (2013-2015), a Anvisa analisou 12.051 amostras de 25 alimentos vegetais diferentes. Foram pesquisados 232 tipos de agrotóxicos, sendo que 134 foram localizados nas amostras analisadas. Detectou-se resíduos de agrotóxicos em 58% das amostras analisadas, sendo que 19,7% das amostras foram consideradas insatisfatórias, apresentando resíduos acima do limite permitido (ANVISA, 2016, p. 23).

A pesquisa também verificou que 37,3% das amostras analisadas possuíam resíduos de dois ou mais princípios ativos, o que mostra um maior risco à saúde humana o consumo de alimentos com tais resíduos, considerando que dois ou mais princípios ativos podem reagir e ter seus efeitos toxicológicos ora potencializados, ora reduzidos, pois a toxicidade da mistura de dois ou mais princípios ativos não se dá pela simples soma das toxicidades individuais (SANTOS; SILVA, 2007, p. 570). Observa-se o gráfico apresentado pelo PARA:



Fonte: ANVISA, 2016, p. 26

Desse modo, nota-se que o consumo de alimentos com resíduos de agrotóxicos representa um risco à segurança alimentar do consumidor, atingindo a saúde pública como um todo. Daí advém a importância de haver um monitoramento amplo de resíduos de agrotóxicos, a fim de que a população tenha acesso a produtos que não coloquem sua saúde em risco.

Por outro lado, lastimavelmente, os riscos se tornam cada vez mais alarmantes no Brasil diante do seu atual cenário fiscal propício ao crescimento das empresas produtoras de agrotóxicos. Os incentivos fiscais a estas ainda são uma realidade e contribuem negativamente para o freamento da utilização de agrotóxicos na produção de alimentos. Segundo Bittencourt (2018, p. 1):

Os agrotóxicos no Brasil têm benefícios fiscais injustificáveis, estabelecidos como diretriz política do Poder Executivo.

Há redução de 60% da base de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) dos agrotóxicos e vários destes produtos agrícolas são totalmente isentos do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). É o que é estabelecido pelas Cláusulas 1<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> do Convênio nº 100/97 do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ e pelo Decreto 7.660/2011.

Os benefícios fiscais, como a isenção total no Imposto de Importação para alguns produtos, revelam um desserviço à população e ao meio ambiente; pois torna o agronegócio brasileiro totalmente dependente destes venenos, a extrafiscalidade descarta as externalidades que o governo terá que arcar pelo uso indiscriminado desses produtos químicos.

A maioria desses produtos é produzida por empresas transnacionais, cujo objetivo principal delas é somente o lucro, e os privilégios fiscais apenas aumentam a margem de lucro, deixando uma externalidade ambiental, contrariando o disposto na Constituição Federal, **in verbis**:

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

Assim sendo, no Brasil, a alimentação saudável tornou-se algo extremamente caro, inviabilizando a manutenção da saúde das pessoas. Nesse sentido, Angelo (2018, p. 3) esclarece:

Se alimentar de maneira saudável no Brasil se tornou um grande desafio. O país oferece subsídios superiores a R\$ 7 bilhões de reais para a compra de agrotóxicos, em uma estimativa modesta da Receita Federal, favorecendo a produção de commodities em larga escala, o lucro do agronegócio e também a indústria de alimentos ultra processados, em detrimento dos produtos in natura e produzidos pela agricultura familiar. Como consequência, milhares de pessoas adoecem todos os anos e não encontram assistência adequada no SUS subfinanciado e nos planos de saúde cada vez mais inacessíveis. O cenário total, que inclui todo o conjunto de gastos tributários do governo federal em 2017 avaliado pelo TCU, impressiona: foram R\$ 354,7 bilhões em renúncias fiscais somente no ano passado, cerca de 30%

da receita líquida do governo. E boa parte disso sob sigilo. Não se sabe, com detalhes, quem recebeu o quê.

Tendo em vista o potencial danoso dos agrotóxicos, combinado com os números expressivos de consumo e comercialização destes produtos no país, a adequada tutela legal para a pesquisa, produção, consumo e pós-consumo destes produtos é imprescindível que, através de normas consumeristas, ocasionará na proteção, ainda que pequena, à alimentação adequada da sociedade.

## **A ROTULAGEM EM ALIMENTOS COMO MEIO DE EFETIVAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR**

Como bem explanado acima, a realidade do agronegócio no Brasil no contexto alimentar tem se diferenciado do que preconiza a ordem jurídica. Apesar de existentes, as normas protegem o ser humano do contato demasiado aos agrotóxicos e definem a responsabilidade do Estado de promover uma alimentação adequada como um direito fundamental social. O país ainda é um dos maiores do mundo em consumo de agrotóxicos, além de oferecer um ambiente fiscal vantajoso para a produção dessas substâncias.

Que riscos decorrentes do uso de agrotóxicos há à saúde humana, já é conhecimento notório. Todavia, a publicidade e informação ao consumidor da presença desses elementos durante a produção de determinado alimento, muitas vezes, é inexpressiva.

Uma vez que o consumidor é um sujeito vulnerável de direitos, o Código de Defesa do Consumidor brasileiro elenca um rol exemplificativo de direitos básicos em seu artigo 6º:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

II - a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;

IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;

V - a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;

VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;

VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;

X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

De acordo com o dispositivo legal, há três dos direitos desse rol que relacionam-se estritamente com a garantia segurança alimentar do consumidor: o direito à proteção da vida, saúde e segurança, o direito à livre escolha e o direito à informação adequada e clara sobre os produtos e serviços.

Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2017, p. 448) destacam que o direito à vida é estritamente conectado ao direito à saúde na sua esfera da integridade física e psíquica. Nesse sentido, a violação do direito à vida sempre reflete em uma violação da incolumidade física e psíquica do indivíduo. Por essa razão, a vida, a saúde e a segurança merecem um enfoque especial da legislação para a sua efetiva proteção.

Na emergência da sociedade de risco, tal posituação se mostra de suma importância. Benjamin, Marques e Bessa (2013, p. 75) elencam direito à vida, saúde e segurança como “o mais básico e mais importante dos direitos do consumidor, ainda mais tendo em vista que nossa sociedade é uma sociedade de riscos, muitos produtos, muitos serviços e mesmo práticas comerciais são efetivamente perigosos e danosos para os consumidores”. Garantir a segurança do consumidor é, portanto, garantir que produtos e serviços colocados à disposição do consumidor não acarretem riscos para sua incolumidade física e psíquica.

A mera possibilidade de dano, ou seja, o risco, já obriga o fornecedor a prestar as informações adequadas a respeito do produto, conforme rege o art. 8º do CDC:

Art. 8º Os produtos e serviços colocados no mercado de consumo não acarretarão riscos à saúde ou segurança dos consumidores, exceto os considerados normais e previsíveis em decorrência de sua natureza e fruição, obrigando-se os fornecedores, em qualquer hipótese, a dar as informações necessárias e adequadas a seu respeito.

A legislação consumerista é dirigida para prevenir o risco à segurança do consumidor e não apenas intervir quando o dano já ocorreu. Para Araújo Junior (1992, p. 58), a utilização do risco e não do dano “significa que os produtos e serviços colocados no mercado de consumo não poderão sequer expor o perigo à vida ou a saúde do consumidor.” Ou seja, basta que haja a possibilidade de uma lesão para que a relação de confiança entre o consumidor e o fornecedor seja prejudicada.

Destaca Vaz (2015, p. 32) que “sem informação não há como evitar lesão”, portanto, a informação mostra-se como uma ferramenta importante na minimização de danos e na promoção da segurança alimentar, pois a falta de informação acarreta na limitação da livre escolha e coloca em risco a saúde dos consumidores.

O acesso à informação é direito fundamental previsto no art. 5º da Constituição Federal, tendo como principal diploma legal infraconstitucional a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011. Já no CDC, o direito à informação está presente em diversos artigos, ainda que seja de forma indireta, reforçando a ideia de sua importância para efetivação de outros direitos igualmente relevantes.

Como exemplo, o inciso III, do art. 6º, do CDC, o direito à informação abarca “a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem”. Outro ponto importante é a informação acerca de possíveis danos à saúde humana que determinados produtos podem resultar, de acordo com o que prevê os artigos 8º e 9º, do CDC:

Art. 8º Os produtos e serviços colocados no mercado de consumo não acarretarão riscos à saúde ou segurança dos consumidores, exceto os considerados normais e previsíveis em decorrência de sua natureza e fruição, obrigando-se os fornecedores, em qualquer hipótese, a dar as informações necessárias e adequadas a seu respeito.

Art. 9º O fornecedor de produtos e serviços potencialmente nocivos ou perigosos à saúde ou segurança deverá informar, de maneira ostensiva e adequada, a respeito da sua nocividade ou periculosidade, sem prejuízo da adoção de outras medidas cabíveis em cada caso concreto.

Desse modo, no que diz respeito aos agrotóxicos, o consumidor tem o direito de obter informações sobre os produtos utilizados no cultivo, assim como substâncias utilizadas no armazenamento e transporte dos alimentos, tendo em vista que são substâncias potencialmente perigosas e nocivas à saúde.

Assim, a rotulagem de alimentos mostra-se como o maior mecanismo de efetividade do direito à informação na seara alimentar, possibilitando a livre escolha dos consumidores no momento de adquirir alimentos com a presença de agrotóxicos ou não, considerando todos os riscos que estes podem causar.

O Brasil ainda não possui uma legislação apropriada para dirimir esta questão, até mesmo devido à dificuldade para rotulagem de alimentos in natura. Apesar disso, tramitam alguns projetos de lei relevantes para a tutela da segurança alimentar do consumidor em face do risco causado pelos agrotóxicos. Destacam-se o PL nº 6.448 de 2009, em trâmite na Câmara dos Deputados, e o PL nº 44 de 2015, que tramita na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Ambos os projetos compartilham da ideia de informar ao consumidor, por meio da rotulagem, quanto à presença de agrotóxicos nos alimentos, aperfeiçoando as normas trazidas pelo CDC.

Portanto, pode-se constatar que o CDC apresenta, ainda, lacunas em relação ao dever informacional do fornecedor sobre os alimentos produzidos com agrotóxicos (indicação do tipo de agrotóxico utilizado, quantidade, percentual de resíduo no alimento, os riscos à saúde do consumidor). Embora haja amparo legal para o direito e dever de informação, não há normas específicas que regulamentem o direito quanto à segurança alimentar de alimentos à base de agrotóxicos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo buscou descrever a utilização de agrotóxicos como risco alimentar na sociedade e a adequação da rotulagem sobre o tema como forma de efetivar os direitos do consumidor por meio da informação.

Verificou-se que há a ocorrência de uma verdadeira crise ambiental alimentar, marcada pela “contaminação” de alimentos com grande uso de

agrotóxicos e outras substâncias potencialmente prejudiciais, marcando um cenário de uma sociedade de risco, como aquela pregada por Ulrich Beck (2010), devido aos imensuráveis riscos que a segurança alimentar dos indivíduos tem corrido.

Observou-se que o direito à alimentação, para o Estado brasileiro, é garantido como direito fundamental social e como direito humano. Assim, superou-se a antiga ideia de que a alimentação se reduz a aspectos quantitativos de acesso aos alimentos, mas que também deve abranger aspectos qualitativos dos produtos postos ao consumo, expandindo o conceito de segurança alimentar.

O uso indiscriminado de agrotóxicos tem ocasionado danos ao meio ambiente, aos trabalhadores e a população que consome esses alimentos contaminados. Esses danos geram externalidades negativas que futuramente deverão ser arcadas pelo Estado, o que é um verdadeiro contrassenso para autorização do uso desses químicos nos alimentos.

Notou-se que o consumo de alimentos com resíduos de agrotóxicos representa um risco à segurança alimentar do consumidor, atingindo a saúde pública como um todo, no qual podem causar inúmeras enfermidades a longo prazo, portanto, sendo imprescindível um monitoramento amplo de resíduos de agrotóxicos, a fim de que a população tenha acesso a produtos que não coloquem sua saúde em risco.

Verificou-se que o direito à informação possui amparo legal no Código de Defesa do Consumidor, como princípio norteador das relações de consumo. A partir disso, a rotulagem de alimentos mostra-se como o maior mecanismo de efetividade do direito à informação na seara alimentar, possibilitando a livre escolha dos consumidores no momento de adquirir alimentos com a presença de agrotóxicos ou não, considerando todos os riscos que estes podem causar.

Por fim, concluiu-se que, apesar de haver previsão na legislação acerca do direito e dever de informação, o Brasil ainda não possui uma legislação apropriada própria para rotulagem de alimentos in natura, tramitando, ainda, projetos de lei que visam mudar este cenário. Deste modo, constata-se que o CDC apresenta, ainda, lacunas em relação ao dever informacional do fornecedor sobre os alimentos produzidos com agrotóxicos, sendo uma problemática que o Estado deverá enfrentar e se preocupar com suas reais soluções.

## REFERÊNCIAS

ANGELO, Mauricio. *Subsídios bilionários que matam: como o lobby do agronegócio dobra o governo*. 19 ago. 2018. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/subsidios-bilionarios-que-matam-como-o-lobby-do-agronegocio-dobra-o-governo-2/>. Acesso em: 25 nov. 2019.

ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Programa de análise de resíduos de agrotóxicos em alimentos (PARA): relatório das análises de amostras monitoradas no período de 2013 a 2015*. Brasília, 2016. Disponível em: [http://portal.anvisa.gov.br/documents/111215/0/Relat%C3%B3rio+PARA+2013-2015\\_VERS%C3%83O-FINAL.pdf/494cd7c5-5408-4e6a-b0e5-5098cbf759f8](http://portal.anvisa.gov.br/documents/111215/0/Relat%C3%B3rio+PARA+2013-2015_VERS%C3%83O-FINAL.pdf/494cd7c5-5408-4e6a-b0e5-5098cbf759f8). Acesso em 22 nov. 2019.

ARAÚJO JÚNIOR, João Marcello. Da proteção da saúde e segurança. In: ALVES, Geraldo Magela (Org.). *Comentários ao código do consumidor*. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 55 a 69.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução: Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

BENJAMIN, Antonio Herman V.; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. *Manual de Direito do Consumidor*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

BITTENCOURT, Naiara. MENDONÇA, Thales. *Terra de Direitos*. mar. 2018. Disponível em: <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2018/03/Terra-de-Direitos.pdf>. Acesso em: 25 maio 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei nº 11.346*, de 15 de setembro de 2006. Brasília: Congresso Nacional, 2006.

BRASIL. *Lei nº 8.078*, de 11 de setembro de 1990. Brasília: Congresso Nacional. 1990.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Mesa de controvérsias sobre impactos dos agrotóxicos na soberania e segurança alimentar e nutricional e no direito humano à alimentação adequada: relatório final*. 2014.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

FARIA, Mauro Velho de Castro. Avaliação de ambientes e produtos contaminados por agrotóxicos. In: PERES, Frederico; MOREIRA, Josino Costa (orgs.). *É veneno ou é remédio?* Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003. p. 177-209.

LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Tradução: Lúcia Mathilde Endlich Orth. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 151-226.

PELAEZ, Victor Manoel. Mercado de agrotóxico e regulação. In: *2º Seminário Mercado de Agrotóxicos e Regulação*. Brasília: Observatório da Indústria de Agrotóxicos da Anvisa, 2012.

PELLANDA, Patrícia Santos Précoma. A sociedade de risco e o princípio da informação: Uma abordagem sobre a segurança alimentar na produção de transgênicos no Brasil. Belo Horizonte: *Veredas do Direito*, v. 10, n. 19, p. 89-114, 2013. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/258>. Acesso em: 01 dez. 2019.

ROCHA, Eduardo Gonçalves. A construção democrática do direito à alimentação adequada e a regulação de alimentos. São Paulo: *Revista de Direito Sanitário*, v. 17 n. 3, p. 107-112, 2017. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/127778>. Acesso em: 01 dez. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SINDIVEG - Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal. *Balanco de vendas de agrotóxicos*. Disponível em: <http://dados.contraosagrotoxicos.org/dataset/balanco-de-vendas-de-agrotoxicos-2015>. Acesso em: 25 nov. 2019.

VAZ, Caroline. *O risco alimentar e a responsabilidade civil do fornecedor pela falta de informação adequada*. 2014. Disponível em: [http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2016/01/15/16\\_33\\_39\\_105\\_ARTIGO\\_2014\\_O\\_RISCO\\_ALIMENTAR\\_E\\_A\\_RESPONSABILIDADE\\_CIVIL\\_DO\\_FORNECEDOR\\_PELA\\_FALTA\\_DE\\_INFORMACAO\\_ADEQUADA\\_CAROLINE\\_VAZ.pdf](http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2016/01/15/16_33_39_105_ARTIGO_2014_O_RISCO_ALIMENTAR_E_A_RESPONSABILIDADE_CIVIL_DO_FORNECEDOR_PELA_FALTA_DE_INFORMACAO_ADEQUADA_CAROLINE_VAZ.pdf). Acesso em: 23 nov. 2019.

WEID, Jean Marc von der. Agroecologia: condição para a segurança alimentar. *Revista Agriculturas: experiências em agroecologia*. v. 1, p. 4-7, 2004. WHO (World Health Organization). Public health impact of pesticides used in agriculture. Genebra: World Health Organization, 1990.

# A EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO UM INSTRUMENTO ESSENCIAL AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA SOCIOAMBIENTAL



**Louise Oliveira Braga<sup>93</sup>**  
**Glaucia Maria de Araújo Ribeiro<sup>94</sup>**



<sup>93</sup> Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA), integrante do Grupo de Pesquisa Direito Educacional Ambiental (DEA). Advogada. <https://orcid.org/0000-0002-3670-5243>. E-mail: [louisebraga.adv@gmail.com](mailto:louisebraga.adv@gmail.com)

<sup>94</sup> Doutora em Saúde Coletiva pela UERJ/RJ. Doutoranda em Direito pela UFMG/MG. Mestre em Direito Ambiental pela UEA/AM. Professora da UEA/AM. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0695-5257> E-mail: [gribeiro@uea.edu.br](mailto:gribeiro@uea.edu.br)



## INTRODUÇÃO

Há muito tempo o ser humano já tem noção da grave crise ambiental que assola o planeta Terra. O acesso ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado deve ser assegurado a todas as formas de vida existentes, o homem ao entender que os recursos naturais são limitados, assume uma maior consciência acerca da problemática ambiental.

Nesse sentido, a presente pesquisa tem como objetivo analisar a educação ambiental como instrumento ao exercício da cidadania socioambiental. Diante disso, o problema a ser abordado na presente pesquisa é: A educação ambiental é um instrumento capaz de instruir o indivíduo e a sociedade ao pleno exercício da cidadania socioambiental?

O questionamento realizado nesta pesquisa justifica-se, tendo em vista que, atualmente, distanciar-se da responsabilidade do convívio com o meio ambiente é impossível, o cidadão consciente tem o dever de preservar para si e para as futuras gerações. Ademais, na moderna noção de Estado Constitucional encontra-se também o Estado Socioambiental de Direito, onde a democracia segue relação clara com a dignidade humana. Esse elo entre democracia e dignidade humana requer uma afiada percepção de cidadania.

Consagrada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a cidadania é princípio do Estado Socioambiental brasileiro fundado em uma democracia participativa que legitima a intervenção direta de seus cidadãos. Por sua vez, a cidadania ambiental provém da necessidade de se estabelecer novos contornos no modo em que o indivíduo se relaciona com o meio ambiente. Assim, a contribuição da educação ambiental, nesse contexto, se mostra necessária, sobretudo, no que diz respeito ao seu propósito.

Com isso, buscou-se expor em linhas gerais a cidadania voltada para a ética socioambiental. Almejou-se, ainda, abordar os contornos atinentes à educação ambiental nos seus aspectos históricos e procedimentais, sobretudo, na Lei n. 9.795/99 (Política Nacional de Educação Ambiental). Por derradeiro, intencionou-se apresentar a importância da educação ambiental como um instrumento ao exercício da cidadania socioambiental.

Quanto à metodologia aplicada na presente pesquisa, esta se realizou por meio dos métodos dedutivo e descritivo, tendo em vista que possibilitam que o investigador chegue do conhecido para o desconhecido com uma margem pequena de erro.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos adotados, a pesquisa foi bibliográfica, doutrinária e jurisprudencial, baseando-se em dados extraídos de livros, artigos, pesquisas realizadas sobre o tema, sites e textos que mostrem, comprovem e forneçam informações válidas nos alcances dos objetivos do trabalho.

Ademais, a forma de abordagem do problema foi realizada por meio da pesquisa qualitativa, uma vez que não se vão medir dados, mas interpretá-los.

## **BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A CIDADANIA SOCIOAMBIENTAL**

Etimologicamente a palavra cidadania tem sua origem do latim civitas que está ligada ao início da vida nas cidades gregas, ou seja, se qualificava como cidadão o filho de pai ateniense. Esses moradores se manifestavam junto às questões de Estado, para eles não bastava somente estar na cidade, mas agir na cidade (BARACHO, 1994).

Segundo Vieira (2001), nas sociedades modernas houve uma ampliação dos direitos de cidadania que acompanhou o desenvolvimento de formação das instituições nacionais. A partir da Revolução Francesa em 1789, a concepção de cidadania se refere à soma de direitos e deveres, cujo exercício é permitido justamente pelo fato de se ser cidadão de um determinado Estado. Para Gadotti (2000, p. 133), “cidadania é, essencialmente, consciência de direitos e deveres”.

No Brasil, o art. 1º, II da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) prevê a cidadania como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Além disso, o termo é ainda repetido em diversos dispositivos constitucionais, como nos arts. 5º, LXXI, LXXIII e LXXVII; 22, XIII; 62, 68, 205, dentre outros da CRFB/88.

Dessa forma, com o constitucionalismo contemporâneo, o Estado passou a existir para o ser humano, os princípios, os direitos e as garantias fundamentais tiveram a proteção e a normatividade reforçadas e as Constituições uma ordem prioritária de valores (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2018, p. 86).

A dignidade humana além de ser um valor constitucional representa o princípio de maior hierarquia da CRFB/88 e de todas as demais ordens jurídicas que a admitiram. Num Estado Socioambiental de Direito, a dignidade da pessoa humana é considerada como o principal – não exclusivo – fundamento da comunidade estatal (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 60-61).

Isso porque os valores ecológicos assumiram assento irrefutável no conteúdo normativo do princípio da dignidade da pessoa humana, que, por sua vez, está intrinsecamente relacionado à qualidade do ambiente, à vida e à saúde humana, sobretudo, no contexto onde o ser humano vive, mora, trabalha, estuda, pratica lazer, bem como com o que ele come, veste, etc. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 63-64).

Nesse sentido, é que a cidadania deve alcançar também os valores sociais, como a preservação do meio ambiente. O cidadão, além de direitos, possui obrigações perante a sociedade, um bom exemplo é a conservação de uma vida saudável, digna e responsável (ANDRIGHETTO, 2010, p. 78).

A CRFB/88 ao destinar um capítulo exclusivo ao meio ambiente alçou este à estatura de garantia constitucional. O art. 225, caput, estabelece que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Assim, Silva-Sánchez (2000, p. 95) sustenta que a construção de uma cidadania ambiental inicia quando a sociedade começa a ser capaz de reivindicar, no campo ambiental, os seus direitos e exigir que estes sejam cumpridos. É, na verdade, a participação democrática da coletividade no processo de decisão sobre a apropriação dos recursos naturais e da formulação de políticas que garantam uma qualidade de vida voltada a sustentabilidade.

Nesse contexto, o modelo de cidadania representativa deve ser redefinido para um modelo participativo, no qual num esquema de indução e provocação de ações estatais e privadas possa-se adequá-lo a uma cidadania autenticamente ambiental (LEITE; AYALA, 2004, p. 129-131).

Consequentemente, a participação da sociedade nas discussões sobre a problemática ambiental se torna fundamental, esse engajamento abre caminhos para a construção de uma cidadania coletiva e até mesmo de um novo exercício de cidadania (SILVA-SÁNCHEZ, 2000). O novo cidadão consciente convive com a natureza e tem noção da crise ambiental que o homem pode causar.

Leite e Ayala (2004, p. 123-124) enfatizam que o dano ambiental é um dos problemas produzidos pelos modelos de organização social de risco, uma vez que, a sociedade e o modelo de exploração capitalista se estabelecem ao redor das práticas e dos comportamentos potencialmente produtores de situações de risco, inclusive, da sua própria existência.

Portanto, deve-se romper com o modelo capitalista opressor na busca de um modelo alternativo, orientado pela conquista da cidadania através de padrões éticos pautados pela cooperação, solidariedade, respeito à diversidade e busca do bem comum para as gerações presentes e futuras (BIGLIARDI; CRUZ, 2007, p. 128).

Diante deste novo cenário, o cidadão consciente presencia as grandes catástrofes ambientais que, por consequência, lhe trazem a noção de uma sociedade de risco. Nesse sentido, Beck (2013, p. 23) relaciona a produção social de riqueza com a produção social de riscos na modernidade tardia, apresentando duas formas distintas de risco: o risco previsível e concreto e o risco imprevisível e abstrato.

Ainda, sobre o assunto, Beck (2013, p. 275) pontua que:

A sociedade do risco é, em contraste com todas as épocas anteriores (incluindo a sociedade industrial), marcada fundamentalmente por uma **carência**: pela impossibilidade de **imputar externamente** as situações de perigo. À diferença de todas as culturas e fases de desenvolvimento social anteriores, que se viam confrontadas a ameaças das mais variadas formas, atualmente a sociedade se vê, ao lidar com riscos, **confrontada consigo mesma**. (grifo do autor).

Para Leite e Ayala (2004), a cidadania ambiental vai além da cidadania clássica, pois não está limitada espacialmente ou vinculada a determinado povo e/ou território. Não tem compromisso de lealdade nacional, mas de lealdade ecológica, já que foi fundada na solidariedade e na participação dos sujeitos na proteção do bem ambiental.

Na visão de Waldman (2003), para que a cidadania ambiental seja exercida é necessária à participação conjunta e coordenada de três esferas: da Administração Pública (Federal, Estadual e Municipal); da sociedade e seus interlocutores (escolas, sindicatos e associações, por exemplo) e do indivíduo (cidadão cuidando do meio ambiente em casa, no trabalho, no bairro). Gorcevki e Tauchen (2009) e Vega (2006) agregam uma quarta esfera de participação: a esfera global.

Assim sendo, o exercício da cidadania socioambiental não pode ficar restrito apenas a grupos locais, mas a ideia é o que o planeta interaja no engajamento dos problemas ambientais, de forma a conscientizar o maior número possível de indivíduos, a cidadania planetária firma-se na junção do planeta e da sociedade mundial com uma nova percepção da Terra, onde se adotam princípios, valores, atitudes como uma única comunidade (GADOTTI, 2000, p. 135).

Ou seja, deve-se ter uma ética ambiental na qual o indivíduo deve compreender e criar a consciência de que somente preservando e conservando os recursos naturais conseguirá perpetuar todas as espécies de vida existentes no planeta Terra (SIRVINSKAS, 2019, p. 93).

No entanto, essa conscientização somente é possível por meio da educação ambiental. Ou seja, é necessário que além da promoção do equilíbrio ambiental global, haja também a promoção da democracia, da justiça, da educação e da informação (SOUZA NETO; BARBOSA, 2009).

## **EDUCAÇÃO AMBIENTAL: aspectos históricos e procedimentais**

Com a instalação da crise ambiental planetária, intensificada, principalmente, pelo crescimento econômico ilimitado, a visão antropocêntrica do homem começou a ser superada. Os olhos de todos os povos do mundo voltaram-se ao meio ambiente com uma visão consciente da unicidade e da fundamentalidade dos recursos naturais para a subsistência humana (MEDEIROS; DEZORDI, 2016, p. 195).

O combate a essa crise ecológica é constante e requer a mudança de um padrão econômico predominante no mundo. A educação ambiental, nesse cenário, por ser um dos instrumentos capazes de combater a referida problemática, tornou-se também uma aposta para a preservação e conservação da vida como um todo no planeta Terra (SOLER; DIAS, 2016, p. 147).

A historicidade da educação ambiental é notavelmente assinalada por diversos eventos e documentos internacionais e nacionais. De acordo com Badr et al. (2017, p. 23-27), os principais eventos sobre tema são: a Conferência de Estocolmo de 1972, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) do mesmo ano, o Programa Internacional de Educação Ambiental (PIEA) da ONU de 1975, o Seminário Internacional de Educação Ambiental realizado em Belgrado no mesmo ano, a Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental de Tbilise em 1977 e a Conferência Geral das Nações Unidas ocorrida no Rio de Janeiro em 1992.

No cenário jurídico nacional, a educação ambiental está expressamente prevista na CRFB/88, no §1º, VI do art. 225, que a prescreve como sendo um direito de todos e dever do Estado e da sociedade, devendo ser efetivada por meio da promoção em todos os níveis de ensino e da conscientização pública, objetivando a preservação do meio ambiente.

No entanto, antes mesmo do advento da CRFB/88, com a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), a educação ambiental foi formalmente reconhecida internamente, sendo instituída posteriormente pela Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999, a qual dispõe acerca da Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA).

Cumprir lembrar que a educação é um direito fundamental preponderantemente relacionado a prestações positivas do Estado, da família e da sociedade em busca do ideal de igualdade material característico dos direitos de segunda geração, sendo um instrumento indispensável à concretização e consolidação do Estado Democrático de Direito (BADR, et al., 2017, p. 21-22).

Assim, de acordo com a redação do art. 1º da Lei n. 9.795/99, a educação direcionada ao meio ambiente deve ser entendida como os processos através dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais,

conhecimentos, habilidades, atitudes e competências orientadas para a conservação do meio ambiente e sua sustentabilidade. Por sua vez, o caput do art. 3º também da Lei n. 9.795/99 indica que “todos têm direito à educação ambiental”.

Nesta perspectiva, Fiorillo (2011, p. 126) ensina que educar ambientalmente significa:

- a) reduzir os custos ambientais, à medida que a população atuará como guardião do meio ambiente;
- b) efetivar o princípio da prevenção;
- c) fixar a ideia de consciência ecológica, que buscará sempre a utilização de tecnologias limpas;
- d) incentivar a realização do princípio da solidariedade, no exato sentido perceberá que o meio ambiente é único, indivisível e de titulares indetermináveis, devendo ser justa e distributivamente acessível a todos;
- e) efetivar o princípio da participação, entre outras finalidades.

Para a educação ambiental, segundo o art. 4º, II da Lei n. 9.795/99, o meio ambiente deve ser compreendido em sua totalidade, considerando “a interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural sob o enfoque da sustentabilidade”.

Assim, a educação ambiental além de lidar com a realidade, é um mecanismo interdisciplinar e, por isso adota uma abordagem que considera todos os aspectos que compõem a questão ambiental, quais sejam os aspectos socioculturais, políticos, científico-tecnológicos, éticos, ecológicos, etc. (DIAS, 2004, p 158).

Além disso, a educação ambiental também está relacionada, principalmente, com o consumo sustentável, de forma que desenvolvimento sustentável somente é possível se não houver degradação ambiental (SIRVINSKAS, 2019, p. 88).

Analisando esta perspectiva, Dias (2004, p. 129) assevera que “os recursos da Terra são suficientes para atender às necessidades de todos os seres vivos do planeta, se forem manejados de forma eficiente e sustentada”.

Em uma sociedade de risco, o papel da educação ambiental é conscientizar acerca dos riscos socioambientais advindos da relação do homem com a natureza, sendo capaz de levar o indivíduo a reexaminar seus atos, concepções e hábitos (TREVISOLO, 2003, p. 93).

Assim, a chave para o desenvolvimento sustentável é a participação, a educação, a organização e a consolidação da consciência ambiental nos indivíduos e na coletividade, dado que, a sustentabilidade não é centrada na produção, é focada nas pessoas e no meio ambiente (DIAS, 2004, p. 129-130).

Dessa forma, a função da educação ambiental consiste em, por meio de um processo participativo, atingir todos os cidadãos e auxiliar na compreensão da dinâmica e das relações do homem com a natureza, ou seja, dos elementos naturais e sociais. Por isso, educar para a sustentabilidade exige que todos sejam instigados a entender o mundo em que vivem, adequando a satisfação das necessidades humanas aos recursos disponíveis, sem, com isso, comprometer a estrutura ambiental (GEGLIO, et al., 2015).

Conseqüentemente, a educação ambiental deve estar presente de forma articulada e continuada em todos os níveis e modalidades de ensino formal e não formal, conforme prescrição contida no art. 2º da Lei n. 9.795/99.

Badr et al. (2017, p. 76) ensinam que a educação formal pode ser caracterizada como aquela desenvolvida no bojo de instituições próprias, nas quais o aluno segue um programa já pré-estabelecido. Enquanto que a educação não formal é aquela executada fora do âmbito escolar, sendo veiculada, sobretudo, nos meios de comunicação, cursos, feiras, exposições, consultas e audiências públicas, encontros comunitários, dentre outros.

Para Sorrentino et al. (2005, p. 297), por ser a educação ambiental uma política pública, cabe ao Estado inseri-la no cotidiano da educação pública em todos os níveis de ensino. Assim, no ensino formal a educação ambiental deverá ser promovida: a) na educação básica; b) na educação superior; c) na educação especial; d) na educação profissional; e) na educação de jovens e adultos. Devendo, inclusive, constar também nos currículos de formação de professores em todos os níveis e em todas as disciplinas. (SIRVINSKAS, 2019, p. 90-91).

Ante o exposto, percebe-se que na medida em que a coletividade passa a atuar como protetora do meio ambiente, as conseqüências do desenvolvimento da política de educação ambiental são positivas, uma vez que essa compreende que o meio ambiente é único, indivisível e de titulares indetermináveis, devendo ser justa e distributivamente acessível a todos (AZEVEDO, 2014, p. 97-98).

## **A EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA SOCIOAMBIENTAL**

A partir da consolidação dos direitos sociais e ambientais na década de 80, também se conquistou nacionalmente uma cidadania ambiental (SILVA-SÁNCHEZ, 2000, p. 178). Assim, após a constitucionalização do direito ambiental, surgiu uma das tarefas mais árduas, sobretudo, quanto à efetivação das normas protetivas do meio ambiente (AMADO, 2017, p. 52).

A CRFB/88 protege o meio ambiente, assim como, preceitua os direitos e deveres dos cidadãos em matéria ambiental. Logo, o meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado é direito fundamental de todos, sendo dever da coletividade, em conjunto com o Poder Público, defendê-lo e preservá-lo para às presentes e futuras gerações.

Em sintonia com a diretriz constitucional, Ramos Júnior (2011, p. 13) sustenta que o art. 225 da CRFB/88 ao incorporar a defesa e a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito das futuras gerações positivou uma nova espécie de relação jurídica e uniu diferentes gerações por vínculos normativos intergeracionais.

De acordo com Sirvinskas (2019, p. 86-87), o indivíduo somente tomou a consciência plena e completa da necessidade de preservação do meio ambiente na fase holística, momento em que surgiu a necessidade de se preservar os recursos naturais para as futuras gerações.

Apesar dessa tomada de consciência, muitas pessoas ainda creem que a Terra não está doente e que o aquecimento global é uma ficção. Por isso, ainda há a necessidade de se propagar a responsabilidade do homem na manutenção dos ecossistemas no planeta Terra é evidente que não se pode mais violentá-la a qualquer preço ou deixar tudo como está (MAFFESOLI, 2010).

Com base em tais premissas, Sirvinskas (2019, p. 93-94) aponta que “é o exercício efetivo da cidadania que poderá resolver parte dos grandes problemas ambientais do mundo mediante a ética transmitida pela educação ambiental”. Portanto, é fundamental que se incentive as práticas ecologicamente corretas, criando, somente assim, uma sociedade realmente sustentável.

Nesse sentido, Soledade (2015, p. 63) destaca que

cidania e Educação Ambiental têm em comum, o pertencer a uma coletividade e criar identidade com ela. A Educação ambiental, como formação e exercício da cidadania, traz consigo uma nova forma de relação homem-natureza, baseada numa nova ética [...].

Para Gadotti (2008, p. 62), “a educação carrega de intencionalidade nossos atos. Precisamos ter consciência das implicações de nossas escolhas. O processo educacional pode contribuir para humanizar o nosso modo de vida. Temos que fazer escolhas. Elas definirão o futuro que teremos”. Dessa forma, a educação ambiental representa um mecanismo destinado a formar e estimular a consciência ecológica voltada ao exercício da cidadania (MEDEIROS; DEZORDI, 2016, p. 196).

Como dito no tópico anterior, a importância da educação ambiental é reconhecida em diversos documentos nacionais e internacionais. Nesse sentido, destaca-se a Recomendação 96 da Conferência de Estocolmo de 1972, que referencia a educação ambiental como um dos elementos essenciais contra a crise ambiental através do desenvolvimento da consciência acerca do meio ambiente e da problemática ambiental (BADR et al., 2017, p. 41).

Assim, a educação ambiental caracteriza-se como um elemento indispensável e essencial para a conscientização humana, principalmente, acerca da necessidade de implantação do desenvolvimento sustentável, à medida que, expressamente a Constituição Federal a reconheceu como um dos pilares na tutela do meio ambiente (FURLAN, 2010, p. 88).

Por essa razão, Andrighetto (2011, p. 169) destaca que “a educação representa uma possibilidade de motivar e sensibilizar as pessoas a transformar o mundo, o que só será possível mediante a participação de todos na defesa da qualidade de vida”. Assim, de acordo com o art. 3º, VI da Lei n. 9.795/99 incumbe “à sociedade como um todo, manter atenção permanente à formação de valores, atitudes e habilidades que propiciem a atuação individual e coletiva voltada para a prevenção, a identificação e a solução de problemas ambientais”.

À vista disso, o art. 5º da Lei n. 9.795/99 estabelece sete metas a serem alcançadas pela educação ambiental:

Art. 5º São objetivos fundamentais da educação ambiental:  
I - o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos;  
II - a garantia de democratização das informações ambientais;  
III - o estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social;  
IV - o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania;  
V - o estímulo à cooperação entre as diversas regiões do País, em níveis micro e macrorregionais, com vistas à construção de uma sociedade ambientalmente equilibrada, fundada nos princípios da liberdade, igualdade, solidariedade, democracia, justiça social, responsabilidade e sustentabilidade;

VI - o fomento e o fortalecimento da integração com a ciência e a tecnologia;

VII - o fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade.

Da leitura do art. 5º, percebe-se que um dos objetivos fundamentais da educação ambiental, consoante o inciso IV é incentivar a participação de todos (individual e coletiva) na preservação do meio ambiente, sendo esta um verdadeiro exercício de cidadania.

Sobre o assunto, Badr et al. (2017, p. 37) concluem que a educação ambiental tem natureza jurídica de direito fundamental individual e é indispensável à dignidade humana e ao exercício da cidadania.

Nesta linha, segundo Dias (2004, p. 116) “um programa de EA, para ser efetivo, deve promover, simultaneamente, o desenvolvimento de conhecimento, de atitudes e de habilidades necessárias à preservação e melhoria da qualidade ambiental”.

Assim, para que os cidadãos possam defender e preservar o meio ambiente, além de amplas informações e esclarecimentos, Leite e Ayala (2004, p. 129) sugerem “o desenvolvimento acentuado e progressivo de cada vez mais espaços, procedimentos, instrumentos e comportamentos relacionados à dimensão participativa no espaço público de tomada de decisões”.

Por isso, infere-se do inciso VI do art. 5º da Lei n. 9.795/99 que um dos objetivos fundamentais da educação ambiental é estímulo e o fortalecimento da ciência e da tecnologia. Dessa forma, a educação ambiental deve ter como aliada os avanços tecnológicos e a informação na busca constante pelas soluções dos problemas que afetam o meio ambiente saudável e equilibrado (BADR et al., 2017, p. 140).

Para Dias (2004, p. 116) “somente fomentando a participação comunitária – de forma articulada e consciente – um programa de EA atingirá seus objetivos”. Por consequência, Derani (2008, p. 142) sustenta que o “trabalho conjunto entre organizações ambientalistas, sindicatos, indústria, comércio e agricultura, é fundamental para o desenvolvimento de políticas ambientais efetivas e para a otimização da concretização de normas voltadas à proteção do meio ambiente”.

Assim, percebe-se que a educação ambiental é realmente vital para a conservação e preservação ambiental. É uma política pública mais do que necessária e urgente. Se a conscientização não começar a acontecer, o planeta Terra corre sérios riscos, inclusive, a própria vida humana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa pode observar que na sociedade contemporânea, o cidadão consciente é aquele que possui preocupações voltadas às causas socioambientais. A mudança de exercício da cidadania clássica para a cidadania ambiental é fundamental, inclusive, a níveis globais.

A crise ecológica que assola o planeta tornou o homem mais consciente, pois este percebeu que suas ações causavam sérios danos ao meio ambiente. Sob o prisma da ética ambiental, o ser humano consciente ambientalmente deixou de olhar somente para si em uma visão antropocêntrica e passou a se considerar como parte do todo, compreendendo que ele é a peça fundamental para a manutenção da vida no planeta Terra.

O homem consciente de que é sujeito de direitos e deveres perante a sociedade é ainda mais responsável por tudo o que pode causar. A cidadania socioambiental coloca o cidadão no centro do engajamento e da participação nas discussões sobre a problemática ambiental, dessa forma, é imprescindível que o cidadão seja ético e consciente ambientalmente.

Ademais, restou evidenciado que tanto a sociedade quanto o Estado desempenham papéis importantes na proteção ambiental. Neste sentido, a educação ambiental se propõe a atingir todos os cidadãos, por meio de um processo participativo permanente que busca efetivar uma consciência socioambiental no dia a dia do indivíduo e da coletividade.

Dessa forma, a educação ambiental é o mecanismo capaz de expandir as concepções, os atos e os hábitos dos indivíduos e da coletividade. É através dela que o homem pode formar uma relação mais harmoniosa e sustentável com o meio ambiente como um todo, considerando, principalmente, a interdependência entre o meio natural e seus aspectos socioeconômico e cultural.

Por todo o exposto, conclui-se que a educação ambiental é um recurso essencial e indispensável para a conscientização humana, sobretudo, acerca do estabelecimento permanente do consumo e do desenvolvimento sustentável. Por isso, ela deve ser implantada de forma articulada e continuada em todos os níveis e modalidades de ensino formal e não formal. Além de também estar acentuada em espaços, procedimentos, instrumentos e comportamentos nas tomadas de decisões públicas.

## REFERÊNCIAS

- AMADO, Frederico. *Direito ambiental*. 8<sup>a</sup>. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.
- ANDRIGHETTO, Aline. A construção da cidadania ambiental. *Direitos culturais*, Santo Ângelo, v. 5, n. 9, p. 75-86, jul./dez. 2010.
- ANDRIGHETTO, Aline. Direito e responsabilidade do cidadão ecológico. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 8, n. 16, p. 169-187, jul./dez. 2011.
- AZEVEDO, Adriana Oliveira. *A auditoria ambiental como instrumento de efetivação do dever do poder público em preservar o meio ambiente*. 133f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Amazonas, Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental, 2014. Disponível em: <<http://www.pos.uea.edu.br/data/area/titulado/download/60-6.pdf>>. Acesso em: 04 dez. 2019.
- BADR, Eid. (org.). *et al. Educação ambiental: conceitos, histórico, concepções e comentários à Lei da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei n. 9.795/99)*. Manaus: Editora Valer, 2017.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral da cidadania: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais*. São Paulo: Saraiva, 1994.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2013.
- BIGLIARDI, Rossane Vinhas; CRUZ, Ricardo Gauterio. O papel da educação ambiental frente à crise civilizatória atual. *Revista Ambiente & Educação*, Rio Grande, v. 12, n. 1, p. 127-141, 2007.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 03 dez. 2019.
- BRASIL. Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999. *Dispõe sobre a Educação Ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9795.htm). Acesso em: 03 dez. 2019.
- DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- DIAS, Genebaldo Freire. *Educação ambiental: princípios e práticas*. 9<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Gaia, 2004.

FIORILLO, Celso Antônio. *Curso de direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2011.

FURLAN, Alessandra Cristina *et al.* Educação ambiental para o desenvolvimento sustentável. *UNOPAR Cient., Ciênc. Juríd. Empres.*, Londrina, v. 11, n. 2, p. 87-94, set. 2010.

GADOTTI, Moacir. *Educar para a sustentabilidade: uma contribuição à década da educação para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2008.

GADOTTI, Moacir. *Pedagogia da Terra*. 3<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Peirópolis, 2000.

GEGLIO, Paulo César *et al.* Educação ambiental para a sustentabilidade: relato de uma sequência didático-pedagógica. In: *XII Congresso Nacional de Educação - EDUCERE*, Curitiba, 2015.

GORCZEWSKI, Clovis; TAUCHEN, Gionara. Paradigma de la Complejidad: ciudadanía nacional y medio ambiente global. In: BRAVO, A. S.; GORCZEWSKI, C. *Los nuevos retos de la sostenibilidad y la protección ambiental: reflexiones desde las dos orillas*. Sevilla: ArCibel Editores, 2009.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

MAFFESOLI, Michel. *Saturação*. São Paulo: Itaú Cultural, 2010.

MEDEIROS, Aline Oliveira Mendes de; DEZORDI, Sadiomar Antônio. O meio ambiente à luz do direito constitucional e da educação. *Percursos Acadêmicos*, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 186-206, jan./jun. 2016.

RAMOS JÚNIOR, Dempsey Pereira. *Amplitude do conceito jurídico de futuras gerações e do respectivo direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*. 403 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Amazonas, Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental, 2011. Disponível em: <http://www.pos.uea.edu.br/data/area/titulado/download/31-3.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do direito ambiental*. 2<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 7<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SILVA-SÁNCHEZ, Solange. *Cidadania ambiental: novos direitos no Brasil*. São Paulo: Humanitas, 2000.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 17<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SOLEDADE, André Oliveira da. *A educação ambiental como instrumento de participação*. 122f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado

do Amazonas, Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental, 2015. Disponível em: <http://177.66.10.221/handle/tede/72>. Acesso em: 14 mar. 2020.

SOLER, Antônio; DIAS, Eugenia Antunes. A educação ambiental na crise ecológica contemporânea. *Acesso Livre*, Rio de Janeiro, n. 5, p. 146-164, jan./jun. 2016.

SORRENTINO, Marcos et al. A educação ambiental como política pública. *Educação & Pesquisa*, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 285-299, maio/ago. 2005.

SOUZA NETO, João Batista de; BARBOSA, Erivaldo Moreira. *Direito constitucional: em busca da cidadania ambiental*. In: *Âmbito Jurídico*, 2009. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/direito-constitucional-em-busca-da-cidadania-ambiental>. Acesso em: 03 dez. 2019.

TREVISOL, Joviles Vitorio. *A educação em uma sociedade de risco: tarefas e desafios na construção da sustentabilidade*. Joaçaba: UNOESC, 2003.

VEGA, Raúl Pacheco. Ciudadanía ambiental global: un recorte analítico para el estudio de la sociedad civil transnacional. *Espiral*, México, v. XII, n. 35, p. 149-172, enero/abril 2006.

VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Recorde, 2001.

WALDMAN, Maurício. Natureza e sociedade como espaço de cidadania. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (orgs.). *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.



## INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da aprovação da Convenção Sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, Convenção 169 da OIT, promulgada pelo Decreto n.º 5.051/2004, os povos indígenas tiveram seu rol de garantias ampliadas, incluindo o reconhecimento ao direito originário a terra que possuem e cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e das lagoas.

Cabe a União demarcar, proteger e fazer respeitar os bens dos povos indígenas, inclusive os valores espirituais e culturais que os índios possuem em relação à terra.

O Brasil possui dimensões continentais e as terras indígenas ocupam cerca de 12,5% do território nacional, conforme a Fundação Nacional do Índio (Funai). Apesar dos direitos garantidos aos índios por meio da Constituição Federal e da ratificação de tratados internacionais, há falta de instrumentos que efetivem a norma.

Por conta da falta de políticas de fiscalização para a proteção dos direitos indígenas, há o uso e a ocupação irregular por não-índios das terras dos povos originários, tendo como exemplo a prática de grilagem, mineração, práticas agropecuárias, extração de madeira, etc.

A pesquisa científica em análise adotará como método o dedutivo, combinado com pesquisa bibliográfica e qualitativa com uso da legislação, doutrina e jurisprudência.

A primeira parte do desenvolvimento deste trabalho analisa os dispositivos jurídicos como proteção a terra dos povos indígenas e a segunda parte trata das violações e intervenções por não-índios nessas terras.

## DESENVOLVIMENTO

Apesar de existirem dispositivos legais vigendo no Brasil sobre o direito indígena, assim como a FUNAI (Fundação Nacional do Índio), órgão indigenista federal, para a garantia desses direitos, permanece profunda disparidade entre o que versa a lei e o que ocorre, legitimada pelos preconceitos da sociedade envolvente. Ainda há o desafio de garantir os interesses e direitos dos povos indígenas que estão de encontro a quem tem poder econômico, desconsiderando o direito originário que é garantido sobre as terras tradicionalmente ocupadas.

Para a FUNAI, este é o conceito de terra indígena:

Terra Indígena (TI) é uma porção do território nacional, de propriedade da União, habitada por um ou mais

povos indígenas, por ele(s) utilizada para suas atividades produtivas, imprescindível à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e necessária à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. Trata-se de um tipo específico de posse, de natureza originária e coletiva, que não se confunde com o conceito civilista de propriedade privada.

## **LEI 6001/1973**

Esta lei ficou mais conhecida por Estatuto do Índio, que conforme a exposição do artigo 1º, “regula a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas(...)” do Brasil. O Estatuto surge em um momento histórico-político-indigenista muito delicado, visto a escassez de políticas indigenistas sérias voltadas a atender às necessidades demandadas por estes Povos.

Apesar de ser um avanço, o Estatuto do Índio ainda possuía uma visão retrógrada que tinha como objetivo o integracionismo, conforme a continuação de seu art. 1º “com o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional.”

Em relação às terras, o tema ganha um título (III) que se subdivide em cinco capítulos. Em linhas gerais, o Estatuto garante a proteção contra qualquer ato que cause restrição ao exercício da posse permanente dos índios, proibindo atividades aos não índios, em tese, como pesca, caça, coleta de frutos, atividades agropecuária e extrativista.

Vale ressaltar, sobre as demarcações, que o Estatuto do Índio estabeleceu no artigo 65 o prazo de cinco anos para o cumprimento deste dever do Poder Executivo nas terras que ainda não tivessem sido regularizadas.

## **CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Com a chegada da Constituição Federal de 1988, há uma mudança de interpretação em relação ao integracionismo, pois aquela garante aos povos indígenas o direito ao multiculturalismo, o respeito às tradições, a igualdade, o direito à diferença, também inova superando a ideia de que os índios precisavam ser tutelados, assim sua capacidade é reconhecida. O artigo 231 da Carta Magna é o principal dispositivo constitucional de proteção aos indígenas.

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, “ad referendum” do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.

Para a Carta Magna vigente, as terras indígenas são destinadas a sua posse permanente, todavia a propriedade é pertencente à União. À vista disso, estes territórios são bens públicos, mas os povos indígenas podem utilizá-las, conforme seus costumes e tradições. Após a Constituição em vigor, houve a desindividualização das terras dos índios, pois passou a ser um direito coletivo. Sendo assim, todos os que participam da comunidade são titulares da terra.

O **caput** do artigo 231 traz os direitos originários como garantia a terra. O direito originário é antecedente a lei e até mesmo ao próprio ordenamento jurídico do país, sendo consequência do chamado “indigenato”, ou seja, direito congênito.

Sobre o indigenato João Mendes Junior fala:

[...] o indigenato é um título congênito, ao passo que a ocupação é um título adquirido. Comquanto o indigenato não seja a única verdadeira fonte jurídica da posse territorial, todos reconhecem que é, na frase do Alv. de 1º de Abril de 1680, << a primaria, naturalmente e virtualmente reservada >>, ou, na frase de Aristoteles (Polit. 1, n. 8), – <<um estado em que se acha a partir do momento do seu nascimento>>. Por conseguinte, o indigenato não é um facto dependente de legitimação, ao passo que a ocupação, como facto posterior, depende de requisitos que a legitimem (MENDES JÚNIOR, 1912, apud CAVALCANTE, 2016, p. 6).

No **caput** do artigo 231 fala sobre a função da União sobre a demarcação das terras. Sobre o assunto, as autoras Ana Paula Liberato e Ana Paula Rengel Gonçalves (2013, p. 108) afirmam:

A demarcação é necessária para a proteção física das terras indígenas, mas as terras que não são demarcadas devem ser protegidas também. A demarcação é o reconhecimento da Administração que determinado espaço territorial é de posse dos índios.

Por se tratar de direito originário as terras indígenas não são mais possibilidade do Estado, o Estado não concede as terras para os índios, apenas legaliza o direito. É de extrema importância a consulta dos povos indígenas para a realização da demarcação, até porque é sabido que cada povo tem seu próprio conceito de território.

Como o prazo estabelecido para as demarcações no Estatuto do Índio não foi respeitado, o mesmo prazo de cinco anos foi repetido no artigo 67 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias para a União fazer a conclusão da demarcação das terras indígenas. Após 26 anos do término do prazo, estas ainda não foram concluídas, pois segundo dados do Conselho Indigenista Missionário há oitocentas e vinte e uma terras indígenas aguardando providência do Governo Federal.

A Constituição trata com seriedade a questão das terras dos povos indígenas, pois além da questão territorial, a terra é um vínculo cultural, e se houver essa perda, pode não haver mais o reconhecimento do povo com suas tradições. Por conta disso, o § 4º do artigo 231 garante a inalienabilidade, a imprescritibilidade e a indisponibilidade das terras dos índios.

### **Convenção 169 da OIT**

A Convenção nº 169 da Organização Mundial do Trabalho - OIT é um instrumento internacional para a defesa dos direitos dos povos tradicionais, que visa estabelecer uma relação de harmonia entre essas sociedades tradicionais e os Estados envolventes, baseando-se no reconhecimento da pluralidade étnico cultural existente.

A Convenção traz a garantia de permanência nas terras tradicionalmente ocupadas pelos povos nativos, e os Estados devem reconhecer o elo especial que aqueles possuem com as suas terras, tutelando os direitos a posse, uso e propriedade.

Ainda nesses territórios, quando for pretendida a exploração econômica dos recursos ali disponíveis, inclusive a mineração e a exploração do subsolo e dos recursos de propriedade estatal, deverão ser consultados os povos indígenas e lhes serão garantidos o acesso à administração, participação e manutenção desses bens.

Caso as atividades do Estado vierem a interferir em territórios ocupados pelos povos indígenas, a atuação apenas será realizada após consulta aos que poderiam ser afetados, e quaisquer interferências deverão ser atenuadas, ou, se for impossível de evitar, justamente indenizadas. Sobre o direito de consulta, a orientação dada pela própria Convenção é:

#### Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através

de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

O procedimento da consulta deve ser da seguinte forma, nas palavras de Heemann (2017, p.13)

Primeiramente, a consulta deve ser prévia, quer dizer, o ato de consulta deve ser realizado antes da imposição de qualquer política pública que possa afetar os membros da comunidade indígena. Em seguida, a consulta deve ser livre, afinal, os membros da comunidade indígena devem exprimir a sua vontade de forma livre e desembaraçada, não podendo ser coagidos no momento do ato de consulta. Por fim, a consulta deve ser informada, ou seja, realizada de boa-fé, de modo que os membros da comunidade indígena entendam o assunto em pauta. Deste modo, o ato de consulta deve ser culturalmente situado, a fim de que a população da comunidade indígena consiga internalizar a controvérsia que deva ser dirimida.

## **A DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS**

A Declaração Universal é um dispositivo que permite e reivindica a perenidade de uma luta por efetividade e reconhecimento no plano jurídico interno dos Estados dos direitos que aborda.

A demarcação e o respeito às suas terras continuam a ser os elementos mais importantes para a sobrevivência dos povos indígenas. A Declaração Universal apresentou vários progressos para instrumentalizar essa luta, porém os Estados precisam adotar meios efetivos que garantam esses direitos. A expansão das fronteiras agrícolas e a construção de usinas hidrelétricas, entretanto, continuam a ser justificativas apontadas para o brutal descumprimento da Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas. Como este assunto é o alvo principal deste artigo, estes são alguns dos principais artigos que buscam a proteção dos territórios:

Artigo 10 - Os povos indígenas não serão removidos à força de suas terras ou territórios. Nenhum traslado se realizará sem o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas interessados e sem um acordo prévio sobre uma indenização justa e equitativa e, sempre que possível, com a opção do regresso.

Artigo 25 Os povos indígenas têm o direito de manter e de fortalecer sua própria relação espiritual com as terras, territórios, águas, mares costeiros e outros recursos que tradicionalmente possuam ou ocupem e utilizem, e de assumir as responsabilidades que a esse respeito incorrem em relação às gerações futuras.

Artigo 26 1. Os povos indígenas têm direito às terras, territórios e recursos que possuem e ocupam tradicionalmente ou que tenham de outra forma utilizado ou adquirido.

2. Os povos indígenas têm o direito de possuir, utilizar, desenvolver e controlar as terras, territórios e recursos que possuem em razão da propriedade tradicional ou de outra forma tradicional de ocupação ou de utilização, assim como aqueles que de outra forma tenham adquirido.

3. Os Estados assegurarão reconhecimento e proteção jurídicos a essas terras, territórios e recursos. Tal reconhecimento respeitará adequadamente os costumes, as tradições e os regimes de posse da terra dos povos indígenas a que se refiram.

Artigo 28 1. Os povos indígenas têm direito à reparação, por meios que podem incluir a restituição ou, quando isso não for possível, uma indenização justa, imparcial e equitativa, pelas terras, territórios e recursos que possuíam tradicionalmente ou de outra forma ocupavam ou utilizavam, e que tenham sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados ou danificados sem seu consentimento livre, prévio e informado.

2. Salvo se de outro modo livremente decidido pelos povos interessados, a indenização se fará sob a forma de terras, territórios e recursos de igual qualidade, extensão e condição jurídica, ou de uma indenização pecuniária ou de qualquer outra reparação adequada.

José Aparecido dos Santos (2013, p. 49) fala da motivação de ser tão abordado o tema das terras dos índios na Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas:

A quantidade de referências à terra comprova a sua centralidade para os indígenas. Não poderia ser diferente, pois índio e terra estão de tal sorte ligados que dificilmente poderíamos conceber a existência do primeiro sem a segunda. A relação dos indígenas com a terra é peculiar, com um modo diferente de conceber a territorialidade e incompatível com a ideia moderna de propriedade, o que torna necessário um tratamento especial a esse peculiar direito coletivo. Infelizmente, os meios jurídicos demonstram grande dificuldade de adaptar a dicotomia público/privado a esse e a outros direitos coletivos.

## **A INTERFERÊNCIA EM TERRAS INDÍGENAS**

Apesar dessas garantias, é comum e cada vez mais frequente, a existência de reportagens na grande mídia de invasões em terras indígenas. O CIMI – Conselho Indigenista Missionário – apresentou, em dados, os números deste crescimento no “Relatório Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil: dados de 2018”, o mais recente até o momento de revisão do presente artigo. Em 2017 foram registrados 96 casos de invasões e 110 assassinatos; em 2018 foram 109 invasões em 76 terras indígenas diferentes e 135 casos de assassinato; e a avaliação parcial de 2019 (até setembro) apresentou 160 casos de invasão em 153 terras indígenas diferentes.

O Presidente do Conselho, Dom Roque Paloshi (2019, p. 11), afirma no Relatório supracitado:

Na região Norte há um devastador processo de invasão dos territórios, mesmo que já tenham sido demarcados ou até mesmo homologados. Em todo o país, a natureza está sendo dragada por madeireiras, mineradoras, garimpeiros,

grileiros e pelo latifúndio, mas a cobiça é ainda mais explícita sobre a Amazônia, expressa em projetos de exploração indiscriminada da terra e de todos os seus bens naturais.

E ainda acrescenta (2019, p. 12):

A expansão madeireira, minerária e da agropecuária afeta e ameaça a vida dos povos indígenas, e também o ecossistema amazônico – seu equilíbrio, suas matas, seus animais, as nascentes de rios, enfim, todos os bens naturais dessa Casa Comum. O desmatamento sem controle, a mineração e o garimpo consomem tudo, deixando para trás apenas os resíduos de vidas contaminadas e desesperadas. Se esse ciclo predatório de dimensões globais não for contido, as matas serão devastadas (como já atestam os mapas da degradação ambiental, produzidos com fotos de satélite), as terras serão loteadas e entregues à indiscriminada exploração. E depois das cercas instaladas, aos povos indígenas que lá ainda estão restará, como no Sul, somente as margens das fazendas e as beiras das estradas; ou terão que abandonar seus modos de vida tradicionais e se converterem em trabalhadores braçais, a serviço da acumulação de capital.

Os povos indígenas precisam de mais representatividade nas esferas legislativas, pois seus interesses vão diretamente de encontro à bancada ruralista no Congresso Nacional, sendo que esta vem crescendo em força no Brasil. Sobre o assunto, a assistente social Silva (2018, p. 6) afirma:

A questão da disputa de terras e o monopólio da posse nas mãos de classes economicamente poderosas são os principais impasses vividos pelas populações originárias que residem em regiões ricas em recursos naturais, especialmente quando essa classe dominante se encontra bem representada em uma bancada ruralista no Parlamento brasileiro e em aparelhos privados de hegemonia que atuam para legitimar os interesses dos “reis do agronegócio”.

A autora ainda acrescenta (2018, p. 17):

As leis contemporâneas voltadas à proteção das demandas e necessidades próprias dos povos indígenas são resultado de muita luta, organização dos próprios indígenas e articulação com os órgãos que atuam em sua defesa.

Também estão constantemente ameaçados porque entram em confronto com os processos materiais, com a realidade econômica dos empreendimentos capitalistas de exploração dos recursos naturais que ainda estão nas mãos dos povos originários. Essa tensão atinge toda a classe trabalhadora porque ela se volta contra os trabalhadores do campo, contra as próprias formas de vida marcadas pela produção e reprodução da vida em conexões diretas com a natureza.

## CONCLUSÃO

Como foi visto na primeira parte deste artigo, os povos indígenas no decorrer do tempo tiveram seus direitos ampliados e assegurados, tanto no plano internacional, como no plano nacional. Em todos eles, a terra sempre é abordada, pois é um dos principais pontos para a sobrevivência da cultura e práticas indígenas.

O Brasil tem passado por um momento bastante delicado onde é crescente um discurso retrogrado, violento e integracionista. A sociedade envolvente ainda vê os povos indígenas com preconceito, sem compreender, como deveria, suas práticas e necessidades.

É necessário um despertar de olhar mais respeitoso e um discurso mais garantista, pois após 519 anos de “descobrimto” ainda há índios morrendo e tendo seus direitos e patrimônio vilipendiados.

A resposta para o desrespeito as terras dos povos indígenas ainda é a questão econômica e a busca por novas áreas de exploração dos recursos naturais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Atos das Disposições Constitucionais Transitórias*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html>.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

BRASIL. *Lei nº 6.001* (Estatuto do Índio). Promulgada em 19 de dezembro 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm).

CARNEIRO FILHO, Arnaldo; SOUZA, Oswaldo Braga de. *Atlas de Pressões e Ameaças às Terras Indígenas na Amazônia Brasileira*. São Paulo, novembro de 2009. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/o-isa/publicacoes/atlas-de-pressoes-e-ameacas-as-terras-indigenas-na-amazonia-brasileira>.

CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira. *Terra indígena: aspectos históricos da construção e aplicação de um conceito jurídico*. *História* (São Paulo) v. 35, e75, 2016. ISSN 1980-4369.

CIMI – CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Relatório Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil: dados de 2018*. Disponível em: <https://cimi.org.br/2019/09/a-maior-violencia-contr-os-povos-indigenas-e-a-apropriacao-e-destruicao-de-seus-territorios-aponta-relatorio-do-cimi/>.

DREMISKI, João Luiz; LINI, Priscila. A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho. In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; BERGOLD, Raul Cezar (orgs.). *Os direitos dos povos indígenas no Brasil: desafios no século XXI*. Curitiba: Letra da Lei, 2013.

FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. *Terras indígenas: o que é?* Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-aco-es/demarcacao-de-terras-indigenas>.

GONÇALVES, Ana Paula Rengel; LIBERATO, Ana Paula. A proteção dos indígenas na Constituição de 1988. In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; BERGOLD, Raul Cezar (orgs.). *Os direitos dos povos indígenas no Brasil: desafios no século XXI*. Curitiba: Letra da Lei, 2013.

HEEMANN, Thimotie Aragon. *Por uma releitura do direito dos povos indígenas: do integracionismo ao interculturalismo*. 2017.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. *Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais em países independentes*. Aprovada em 20 de junho de 2002.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm).

ONU. *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. Aprovada em 13 de setembro de 2007. Disponível em: [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_pt.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf).

SILVA, Elizângela Cardoso de Araújo. *Povos indígenas e o direito à terra na realidade brasileira*. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 133, p. 480-500, set./dez. 2018.

SANTOS, José Aparecido dos. A Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas. In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; BERGOLD, Raul Cezar (orgs.). *Os direitos dos povos indígenas no Brasil: desafios no século XXI* – Curitiba: Letra da Lei, 2013.



## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar a maneira pela qual a justiça ambiental encontra-se intimamente relacionada à efetivação de direitos fundamentais, em especial, a dignidade da pessoa humana, enquanto instrumento ensejador de políticas públicas e atuação estatal voltadas à garantia da ótima utilização individual e coletiva do meio ambiente.

Diante disso, o questionamento trazido neste trabalho é: Qual o papel atribuído à justiça ambiental, no contexto social contemporâneo, perante os direitos fundamentais, à luz dos correntes desenvolvimentos acerca do Estado Socioambiental e Democrático de Direito e do **mínimo existencial ecológico**?

A problemática abordada nesta pesquisa se justifica na constatação de que no Brasil o racismo ambiental é evidenciado pela imposição desigual de ônus ambientais a grupos raciais e socioeconomicamente determinados e de que os processos de degradação ambiental violam diretamente a dignidade da vida humana. Na medida em que o acesso deficiente à condições de infraestrutura e recursos básicos adequados ocasionam a perpetuação do desrespeito a direitos e garantias constitucionalmente estabelecidos.

Desse modo, especificamente, busca-se discorrer a respeito das principais nuances do contexto histórico (inter)nacional de surgimento da justiça ambiental, bem como os atuais desenvolvimentos concernentes ao estreitamento da relação justiça ambiental, justiça ecológica e o caráter tridimensional da justiça ambiental.

Almeja-se, ainda, verificar as diferentes formas de manifestação de injustiças ambientais, a partir do exame das práticas espaciais dominantes e dos conflitos ecológicos distributivos, enquanto centro das demandas do movimento por justiça ambiental. Por derradeiro, intenciona-se evidenciar a justiça ambiental, na perspectiva do Estado Socioambiental e Democrático de Direito e do mínimo existencial ecológico, como ferramenta indispensável à consubstancialização de direitos fundamentais, precipuamente, a dignidade da pessoa humana.

Quanto à metodologia aplicada no presente trabalho, foi utilizado o método dedutivo e descritivo, pois possibilitam que o investigador chegue a conclusões formais a partir do estabelecimento de uma cadeia de raciocínio em ordem descendente, da análise do geral para o particular.

No que tange ao aspecto procedimental, a técnica empregada foi o conjunto composto por dados coletados mediante análise doutrinária, pesquisa bibliográfica e documental, tendo por base as informações e conteúdos constantes de livros, leis, códigos, artigos, revistas jurídicas, sites, textos, pesquisas relacionadas ao tema e demais estudos que forneçam informações válidas, com o fito de alcançar os objetivos da pesquisa.

Ademais, a pesquisa qualitativa é o tipo de investigação escolhida para o desenvolvimento da abordagem do problema, uma vez que os dados não serão medidos, e sim interpretados.

## **PANORAMA (INTER)NACIONAL DO SURGIMENTO DA JUSTIÇA AMBIENTAL**

Para que se possa ter uma melhor compreensão do que vem a ser justiça ambiental, seu respectivo desenvolvimento conceitual, importância e consequentes desdobramentos, necessário se faz traçar um panorama geral acerca das principais abordagens a respeito da referida temática.

Nesse sentido, é possível afirmar que as origens históricas da expressão “Justiça Ambiental” encontram raízes nas lutas, reivindicações e campanhas dos movimentos sociais norte-americanos emergentes que pleiteavam a defesa dos direitos de grupos sociais marginalizados, discriminados por motivos raciais e de comunidades que cotidianamente lidavam com exposição a riscos de contaminação tóxica, por estarem situadas em determinadas regiões vizinhas aos enormes depósitos de lixo tóxico ou às grandes indústrias disseminadoras de poluentes químicos (HERCULANO, 2002).

Dessa forma, parte da doutrina especializada entende que as origens do chamado movimento por justiça ambiental, surgido nos Estados Unidos, encontram-se vinculadas a dois movimentos sociais, quais sejam: o movimento contra a discriminação tóxica e o movimento contra o racismo ambiental. Contudo, outra gama de estudiosos discorda dessa afirmação, ao entender que tão somente os movimentos de luta contra o racismo ambiental teriam originado o movimento por justiça ambiental (NETO; AMARAL, 2019).

Para David Schlosberg, em seu livro, *Defining Environmental Justice: theories, movements and nature*, o movimento contra a contaminação tóxica ganhou particular evidência a partir do paradigmático caso Love Canal – que será exposto no presente capítulo – e do simultâneo crescimento da conscientização pública no que concerne os perigos decorrentes da falta de regulamentação de despejo de resíduos tóxicos adjacentes a comunidades humanas (SCHLOSBERG, 2009). Contudo, foi o movimento norte-americano contra o racismo ambiental que, de fato, consagrou e popularizou a expressão justiça ambiental (RAMMÊ, 2012).

Discordâncias à parte, é certo entre os teóricos o entendimento unânime de que, no momento presente, a expressão justiça ambiental abarca noções que ultrapassam o racismo ambiental. Por essa perspectiva,

muito embora o racismo ambiental consista em um discurso poderoso para o combate das injustiças ambientais umbilicalmente vinculadas ao preconceito racial, atualmente, o movimento por justiça ambiental engloba todos os conflitos socioambientais cujos riscos são sustentados de forma desproporcional pelas populações e/ou comunidades socialmente desamparadas ou mesmo pelos países considerados de “Terceiro Mundo” (NETO; AMARAL, 2019).

Outrossim, no entendimento de Joan Martínez Alier (2009), a justiça ambiental, vislumbrada pelo prisma norte americano pode ser identificada como um movimento social organizado que possui forte ligação com o movimento dos direitos civis liderado por Martin Luther King. Nesse seguimento, o autor ressalta que diversos colaboradores diretos do líder negro norte-americano se encontravam entre os mais de quinhentos participantes do acontecimento conhecido como o estopim do movimento por justiça ambiental no ano de 1982, em Afton, condado de Warren County, Carolina do Norte, região esta que contava, à época, com cerca de 60% da população de 16 mil habitantes formada por afro-americanos que viviam, em sua maioria, em circunstâncias de extrema miséria (ALIER, 2009).

Quando o governo local decidiu implantar na localidade um depósito para resíduos de policlorobifenilos (PCB), a comunidade afro-americana decidiu, então, iniciar um intenso protesto não violento - que contou com o apoio nacional - e, embora não tenha alcançado efeitos imediatos, apontou o surgimento daquilo que se chamaria de movimento por justiça ambiental (ALIER, 2009).

Para Cole e Foster (2001), durante a década de 1980, o movimento norte-americano por justiça ambiental se destacou em razão da distribuição das externalidades ambientais negativas do corrente modelo de desenvolvimento industrial ser implacavelmente desigual, na medida em que o componente racial era o elemento principal desta fática realidade. Ademais, acrescentam:

Há uma divisão racial na forma como o governo dos EUA limpa os depósitos de resíduos tóxicos e pune os poluidores. Comunidades brancas veem uma ação mais rápida, melhores resultados e penalidades mais efetivas do que comunidades onde os negros, hispânicos e outras minorias vivem. Esta proteção desigual ocorre independentemente da comunidade ser rica ou pobre (COLE; FOSTER, 2001, p. 57, tradução nossa).

Conforme ensina Henri Acselrad (2004), teórico tido como referência na temática da justiça ambiental no Brasil, foi com os episódios de Afton em face das transgressões ambientais locais que o movimento por justiça

ambiental se consolidou, assumindo um papel essencial na luta por direitos civis e promovendo a inclusão do tema da desigualdade ambiental na pauta do movimento ambientalista tradicional.

Nesse sentido, Bullard (2004) acrescenta que o caso Afton fomentou a produção de um significativo estudo, no ano de 1983, pela **U.S. General Accounting Office** (GAO) – agência independente e apartidária vinculada ao Congresso dos EUA – denominado **Siting of hazardous waste landfills and their correlation with racial and economic status of surrounding communities** (Localização de aterros para resíduos perigosos e sua correlação com o estado racial e econômico das comunidades vizinhas). Segundo o citado sociólogo norte-americano, um dos precursores de pesquisas voltadas ao racismo ambiental, o aludido estudo comprovou que 75% das áreas onde se localizavam os aterros comerciais de resíduos perigosos da denominada “Região 4” dos Estados Unidos, compreendida por oito estados na região sudeste do país, abrangiam comunidades afro-americanas, situação diametralmente contrastante ao fato de elas representarem tão somente 20% da população da referida região.

Por seguimento, em decorrência da análise de casos representativos e da concretização de diversas pesquisas e investigações – tanto por parte de organizações da sociedade civil quanto governamentais – a Comissão por Justiça Racial (**Comission for Racial Justice**) constatou, em 1987, que o fator decisivo na destinação de passivos ambientais consistia majoritariamente no elemento ético-racial da comunidade local, em agravo ao índice socioeconômico. Por essa perspectiva, quando em comparação a vulnerabilidade socioeconômica e o fator racial, este último sagrava-se vencedor como critério decisivo na distribuição dos ônus ambientais. Assim, o conceito de justiça ambiental, enquanto compreensão epistemológica, de acordo com a United States Environmental Protection Justice, consiste em:

Tratamento justo e envolvimento significativo de todas as pessoas independentemente de raça, cor, nacionalidade ou classe econômica, no que diz respeito ao desenvolvimento, implementação e execução das leis ambientais, regulações e políticas. Por tratamento justo se tem que nenhum grupo de pessoas, inclusive grupos raciais, étnicos ou socioeconômicos, devem suportar uma parcela desproporcional de consequências ambientais negativas provenientes de operações industriais, municipais ou comerciais, ou da execução de programas e políticas federais, estaduais, locais e tribais (BULLARD, 2002, p. 4, tradução nossa).

Nesse sentido, Bullard (2004) explica que as mencionadas pesquisas evidenciaram a questão racial como condição determinante no que tange à eleição das localidades para estabelecimento de instalações altamente poluentes, de modo a preponderar sobre o fator pobreza, valor da terra e propriedades dos imóveis. Por consequência, a partir desses estudos, a expressão racismo ambiental foi categoricamente cunhada, tendo por autoria o Reverendo Benjamin Chavis, da United Church of Christ (UCC), que justamente a empregou quando se preparava para divulgar publicamente os resultados de determinadas pesquisas.

À vista disso, o racismo ambiental refere-se ao fenômeno onde incontáveis políticas públicas de origem ambiental afetam e prejudicam diretamente, de modo desigual (intencionalmente ou não), um grande número de indivíduos e comunidades de cor. Para Bullard (2004), o racismo ambiental traduz, ainda, uma forma de discriminação institucionalizada, perpetuada onde grupos étnicos ou raciais formam uma minoria política ou numérica, acrescentando que:

[...] se refere a políticas, práticas ou diretrizes ambientais que afetam diferentemente ou de forma desvantajosa (seja intencionalmente ou não) indivíduos, grupos ou comunidades com base na cor ou raça, podendo ser reforçadas por instituições governamentais, jurídicas, econômicas, políticas e militares (BULLARD, 2002, p. 2, tradução nossa).

Outrossim, por racismo institucional devem ser compreendidos todos mecanismos, ações, estratégias, políticas, decisões e demais meios utilizados por instituições públicas e/ou agentes privados – explicitamente ou não – que determinem tratamento diferencial ou ífero a populações de minorias raciais ou étnicas (SANTOS, 2015).

Nessa cognição, Herculano (2008) traça um paralelo com a realidade brasileira acrescentando que:

Os mecanismos e processos sociais movidos pelo racismo ambiental naturalizam as hierarquias sociais que inferiorizam etnias e percebem como vazios os espaços físicos onde territórios estão constituídos por uma população que se caracteriza por depender estreitamente do ecossistema no qual se insere. Em suma, trata-se aqui da construção e permanência de relações de poder que inferiorizam aqueles que estão mais próximos da natureza, chegando a torna-los invisíveis. [...] Assim, nosso racismo nos faz aceitar a pobreza e a vulnerabilidade de enorme parcela da

população brasileira, com pouca escolaridade, sem renda, sem políticas sociais de amparo e de resgate, simplesmente porque naturalizamos tais diferenças, imputando-as a ‘raças’ (HERCULANO, 2008, p. 17).

São dignos de destaque, ainda, dois casos emblemáticos que contribuíram fundamentalmente à construção conceitual ora exposta acerca da justiça ambiental - fortalecendo as bases deste movimento nos EUA - conferindo maior visibilidade à questão à proporção que impulsionaram uma maior participação populacional nos protestos, e o estreitamento de seu vínculo com o movimento pelos direitos civis: os casos **Love Canal e Warren County** (ALMEIDA, 2016).

O caso Love Canal ocorrido em Niagara Falls, no Estado de Nova Iorque, diz respeito a um projeto preliminarmente elaborado em 1892, e logo após abandonado em 1920, que consistia na elaboração de um canal que ligaria as partes alta e baixa do rio Niágara. O espaço resultante do referido projeto foi vendido na primeira metade do século XX e compatibilizado para se tornar um depósito de lixo para abrigo de resíduos de dejetos químicos e bélicos - restando ativo por três décadas - transformando-se, posteriormente, na base de construção de uma escola primária e instalações residenciais. Por conseguinte, em meados da década de setenta, a população começou a constatar o surgimento de diversas doenças e anomalias genéticas nos domiciliados na região (ALMEIDA, 2016).

Logo após, em 1978, os residentes na região afetada fundaram a **Love Canal Homeowners Association** (LCHA), com cerca de 500 famílias filiadas, objetivando pressionar as autoridades políticas e angariar fundos para a evacuação dos moradores locais, obtendo, em sequência, resultados significativos. No mesmo ano, o Departamento de Saúde da região propôs a desocupação temporária das mulheres grávidas e das crianças com menos de dois anos de idade, em decorrência da constatação de um considerável número de abortos espontâneos e o nascimento de crianças com graves deficiências genéticas em mais de duzentas famílias. Em sequência, menos de um mês depois, o governador de Nova Iorque, Hugh Caray, realocou definitivamente essas famílias e comprou suas casas. Nos anos posteriores, um estudo realizado pela **Environmental Protection Agency** (EPA), órgão ambiental federal norte-americano, confirmou que os habitantes da região de **Love Canal** manifestavam uma quantidade incomum de quebra cromossômica e elevadas chances de contraírem cânceres, razão pela qual o presidente dos EUA, Jimmy Carter, rubricou uma lei relativa a evacuação permanente de todas as famílias residentes em **Love Canal**, por questões de angústia mental (HERCULANO, 2001).

Adeline Levine (2004) assevera que o caso Love Canal restou conhecido mundialmente não apenas por se tratar de um caso simbólico de poluição por rejeitos químicos que atingiu brutalmente uma específica comunidade norte-americana, mas por ser exemplo e referência de ativismo socioambiental, fazendo com que o movimento contra contaminação tóxica norte-americano ganhasse definitiva notoriedade nos EUA.

Outro caso notório ocorreu em Warren County, Carolina do Norte, onde uma população com cerca de dezesseis mil habitantes – majoritariamente negros – vivia em condições de pobreza extrema. No ano de 1982, o governo do Estado decidiu implantar no local um depósito para resíduos de bifenilpoliclorado, provocando a eclosão de protestos pacíficos pela população. Consequentemente, tal mobilização logrou visibilidade e apoio nacional, propagando amplamente o movimento, que, no mesmo ano, marcaria o primeiro protesto nacional oposto ao racismo ambiental (ALMEIDA, 2016).

Por meio das constantes e contínuas exposições de casos congêneres e o sucessivo aumento do apoio popular ao movimento por justiça ambiental e à luta contra o racismo ambiental, progressivamente a temática ganhou espaço entre as discussões, pautas e agendas concernentes ao cenário internacional (ALMEIDA, 2016). Nessa lógica, realizou-se em Washington a I Conferência Nacional de Lideranças Ambientalistas dos Povos de Cor, em 1991, com a presença de líderes de um amplo número de países ao redor do mundo, objetivando desenvolver estratégias e planos conjuntos de combate ao racismo ambiental. Conforme elucida Bullard (2002), a conferência ensejou o aumento da gama de pautas alusivas ao racismo ambiental, conferindo especial ênfase a conteúdos relativos à moradia, saúde pública e uso do solo. Como resultado do evento, identificou-se a aprovação dos “17 Princípios da Justiça Ambiental”, assentando o movimento por justiça ambiental como uma rede internacional de enfrentamento ao racismo ambiental.

De acordo com Schlosberg (2009), a mencionada carta de princípios incorpora diversas questões, tais como políticas ambientais baseadas no respeito mútuo, maior participação das minorias no cenário político e reconhecimento da autodeterminação dos povos, bem como há uma superação – quando voltada a atenção aos seus princípios – do particular viés antropocêntrico do movimento por justiça ambiental, aproximando temas como o da integridade cultural à sustentabilidade ambiental e o da sustentabilidade humana à sustentabilidade dos demais seres vivos.

Cabe ressaltar também, conforme esclarece Rammê (2012), que um dos principais fatores responsáveis pela difusão do movimento por justiça ambiental, no cenário mundial, foi a publicação do documento popularmente conhecido como Memorando Summers, posto que:

No referido memorando, Lawrence Summers economista chefe do Banco Mundial à época, apontou três razões para que os países pobres fossem o destino dos polos industriais de maior impacto ao meio ambiente. A primeira delas: o meio ambiente seria uma preocupação “estética” típica dos países ricos; a segunda: os indivíduos mais pobres, na maioria das vezes, não vivem tempo suficiente para sofrer os efeitos da poluição ambiental; e a terceira: pela lógica econômica de mercado, as mortes em países pobres têm um custo mais baixo do que nos países ricos, pois seus moradores recebem menores salários (RAMMÊ, 2012, p. 24).

Para Acselrad (2015), a racionalidade econômica de Summers instrumentaliza a desigualdade ambiental, traduzida na concentração locacional das atividades portadoras de riscos em áreas habitadas por populações mais suscetíveis a agravos. Isto, segundo o autor, implica proceder a uma espécie de “otimização planetária” da economia da vida e da morte. Dessa forma, tal redistribuição espacial das práticas - que dá economicidade ao capital no plano global - encontra viabilidade política na medida em que os poderes públicos aprovam e implementam reordenamentos espaciais – discriminatórios – de tal ordem.

Corroborando com o acima exposto as lições de Alier (2009), ao identificar que o movimento por justiça ambiental norte-americano difere dos movimentos de mesmo caráter localizados em países “terceiro-mundistas”. Nesse sentido, enquanto o primeiro se evidencia por lutas em favor de grupos minoritários, os últimos “[...] lutam contra impactos ambientais que ameaçam os pobres, que constituem a ampla maioria da população em muitos países” (ALIER, 2009, p. 35).

Conforme explicam Brulle e Pellow (2005), os ajustes internacionais reiteradamente submetem países da América Latina, África e Ásia à desproporcional imposição de ônus ambientais, sobretudo pela influência política de decisões tomadas por países do Hemisfério Norte ou de “primeiro mundo”. E nesse sentido:

[...] a dimensão global alcançada pelo movimento por justiça ambiental introduziu uma crítica nova ao debate ambiental, direcionada ao processo de produção capitalista. No atual modelo neoliberal de desenvolvimento, há uma lógica econômica perversa, que ignora por completo a ideia de equidade na repartição das externalidades negativas do processo produtivo. Ainda, a crítica do movimento por justiça ambiental identifica as questões econômicas

globais diretamente relacionadas com casos de injustiças ambientais em diversas partes do mundo, como, por exemplo, a ausência de uma efetiva regulação sobre os grandes agentes econômicos do risco ambiental, situação que possibilita a eles uma livre-procura por comunidades carentes, vítimas preferenciais de suas atividades geradoras de riscos ambientais (RAMMÊ, 2012, p. 27).

Ao voltar a atenção para uma perspectiva nacional dos desenvolvimentos concernentes a justiça ambiental, tem-se que, embora a utilização da expressão seja recente, as lutas por conteúdos abrangidos pela justiça socioambiental não são novidade no país. Com efeito, desde a década de 1970 é possível observar movimentos contrários à utilização de agrotóxicos na produção agrícola em decorrência dos danos provocados ao meio ambiente e à saúde humana; à exploração predatória da Amazônia e ao ônus imposto às populações tradicionais e ribeirinhas, dentre outros. Quando se trata das relações raciais, a década de 1930 marcou o início dos empenhos voltados a integração do negro na sociedade, partindo-se de um olhar mais atento e sensível à segregação socioespacial. No entanto, é a partir do século XXI que se observa uma maior intensificação nos debates que associam problemáticas ambientais com outras importantes questões de justiça social (moradia, emprego, distribuição de renda, etc.) (ALMEIDA, 2016).

Conforme explicita Almeida (2016), em 2001, no campus da Universidade Federal Fluminense, situado na cidade de Niterói/RJ, estabeleceu-se a Rede Brasileira de Justiça Ambiental, consolidada como um ambiente de debate, denúncias, mobilizações e elaboração de alternativas e estratégias para o combate à injustiça ambiental, assim como local de articulação entre movimentos sociais, ONGs, associações de moradores, pesquisadores universitários e demais envolvidos e interessados na temática ambiental. Ademais, juntamente à criação da Rede, foi elaborada a Declaração de Princípios da Rede Brasileira de Justiça Ambiental, a qual define a luta por justiça ambiental no Brasil como um complexo de princípios e práticas que:

- (a) asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas;
- (b) asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país;

- (c) asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais e a destinação de rejeitos e localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito;
- (d) favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso (ACSELRAD, 2004, p. 13-20).

Nesse sentido, para Herculano (2008), o adequado enfrentamento da injustiça ambiental no Brasil implica desenvolver articuladamente as lutas ambientais e sociais, de maneira a permitir a democratização de todas as decisões pertinentes à localização e às implicações ambientais e sanitárias concernentes as práticas produtivas e dos grandes projetos econômicos e de infraestrutura.

## **A (des)conexão entre justiça ambiental e justiça ecológica**

Conforme se pode observar na exposição proferida anteriormente, a perspectiva da justiça ambiental – tal como estabelecida pelo movimento por justiça ambiental – evidencia-se por um interesse material no meio ambiente como propagador da condição de subsistência humana. Nessa linha, preocupa-se, à princípio, em atender as demandas por justiça social entre humanos que se encontram umbilicalmente ligadas à constatação de uma desigual disposição dos riscos ambientais no espaço social. Logo, o viés antropocêntrico é notório na perspectiva teórica da justiça ambiental, porquanto – ao menos superficialmente – a preocupação com o meio ambiente não guarde estreita relação a uma valoração intrínseca dos bens ambientais (RAMMÊ, 2012).

Entretanto, embora o caráter antropocêntrico do discurso teórico do movimento por justiça ambiental seja manifesto, é possível assentir que o viés ético contido em tal perspectiva não está vinculado a um antropocentrismo tradicional, mas conjuga-se com o propagado antropocentrismo fraco ou alargado, orientado pela solidariedade entre humanos e natureza (LEITE, 2008).

Já a perspectiva da justiça ecológica, substancialmente distinta, estende os debates sobre justiça de igual modo as demais formas de vida e para a natureza em si. Dessa forma, Giménez (2002) esclarece que o intuito da

justiça ecológica não é tão somente integrar à teoria da justiça um enfoque de observância à natureza e às demais formas de vida, mas reconhecê-las enquanto partes constitutivas do ato justo. Com efeito, a caracterização do justo e do devido – como objetos de uma justiça ecológica – suscitam a configuração do ecossistema como paradigma sociocultural, definidor de limites para as necessidades humanas e da sociedade.

Nesse aspecto, não obstante num primeiro momento as noções de justiça ambiental e justiça ecológica pareçam ser incomunicáveis, modernas teorias da justiça apontam novas orientações para a compreensão dos processos de justiça e injustiça, de maneira a contribuir como base teórica para uma análise mais integrativa das perspectivas da justiça ambiental e da justiça ecológica. Logo, a partir da análise de modernos aportes teóricos sobre o tema da justiça será possível vislumbrar um adequado enfrentamento da crise ecológica contemporânea com a superação do paradigma antropocêntrico distributivo, por meio da construção de um ponto de vista mais dinâmico e abrangente da justiça ambiental (RAMMÊ, 2012).

## **A tridimensionalidade da justiça ambiental**

A partir da delimitação do marco teórico da justiça ambiental, no tocante aos seus destinatários, é possível identificar três dimensões que o integram: a dimensão intrageracional, a dimensão intergeracional e a dimensão interespecies.

Em relação a dimensão intrageracional, as preocupações relativas à justiça ambiental estão voltadas à injusta distribuição do espaço ambiental e do equilíbrio ecológico que afeta, acima de tudo, os seres humanos inseridos nas gerações humanas contemporâneas, distintas das futuras gerações (RAMMÊ, 2012).

Riechmann identifica esta dimensão intrageracional da justiça ambiental pela sua vinculação a um princípio de partes iguais, o qual prescreve que “cada habitante de la Tierra tenga igualdad de derechos al patrimonio natural de ésta” (RIECHMANN, 2003, p.111). Nesse sentido, mesmo reconhecendo que circunstanciais desigualdades naturais (de ordem biológica, territorial, climática, etc.) possam ocasionar necessidades diferentes de recursos entre pessoas, caso em que a justiça ensejaria um tratamento heterogêneo, as grandes disparidades na apropriação dos recursos no planeta, por parte de diferentes coletivos humanos, estão muito mais vinculadas ao atual “metabolismo industrial” e às “desigualdades de poder” do que às diferentes necessidades advindas dessas ocasionais desigualdades naturais.

Quanto à dimensão intergeracional, nela as considerações de justiça ambiental orientam-se pelas relações entre os seres humanos vivos e as gerações futuras, com a ampliação do círculo da comunidade humana numa escala temporal evolutiva, direcionada para o futuro da humanidade. Por esse entendimento, as futuras gerações passam a compor o rol dos justiciáveis, isto é, dos destinatários das considerações de justiça ambiental (RAMMÊ, 2012).

Weiss (1999), ao tratar do tema, versa a respeito do princípio da equidade intergeracional, o qual atribui a cada geração deveres de justiça com as gerações futuras, devendo, assim, reverter a elas recursos naturais correspondentes aos que recebeu das gerações anteriores.

Por derradeiro, a dimensão interespecies (ou biosférica) alude que – antes de uma justa distribuição ambiental - há o dever de reconhecimento dos seres vivos não humanos e da própria natureza em si enquanto sujeitos de justiça (RAMMÊ, 2012).

Partindo dessa compreensão, o reconhecimento da dimensão interespecies da justiça ambiental é o ponto-chave para uma ampliação da perspectiva da justiça ambiental que ultrapasse a distinção entre justiça ambiental e justiça ecológica. Concebe-se assim uma perspectiva unitária, contudo tridimensional, atinente aos destinatários das considerações de justiça (RAMMÊ, 2012).

Portanto, uma vez examinadas as principais nuances acerca do contexto histórico de surgimento da justiça ambiental, as conseqüentes implicações no cenário internacional e brasileiro, os atuais desenvolvimentos concernentes ao estreitamento da relação justiça ambiental-justiça ecológica e o caráter tridimensional da justiça ambiental, cabe agora verificar o modo pelo qual se evidenciam e quais são as múltiplas facetas da (in)justiça ambiental.

## **A (IN)JUSTIÇA AMBIENTAL EM SUAS MÚLTIPLAS FACETAS**

É possível perceber como um dos principais indicativos da existência de racismo ambiental no Brasil, a permanência e atualização do liame de dominação evidente no binômio: repressão e opressão. Os efeitos desta última encontram manifestações nos desenhos geográficos que alocam discriminatoriamente a população sob suposta neutralidade; pelos aspectos sutis, orgânicos e perigosamente violentos de discriminação cotidianas, assim como pelo impedimento ao usufruto do espaço urbano por meio da desigual distribuição arbitrária da disposição de políticas públicas e obras de mobilidade urbana (ALMEIDA, 2016).

Nesse sentido, Acselrad, Mello e Bezerra (2009) entendem que a pobreza não se trata de um fenômeno constante e imutável, atribuível a determinadas pessoas, mas é resultante de processos sociais consecutivos de despossessão (de terras, dos instrumentos de trabalho, de capital cultural, ou seja, dos meios que possibilitam a reprodução das condições de existência), condicionamento (dos corpos e das mentalidades) e exploração (da força de trabalho) para a produção de bens e riquezas que são apoderados por outrem. Tal ciclo, sem grande rigor, é um dos pilares centrais da produção e continuidade da desigualdade social e, portanto, da pobreza, seu efeito mais aparente. Assim sendo, infere-se que a pobreza não é um estado, mas um efeito, enquanto produto de um processo social determinado e com características peculiares.

Com isso, sob a ótica da dinâmica de ocupação residencial das grandes cidades, é plausível inferir, ante o exposto, que o referido processo puramente reproduz as disparidades inerentes as relações sociais estruturalmente estabelecidas. Por conseguinte, como efeito, tem-se a decorrente imposição desigual de ônus ambientais desproporcionais a grupos racialmente determinados, com o agravante de tal sobreposição dificultar ainda mais as chances destes grupos se libertarem de tais ônus e ascenderem socialmente, na medida em que o cerceado acesso às condições de infraestruturas e recursos básicos adequados promovem a estagnação da ordem social já estabelecida (ALMEIDA, 2016).

Segundo explica Caldeira (2000), a imposição desproporcional de ônus ambientais a grupos raciais ou etnicamente discriminados se verifica mesmo quando há certa proximidade física entre núcleos de agrupamentos de classes dominantes e discriminados, quando as classes altas se conduzem em direção à periferia, posto que, como explica Negri (2008), a segregação e a alienação social agravam-se por condutas Estatais complacentes que as perpetuam por meio de “legalizações para a instalação de condomínios fechados, cerceamento de bairros, suburbanização da classe alta, facilitação do transporte, entre outros mecanismos que facilitam a segregação” (NEGRI, 2008, p. 149).

Acselrad (2015) partilha da mesma cognição acima apresentada ao elucidar a autorreclusão em condomínios fechados enquanto investida instrumental de regulação do todo urbano fragmentado pelas práticas espaciais dominantes advindas do regime de acumulação. E assim explica:

A auto-segregação socioespacial das elites é apresentada assim como parte de um contrato espacial compatível com o baixo grau de diversidade social desejado para as áreas de moradia, onde a capacidade de pagamento é utilizada para privatizar serviços, limitar a entrada de estranhos e a

passagem de vizinhos externos. A comunidade gradeada representaria, assim, um artifício compatível com novas formas de regulação urbana [...]. Verifica-se, assim, que tal expediente cria uma barreira de proteção com relação ao outro que se torna uma armadilha para si próprio; cria-se, no sentido de Agamben, uma zona de indistinção, da qual ninguém está livre – prisão para todos (DIKEN & LAUSTEN, 2002) (ACSELRAD, 2015, p. 64).

Isto posto, e, voltando a atenção para uma análise mais ampla dos conflitos abrangidos e enfrentados pela justiça ambiental, cabe, doravante, breve exposição da classificação elaborada por Alier (2009), daquilo que denomina conflitos ecológicos distributivos, enquanto cerne das demandas do movimento por justiça ambiental:

**(a) A mineração** – Numa perspectiva dirigida à América Latina, observa-se um grande número de problemas socioambientais concernentes à mineração no Peru, país onde as injustiças ambientais ligadas a essa atividade perpetuam-se por, há pelo menos, 100 anos. Nesse sentido, a mobilização social em torno da justiça ambiental na região ganhou notoriedade a partir do estabelecimento da Confederación Nacional de Comunidades del Peru Afectadas por la Minería (Conacami), voltada à representação das comunidades tradicionais peruanas, e com foco em ações pertinentes à justiça social e ambiental, e à garantia de direitos coletivos constantemente violados por grandes corporações transnacionais (RAMMÊ, 2012).

**(b) A exploração do petróleo** – No que tange às lutas e reivindicações de justiça ambiental relacionadas à exploração de petróleo, pode-se citar os acontecimentos situados no Equador, onde diversas organizações equatorianas se uniram em prol da preservação do Parque Nacional Yasuni e pela defesa dos direitos territoriais dos povos indígenas nativos (REDE BRASILEIRA DE JUSTIÇA AMBIENTAL, 2012).

**(c) A carnicultura** – A contemporânea perspectiva do movimento por justiça ambiental também avança sobre questões relativas às atividades industriais que afetam o meio ambiente, em especial, a carnicultura. Um exemplo notório ocorre perante o cultivo industrial de camarão – que gera a extirpação de manguezais - afetando diretamente a fonte de subsistência de comunidades tradicionais de baixa renda que vivem do comércio de caranguejos e da pesca, e utilizam a madeira dos manguezais para a edificação de suas habitações (RAMMÊ, 2012).

**(d) Direitos e terras indígenas** – Um caso elucidativo a respeito das reivindicações por equidade ambiental referentes aos povos indígenas é o dos Avá Guarani, na Argentina. Nativos da província de Salta, o povo

viveu em terras ancestrais até meados dos anos 70, quando então foram violentamente expulsos de suas casas e fazendas para a implantação de uma empresa de açúcar (na qual grande parte dos indígenas passou, inclusive, a trabalhar). Em 2004, cerca de 150 famílias Avá Guarani estavam ocupando apenas dois hectares de terras inundáveis, enquanto a atual empresa de açúcar – Seaboard Corporation – utilizava aproximadamente um milhão de hectares para produção de açúcar nas antigas terras indígenas. Em sequência, as famílias da comunidade Avá Guarani passaram a reivindicar seu território, tanto perante as autoridades governamentais quanto ante à própria empresa, sem resultados imediatos. Contudo, seus pleitos receberam apoio de movimentos ambientalistas, bem como de camponeses argentinos, alcançando repercussão a nível global não obstante os conflitos que permeiam a região ainda se fazerem presentes (FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL, 2004).

**(e) A biopirataria** – A biopirataria também ocasiona conflitos ecológicos distributivos, precipuamente, em países de Terceiro Mundo. Tal prática envolve o acesso e patenteamento de recursos genéticos da biodiversidade de um determinado país, ou mesmo de conhecimentos tradicionais a ela relacionados, sem o devido retorno da participação nos lucros aos países e comunidades que sempre usufruíram dos citados recursos, e desenvolveram as técnicas indevidamente apropriadas (RAMMÊ, 2012).

**(f) A silvicultura industrial** – Pautada em grandes cultivos homogêneos de florestas, a produção industrial de madeira tem paulatinamente se direcionado aos países do Sul, posto nesses países – mormente na América Latina - as terras serem mais abundantes e baratas. No entanto, ainda que consista no “plantio de árvores”, tal atividade não pode ser identificada como ambientalmente sustentável, tendo em vista a introdução de florestas exóticas em locais de mata ou campos nativos deteriorar grande parte das funções ecológicas dos ecossistemas, bem como prejudicar a fertilidade dos solos e a obtenção de água dos lençóis freáticos (ALIER, 2009).

**(g) O uso e acesso à água** – A problemática do uso da água também se encontra inserida no âmbito das lutas por justiça ambiental, em decorrência da constatação de que - em diversas localidades do planeta - a água ainda constitui um privilégio das camadas mais abastadas da sociedade, enquanto as menos favorecidas padecem com a sua escassez. Nesse sentido, infere-se que a vulnerabilidade socioeconômica das camadas pobres da população humana é causa determinante para o desigual acesso à água entre os seres humanos (SGARIONI; RAMMÊ, 2012).

**(h) A dívida ecológica** – Tal conflito distributivo envolve duas categorias diferentes de injustiças ambientais: a primeira relaciona-se às exportações de matérias-primas e demais produtos de países pobres, com comercialização subvalorizada e sem a devida compensação das

externalidades socioambientais negativas suportadas pelos países "terceiro-mundistas"; já a segunda é evidenciada pelo fato de os países ricos utilizarem, desproporcionalmente, espaços e serviços sem a correta reparação e consciência de que outros países também devem usufruir dos mesmos recursos (assim como as demais gerações) (ALIER, 2009).

**(i) A injustiça climática** – Conforme Acselrad, Mello e Bezerra (2009) elucidam, a partir da realização do Fórum de Justiça Climática, em Haia, e da 6ª Conferência das Partes da Convenção Mundial sobre Mudança Climática – ocorridos paralelamente – foi possível identificar que as comunidades mais vulneráveis socialmente também são as que mais experimentam as consequências das alterações climáticas. A citada cognição advém do reconhecimento de que estas comunidades estão mais expostas às emanações de gases industriais poluentes, em resultado às escolhas locacionais de implementação dos grandes empreendimentos, e por conta disso “os microclimas de onde vivem são afetados de forma muito mais intensa e acelerada do que a média global” (RAMMÊ, 2012, p. 43).

Isto posto, é possível perceber que a injustiça ambiental se faz patente em diversas localidades do mundo, sob as mais variadas formas de manifestação. Nesse sentido, cabe agora verificar de que maneira os direitos fundamentais se encontram relacionados ao movimento por justiça ambiental e como este contribui para a sua efetivação.

## **A JUSTIÇA AMBIENTAL ENQUANTO INSTRUMENTO EFETIVADOR DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**

No contexto social contemporâneo, a justiça ambiental adquire a função de ensejar a efetividade, compreensão e coletivização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, o alcance de sua perspectiva globalizante, humanística e integradora é capaz permitir a ótima utilização do meio ambiente, bem como de seus limitados recursos, na cognição de que a justiça ambiental afasta do homem o seu estado isolacionista e o conduz sob um prisma integrativo-associativo, não mais considerado única e exclusivamente como um fim em si mesmo, mas sim inseparavelmente associado ao meio ambiente, atingindo sua plenitude (NETO; AMARAL, 2019).

Outrossim, um adequado acesso à justiça ambiental urge uma atividade jurisdicional ambiental igualmente capaz de o garantir. Dessa forma, fundamental se faz uma interpretação jurídica voltada aos princípios constitucionais, posto serem verdadeiros paradigmas da atuação do aplicador do direito. E assim completa Bodnar:

[...] A plena garantia do acesso à Justiça Ambiental não diz respeito apenas ao aspecto procedimental, enquanto conjunto de garantias e medidas para a facilitação do ingresso em juízo, mas também ao conteúdo dos provimentos jurisdicionais para a efetiva consecução da justiça na perspectiva social e ecológica, ou seja, ao acesso a uma ordem pública ambiental justa nas perspectivas: difusa, transgeracional e global. [...] A efetividade deve estar não apenas na ampla acessibilidade aos mecanismos oficiais de resolução e tratamento dos conflitos, mas também na consecução plena das aspirações legítimas da coletividade por justiça, ou seja, no conteúdo material e na efetividade das decisões e medidas adotadas (BODNAR, 2009, p. 107-108).

Nessa linha, a doutrina especializada vem firmando as bases de uma nova ordem jurídico-ecológica, dirigida a tornar consonantes as pautas sociais e ambientais por meio de uma apropriada regulação constitucional ecológica ou socioambiental. Partindo desse entendimento, a nova ordem jurídico-ecológica revela um novo modelo de Estado – Constitucional – de Direito, à equivalência de um **Estado Socioambiental e Democrático de Direito** (MOLINARO, 2007).

Santos (1999), ao tratar do tema, ensina que esse novo modelo de Estado diz respeito a uma utopia democrática, uma vez que almeja transformar e repolitizar drasticamente o exercício da cidadania individual e coletiva, de maneira a inserir em tal transformação e repolitização, inclusive, uma Carta dos direitos humanos da natureza.

Sarlet e Fensterseifer, a seu turno, inferem que o marco normativo desse novo modelo de Estado suscita uma redefinição do conceito de dignidade humana, que passa a conter uma dimensão social e, igualmente, uma dimensão ecológica. Quanto à dimensão social (ou comunitária) da dignidade da pessoa humana, os referidos autores ensinam que esta impulsiona um contínuo “olhar para o outro, visto que o indivíduo e a comunidade são elementos integrantes de uma mesma (e única) realidade político-social” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 59). Nesse segmento, tal dimensão evoca um compromisso moral e jurídico do Estado e dos particulares para a concretização de um arranjo político-social que assegure – e promova – um mínimo existencial social para uma vida humana digna.

No que concerne à dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana, a mesma não se vincula a aspectos tão somente biológicos ou físicos, mas abrange a qualidade de vida em sua completude (incluindo ambientes nos quais a vida humana – e também não-humana – se desenvolve). Dessa forma, a dimensão em comento almeja “ampliar o conteúdo da dignidade

da pessoa humana no sentido de assegurar um padrão de qualidade e segurança ambiental mais amplo” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 60).

Por conseguinte, partindo-se da possibilidade de extensão do conceito (e conteúdo) de dignidade para além dos contornos kantianos usuais (KANT, 1980), é possível conjecturar o mínimo existencial ecológico enquanto princípio irradiante sobre todas as formas de vida, de maneira a assegurar um parâmetro mínimo de qualidade ambiental não apenas à vida humana, mas à vida geral. Assim, nessa compreensão expandida do conceito de dignidade, ao mínimo existencial ecológico imputa-se a condição de “núcleo duro dos direitos e deveres fundamentais ambientais constitucionalmente garantidos em um Estado Socioambiental e Democrático de Direito” (RAMMÊ, 2012, p. 180).

Em consonância ao acima exposto, Sarlet e Fensterseifer elucidam:

[...] para além dos direitos já identificados doutrinariamente como ‘possíveis’ integrantes da noção de um mínimo existencial (reconhecidamente controversa, a despeito de sua popularidade), como é o caso de uma moradia digna, de assistência social, de uma alimentação adequada, entre outros, é nosso intento sustentar a inclusão nesse elenco da qualidade ambiental, objetivando a garantia de uma existência humana digna e saudável, especialmente no que diz com a construção de um bem-estar existencial que tome em conta também a qualidade do ambiente (SARLET; FENSTERSEIFER, 2010, p. 14).

Por essa cognição, o mínimo existencial ecológico é verdadeiro princípio medular do Estado Socioambiental e Democrático de Direito - pautado por valores éticos de justiça social e ambiental - urgindo a efetiva vedação de práticas que discriminem e afetem o modo de vida, território, cultura, tradição e saúde de indivíduos e/ou comunidades em razão de raça, condição socioeconômica e/ou localização geográfica. Ademais, tal princípio decorre, principalmente, do reconhecimento da jusfundamentalidade do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, e da cada vez mais evidente constatação de que os correntes processos de degradação ambiental atingem diretamente a dignidade da vida humana. Diante disso, a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana reivindica - para além de um mínimo existencial social - o **mínimo existencial ecológico** enquanto indicador do nível indispensável de qualidade ambiental (RAMMÊ, 2012).

Por todo o exposto, depreende-se que a justiça ambiental, correlacionada aos emergentes desenvolvimentos acerca do Estado

Socioambiental e Democrático de Direito e do mínimo existencial ecológico, tem papel fundamental na promoção de um meio ambiente com atributos bastantes à ambiência, na qualidade de verdadeiro instrumento para consubstancialização de direitos fundamentais, precipuamente, a dignidade da pessoa humana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa pode constatar que a justiça ambiental ultrapassa os contornos do racismo ambiental, uma vez que abarca todos os conflitos socioambientais onde os riscos são suportados de forma desproporcional por populações e/ou comunidades socialmente desamparadas, bem como por países ditos de “Terceiro Mundo”. Ademais, a correta distribuição ambiental e o equilíbrio ecológico implicam na observância de uma perspectiva tridimensional da justiça ambiental, abrangendo as dimensões intrageracional, intergeracional e interespecies, no que tange os destinatários das considerações de justiça.

Por conseguinte, em âmbito nacional, o racismo ambiental é patente nos desenhos geográficos que segregam grupos de classes discriminadas, e pelo consequente cerceamento ao gozo do espaço urbano, oriundo da distribuição arbitrária de políticas públicas advindas de escolhas tendenciosas.

Nesse seguimento, a justiça ambiental exerce papel decisivo na coletivização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, suscitando o mínimo existencial ecológico enquanto indicador do nível indispensável de qualidade ambiental e núcleo duro dos direitos e deveres fundamentais ambientais constitucionalmente garantidos.

Por todo o exposto, ao reivindicar as condições ecológicas essenciais à fruição de uma vida humana com dignidade, a justiça ambiental atua como verdadeiro instrumento consubstancializador de direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental: Ação coletiva e estratégias argumentativas. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (orgs.). *Justiça Ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.
- ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- ACSELRAD, Henri; Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, ano 18, n. 33, p. 57-68, jan./jun. 2015.
- ALIER, Joan Martínez. *O ecologismo dos pobres*. São Paulo: Contexto, 2009.
- ALMEIDA, Daniela dos Santos. *Justiça ambiental e racismo ambiental no Brasil*. 2016. 108f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- BODNAR, Zenildo. Os novos desafios da jurisdição para a sustentabilidade na atual sociedade de risco. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, p. 101-119, jul./dez. 2009.
- BRULLE, Robert; PELLOW, David Naguib. The future of the environmental justice movements. In: PELLOW, David Naguib; BRULLE, Robert (orgs.). *Power, justice and environmental: a critical appraisal of the environmental justice movement*. Cambridge: MIT Press, 2005.
- BULLARD, Robert. Confronting Environmental Racism in the Twenty-First Century. *Global Dialogue*, v. 4, n. 11, autumn/winter. 2002. Disponível em: <http://www.worlddialogue.org/content.php?id=179>. Acesso em: 10 nov. 2019.
- BULLARD, Robert. Enfrentando o racismo ambiental no século XXI. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (orgs.). *Justiça Ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.
- CALDEIRA, Teresa Pires. *Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: 34/Edusp, 2000.
- COLE, Luke W.; FOSTER, Sheila R. *From the ground up: environmental racism and the rise of environmental justice movement*. New York and London: New York University Press, 2001.
- DIKEN, B. & LAUSTEN, C.B. *Zones of Indistinction – security, terror and bare life*, Dept. of Sociology, Lancaster University, jan. 2002.
- FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL. *Our environmental, our rights: standing up for people and the planet*. Amsterdam: Primavera Quint, 2004.

GIMÉNEZ, Teresa Vicente. El nuevo paradigma de la justicia ecológica. In: GIMÉNEZ, Teresa Vicente (coord.). *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*. Madrid: Trotta, 2002.

HERCULANO, Selene. Justiça ambiental: de Love Canal à Cidade dos Meninos, em uma perspectiva comparada. In: MELLO, Marcelo Pereira de (org.). *Justiça e sociedade: temas e perspectivas*. São Paulo: LTr, 2001.

HERCULANO, Selene. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. *Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente*, v. 3, n. 1, p. 1-20, jan./abr. 2008.

HERCULANO, Selene. Riscos e desigualdade social: a temática da justiça ambiental e sua construção no Brasil. In: I Encontro da ANPPAS. *Anais do I Encontro da ANPPAS*. Indaiatuba/SP: ANPPAS, 2002. Disponível em: [http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro1/gt/teoria\\_meio\\_ambiente/Selene%20Herculano.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/teoria_meio_ambiente/Selene%20Herculano.pdf). Acesso em: 10 nov. 2019.

KANT, Immanuel. Fundamentos da Metafísica dos Costumes. In: *Os Pensadores – Kant (II)*, Tradução Paulo Quintella. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Direito constitucional e ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2008.

LEVINE, Adeline. Campanhas por justiça ambiental e cidadania: o caso Love Canal. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (orgs.). *Justiça Ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

MOLINARO, Carlos Alberto. *Direito ambiental: proibição de retrocesso*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

NEGRI, Silvio Moisés. Segregação sócio-espacial: alguns conceitos e análises. *Coletâneas do Nosso Tempo*, Rondonópolis, ano VII, v. 8, n. 8, p. 129-153, 2008.

NETO, Ari Gonçalves; AMARAL, Shirlena Campos de Souza. Justiça ambiental e a realização dos direitos humanos. *Revista Transformar*, Itaperuna/RJ, v. 13, n. 1, p. 36-53, jan./jul. 2019.

RAMMÊ, Rogério Santos. *Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos: conjecturas político-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica*. Caxias do Sul: Educs, 2012.

REDE BRASILEIRA DE JUSTIÇA AMBIENTAL. *Exploração de petróleo no Equador: sociedade civil brasileira apóia proposta equatoriana de manter o Parque Nacional Yasuni livre de exploração petrolífera*. Disponível em: [http://www.justicaambiental.org.br/\\_justicaambiental/pagina.php?id=1659](http://www.justicaambiental.org.br/_justicaambiental/pagina.php?id=1659). Acesso em: 08 nov. 2019.

RIECHMANN, Jorge. Tres principios básicos de justicia ambiental. In: XII Congreso de la Asociación Española de Ética y Filosofía Política. *RIFP*. Castellón: 2003. Disponível em: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:filopoli-2003-21-1117/pdf>. Acesso em: 08 nov. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 7. ed. Porto: Edições Afrontamento, 1999.

SANTOS, Ivair Augusto Alves dos. *Direitos humanos e as práticas de racismo*. Brasília: Edições Câmara, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: estudos sobre a Constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SCHLOSBERG, David. *Defining environmental justice: theories, movements and nature*. New York: Oxford University Press, 2009.

SGARIONI, Márcio Frezza; RAMMÊ, Rogério Santos. Acesso à água: uma questão de justiça ambiental em um contexto de globalização e consumismo. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 11, n. 11, p. 202-223, jan./jun. 2012.

WEISS, Edith Brown. *Un mundo justo para las futuras generaciones: derecho internacional, patrimonio común y equidad intergeracional*. Tradução Máximo E. Gowland. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 1999.

Setembro de dois mil e vinte e um, vinte e dois anos da promulgação da Lei nº 9.795/99, que dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.



para conhecer mais a *editora*UEA e suas publicações, acesse o site e nos siga nas redes sociais

[editora.uea.edu.br](http://editora.uea.edu.br)

ueaeditora



