



**AGENDAS  
CONTEMPORÂNEAS  
DE PESQUISA**

Estudos em Homenagem ao Prof. Marco Antonio Vaz Capute

Organizadores: Gabriel Rezende, Jesimar Alves e Paulo Pereira

**Agendas Contemporâneas de Pesquisa**  
Estudos em Homenagem ao Prof. Marco Antonio Vaz Capute

**Organização**

Gabriel Silva Rezende  
Jesimar da Cruz Alves  
Paulo Cesar Pereira

**Editora da Universidade de Vassouras**  
**Vassouras/ RJ**  
**2024**

© 2024 Universidade de Vassouras / Faculdade de Miguel Pereira

**Presidente da Fundação Educacional Severino Sombra (FUSVE)**

Gustavo Oliveira do Amaral

**Superintendente Acadêmico da Fundação Educacional Severino Sombra (FUSVE)**

Prof. Dr. Marco Antonio Soares de Souza

**Pró-Reitor de Pesquisa e Inovação Tecnológica da Univassouras**

Prof. Dr. Carlos Eduardo Cardoso

**Diretor Geral da Faculdade de Miguel Pereira**

Prof. Me. Jesimar da Cruz Alves

**Coordenador de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão da Faculdade de Miguel Pereira**

Prof. Me. Paulo Cesar Pereira

**Supervisor de Pesquisa da Coordenação de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão da Faculdade de Miguel Pereira**

Prof. Dr. Gabriel Silva Rezende

**Editora-Chefe das Revistas Online da Univassouras**

Profa. Ma. Lígia Marcondes Rodrigues dos Santos

**Editora Executiva da Revista Produções Técnicas da Univassouras**

Profa. Dra. Paloma Martins Mendonça

**Projeto Gráfico**

Mariana Moss

Modo de acesso: <https://editora.univassouras.edu.br/index.php/PT/article/view/4883>

Ag35      Agenda contemporânea de pesquisa: estudos em homenagem ao Prof. Marco Antonio Vaz Capute/ Organizado por Gabriel Silva Rezende, Jesimar da Cruz Alves, Paulo Cesar Pereira – Vassouras, RJ : Editora Universidade de Vassouras, 2024.  
236 p.

Recurso eletrônico  
Formato: E-book

ISBN: 978-85-88187-68-9

1. Pesquisa - Coletânea. 2. Estudos e Ensino. I. Rezende, Gabriel Silva. II. Alves, Jesimar da Cruz. III. Pereira, Paulo Cesar IV. Universidade de Vassouras. V. Título.

Sistema Gerador de Ficha Catalográfica On-line – Universidade de Vassouras

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial. O texto é de responsabilidade de seus autores. As informações nele contidas, bem como as opiniões emitidas, não representam pontos de vista da Universidade de Vassouras e da Faculdade de Miguel Pereira. **Equipe Editorial**

**Pró-Reitor de Pesquisa e Inovação Tecnológica**

Prof. Dr. Carlos Eduardo Cardoso, Universidade de Vassouras, Vassouras, Brasil.

**Editora Chefe**

Profa. Ma. Lígia Marcondes Rodrigues dos Santos, Universidade de Vassouras, Vassouras, RJ, Brasil.

**Editora Executiva**

Profa. Dra Paloma Martins Mendonça, Universidade de Vassouras, Vassouras, RJ, Brasil.

**Comitê Editorial**

Prof. Me. Angelo Ferreira Monteiro, Editor Executivo da Revista Mosaico Universidade de Vassouras, Brasil.

Prof. Dr. Carlos Eduardo Cardoso, Pe Inovação Tecnológica da Universidade de Vassouras, Brasil

Profa. Ma. Lígia Marcondes Rodrigues dos Santos, Editora Chefe das Revistas da Universidade de Vassouras Universidade de Vassouras, Brasil.

Profa. Dra. Paloma Martins Mendonça, Editora Executiva da Produções Técnicas, Universidade de Vassouras

***A Marco Antonio Vaz Capute***  
*(in memoriam)*

## Súmario

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>PREFÁCIO.....</b>	<b>10</b>
<b>A Técnica da Tapeçaria e o Ensino do Direito: como resgatar a beleza e a consistência das pesquisas jurídicas acadêmicas ou profissionais? .....</b>	<b>12</b>
Ana Morena Sayão Capute Nunes e Bruno Guimarães dos Santos	
<b>A Justiça e suas Diversas Acepções: a teoria da justiça de Otfried Höffe...24</b>	
Rafael Bezerra	
<b>A Intepretação do Direito Fundamental da Personalidade na Seara das Sociedades Pluri/Multiculturais.....</b>	<b>40</b>
Aline Pomodoro Dias	
<b>No Limite da Liberdade de Expressão: uma análise dos lindes constitucionais e do papel exercido pelo Poder Judiciário no Inquérito das Fake News. 54</b>	
Heitor Gomes da Conceição e Gabriel Rezende	
<b>O Sistema de Cotas Raciais na Educação Brasileira: diálogos sobre a desigualdade racial no Brasil.....</b>	<b>92</b>
Caio Grande Guerra, Francisco Antonio Ibrahim Netto e Lorena Braga Raposo	
<b>A Jurisdição na Arbitragem e a Forma de Resolução de Conflito .....</b>	<b>103</b>
Rodrigo Salvador Carvalho e Jaqueline Duarte Amparo	
<b>A Evolução da Administração Pública e seus modelos de gestão: do Patrimonialismo ao Gerencialismo.....</b>	<b>120</b>
Fabíola Ribeiro Garcia Soares, Paulo Cesar Pereira e Angélica Cancio dos Reis	
<b>Georreferenciamento: uma nova vertente se apresenta para a fiscalização do meio ambiente.....</b>	<b>134</b>
Rodrigo de Freitas Ganhadeiro	

<b>Perspectivas Teóricas e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Socioeconômico na região do Vale do Café: o turismo como meio propulsor no Centro- Sul Fluminense .....</b>	<b>151</b>
Gabriel Rezende e Jesimar Alves	
<b>Desafios e Avanços na Aplicação da Lei Maria da Penha durante a Pandemia do Covid-19: uma análise das políticas públicas implementadas no município de Miguel Pereira.....</b>	<b>178</b>
Jéssica Villa Nova da Silva e Anderson Rocha	
<b>Estudo de caso: o “Projeto ECO PILA” como proposta de implantação de modelo sustentável para reciclagem de lixo e geração de renda no município de Miguel Pereira /RJ.....</b>	<b>208</b>
Laila de Araujo Ferreira de Castro, Paulo Cesar Pereira e Angélica Cancio dos Reis	
<b>POSFÁCIO.....</b>	<b>235</b>
<b>ORGANIZADORES.....</b>	<b>236</b>

## APRESENTAÇÃO

Prezados colegas acadêmicos, pesquisadores e demais leitores, é com grande satisfação e orgulho que apresento este livro institucional da Faculdade de Miguel Pereira (FAMIPE), resultado das pesquisas realizadas em nossa estimada instituição. Esta obra, dedicada ao saudoso presidente da Fundação Educacional Severino Sombra, Marco Antonio Vaz Capute, é um tributo a um grande ser humano, gestor e amigo.

Primeiramente, parablenizo a organização deste livro, conduzida de forma zelosa pelos professores Gabriel Rezende, Jesimar Alves e Paulo Pereira, cuja dedicação foi essencial para a concretização deste projeto. Este livro reflete a excelência e o compromisso com a pesquisa e a educação de qualidade na FAMIPE.

A FAMIPE, através da Coordenação de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão, tem se destacado como um ambiente propício ao desenvolvimento científico e à inovação. Este livro é uma prova concreta do florescimento da pesquisa dentro do nosso campus, demonstrando o talento e a dedicação de nossos pesquisadores em diversas áreas do conhecimento.

A obra é composta por onze capítulos, cada um trazendo contribuições significativas que enriquecem nosso entendimento sobre temas variados e atuais. Os textos refletem o rigor científico e a relevância das pesquisas desenvolvidas na instituição, evidenciando a qualidade acadêmica de nossos cursos de graduação e pós-graduação e a importância da pesquisa científica.

Como exemplo, o primeiro capítulo, “A Técnica da Tapeçaria e o Ensino do Direito”, de Ana Morena Capute e Bruno Santos, analisa os vícios observados nos trabalhos de conclusão dos programas de ensino jurídico stricto sensu e propõe transformações metodológicas para aperfeiçoar futuras pesquisas jurídicas.

No segundo capítulo, “A Justiça e suas Diversas Aceções”, Rafael Bezerra analisa a obra do filósofo alemão Otfried Höffe, abordando as interseções entre justiça, democracia e globalização.

Os capítulos seguintes abordam temas como a interpretação de direitos fundamentais em sociedades multiculturais, a distinção entre liberdade de expressão e fake news, o sistema de cotas raciais na educação brasileira, a jurisdição na arbitragem, a evolução da administração pública, o georreferenciamento ambiental, o desenvolvimento socioeconômico através do turismo, a aplicação da Lei Maria da Penha durante a pandemia de COVID-19, e o projeto sustentável ECO PILA.



Cada capítulo oferece uma visão única e detalhada sobre temas cruciais, não apenas para a análise teórica, mas também para a realidade do nosso país e, em especial, para o nosso estado do Rio de Janeiro.

Parabenizo todos os autores que compartilharam seus conhecimentos nesta coletânea. O empenho, a dedicação e a paixão de cada um de vocês são a verdadeira força motriz por trás desta obra.

Convido todos a uma leitura atenta e reflexiva deste livro, que presta uma merecida homenagem a Marco Antonio Vaz Capute, cuja memória e legado continuam a nos inspirar, lembrando-nos do poder transformador da educação e da importância de liderar com visão e humanidade.

**Marco Antônio Soares de Souza**

Superintendente Acadêmico da Fundação Educacional Severino Sombra

Reitor da Universidade de Vassouras

## PREFÁCIO

Filho de uma família tradicional de Vassouras, Marco Antonio Vaz Capute nasceu em agosto de 1952. Perdeu cedo a mãe. Foi criado pelo pai e pelos vizinhos na Praça Sebastião de Lacerda, fundos da Igreja Matriz de Nossa Senhora da Conceição, no futuro Centro Histórico de Vassouras – o tombamento é de 1958.

Apaixonado pelo futebol, ganhou o apelido de Bola por conta da companheira onipresente nas peladas do gramado em frente ao cemitério construído no século XIX. Tinha fama de bom aluno e sempre teve facilidade com os números. Antes da graduação como engenheiro, foi professor de cursinho pré-vestibular na cidade.

Ouvi falar de Marco Capute pela primeira vez nos anos 1990. Eu era um jovem jornalista e ele, um funcionário festejado na Petrobras – onde ingressara por concurso público, em 1979 – tinha o nome ventilado como possível candidato à Prefeitura de Vassouras em 1992. Com carreira no Rio, Marco era visto por muitos como um filho pródigo, que qualquer dia voltaria para trabalhar pela cidade. Mas naquele momento, para efetivar a candidatura, ele tinha um empecilho: era pouco conhecido da maior parte do eleitorado.

Mesmo atuando no Rio, Marco não abandonou Vassouras, que deixara para cursar Engenharia Elétrica na Universidade Estadual do Rio de Janeiro, em meados dos anos 1970. Sempre que podia estava na cidade, onde mantinha compromissos sociais. Foi presidente do Vassouras Country Club, por exemplo. Na Petrobras, teve atuação decisiva no enfrentamento ao apagão que afetou o país entre 2001 e 2002, e na implementação do gás natural veicular, entre outras atuações destacadas.

Capute deixou a estatal em 2008. Atuou na iniciativa privada. O retorno a Vassouras se deu 20 anos depois da ideia frustrada de disputar a Prefeitura. Uma crise sem precedentes na Fundação Educacional Severino Sombra levou um grupo de conselheiros a propor a candidatura de Marco Capute à presidência da FUSVE, mantenedora da Universidade de Vassouras e do então Hospital Universitário Sul Fluminense. Ele ainda relutou, mas aceitou o desafio e disputou as eleições.

Eleito, liderou uma gestão inovadora. Para minha sorte, pude acompanhar de perto esta caminhada. Dias após sua posse, me convidou para a sua assessoria de imprensa. Não só estancou a crise, como conduziu a FUSVE à uma expansão até então impensável. Recuperou o campus Maricá, conduziu a Universidade de Vassouras até Saquarema. Na saúde,

recuperou o hospital que é referência para Vassouras e região, ampliou seus serviços e iniciou as obras do novo HUV. Na Educação, se empenhou pessoalmente pela criação da Faculdade de Miguel Pereira.

Abraçado ao legado do general Sombra, que na década de 1960 apostou na interiorização do ensino superior ao criar a Fundação, levou pela primeira vez uma faculdade à Miguel Pereira. Criou a FAMIPE, realizando um sonho de gerações de miguelenses. Durante a expansão da Fundação, deixou claro desde sempre que a FUSVE, uma instituição filantrópica, teria um compromisso com as cidades em que fosse atuar, diferente dos grandes conglomerados educacionais que visam ao lucro e a uma educação cartelizada. Aliás, foi para lutar contra este modelo que Marco Capute apostou no crescimento e na expansão da FUSVE. Miguel Pereira não demorou para notar que ali estava muito mais que um discurso pronto: o moderno campus universitário de Miguel Pereira evidenciou o compromisso, de Capute e da FUSVE, com o município e uma educação que seja instrumento de um desenvolvimento nacional sustentável.

Doze anos depois de chegar ao prédio da antiga estação ferroviária de Vassouras para trabalhar com Marco Antonio Vaz Capute, a tarefa de lembrar dele e de sua obra neste espaço é, mais que tudo, um presente. Afinal, essa publicação mostra o acerto da aposta de Capute. Valeu demais apostar em Miguel Pereira e na viabilidade da FAMIPE, hoje uma realidade inquestionável em relação à qualidade acadêmica e o compromisso com a pesquisa científica.

Boa leitura!

**João Henrique Barbosa**

Jornalista, Historiador formado pela UNIRIO e Assessor de Imprensa da  
Fundação Educacional Severino Sombra

# **A Técnica da Tapeçaria e o Ensino do Direito: como resgatar a beleza e a consistência das pesquisas jurídicas acadêmicas ou profissionais?**

Ana Morena Sayão Capute Nunes  
Bruno Guimarães dos Santos

## **Introdução**

Esta pesquisa parte da análise do texto “Não me fale do Elon Musk! A pesquisa jurídica no mestrado profissional”, publicado na Revista Direito GV pelos professores Emerson Ribeiro Fabiani e Mateus Matos Tormin (2023), debatendo sobre os projetos de pesquisa e trabalhos de conclusão apresentados em programas de pós-graduação *stricto sensu* profissionais, que são parte da realidade acadêmica na área do Direito.

É esclarecido pelos autores que o título escolhido faz alusão proposital ao clássico artigo de Luciano Oliveira (2004) – “Não fale do Código de Hamurábi!”, que trata dos problemas comumente identificados em trabalhos acadêmicos, diferenciando-se os objetos de estudo de cada texto tão somente em relação à natureza dos programas de pós-graduação *stricto sensu* examinados, sendo o “de Hamurabi” voltado ao mestrado e doutorado acadêmicos ao passo que o “de Elon Musk” visa à análise do mestrado profissional em Direito.

Fabiani e Tormin descrevem um crescimento significativo do número de programas deste tipo no Brasil, indicando que, no espaço de menos de dez anos (mais precisamente entre 2013 e 2022), subiu de 1 para 22 programas profissionais, o que reflete nitidamente o interesse de expansão, havendo, inclusive, discussões sobre a possibilidade de criação do doutorado profissional em Direito.

Os autores, valendo-se da experiência na docência e orientação do primeiro programa de mestrado profissional, criado em 2013 na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-Direito-SP), observaram problemas recorrentes nos projetos e trabalhos de conclusão, apontando no texto os principais vícios que identificaram, fazendo uma análise pormenorizada sobre cada um, bem como sobre as possíveis causas e propõem meios de evitá-los.

A fim de construir uma analogia que permita maior compreensão da reflexão que se pretende despertar com o desenvolvimento deste artigo, sugere-se aqui uma imersão imaginária a uma oficina rústica onde se é

possível realizar trabalhos manuais que geralmente seriam desempenhados em aulas escolares de educação artística. A proposta a ser vivenciada neste momento remonta à arte de fazer tapetes, que servirão de adorno ao chão em que se pisa.

A tapeçaria é uma técnica artesanal milenar de tecelagem, que, através do entrelaçamento de fios, molda tapetes decorativos com desenhos artísticos variados. Primeiro, é feita uma pintura ou um desenho e, assim, o trabalho é iniciado, com vistas a transformar aquele modelo em uma peça em tecido. O tapeceiro, tal como o pesquisador, exerce um ofício que exige conhecimento, dedicação, zelo e atenção, além da escolha certa e estratégica de matéria-prima e das ferramentas adequadas para que seja possível transpor a imagem desejada e todas as suas nuances ao tapete.

Partindo do pressuposto de que a análise do discurso jurídico não pode ser superficial, e não pode se distanciar do Direito, são utilizados como fio principal na construção deste artigo o texto de Fabiani e Tormin. Também serão invocados os ensinamentos doutrinários de autores como Luiz Alberto Warat, Edgar Morin e Gaston Bachelard para oferecer suporte epistemológico às reflexões aqui propostas sobre a investigação jurídica. Martha Nussbaum e Amartya Sen serão referenciais do enfoque econômico dado ao tema, sendo, ainda, examinadas duas obras de Byung-Chul Hanm sobre a psicopolítica e a crise de narração vivenciados atualmente pela sociedade em que o pesquisador jurídico está inserido.

O principal objetivo deste artigo é desvendar os vícios apontados nas pesquisas jurídicas, apresentando as nuances que cada ponto destacado traz consigo, tecendo um tapete de ideias que possam servir para aperfeiçoar os trabalhos de conclusão produzidos em âmbito profissional ou acadêmico.

## **1. Como tecer uma pesquisa jurídica bela e consistente?**

Como bem delimitado no texto base, a pesquisa dos mestrados profissionais tem um enfoque prático, preocupando-se com problemas oriundos da atuação profissional do aluno. No entanto, essa característica de não se pautar em discussões acadêmicas não pode servir de salvo conduto para autorizar o afrouxamento do rigor metodológico.

A metodologia serve como um manual de instruções que deve ser observado para a montagem adequada de todo e qualquer item de múltiplas partes. E aqui se toma o cuidado de usar a polêmica descrição de manual como aquilo que realmente é: um guia a ser utilizado por iniciantes que querem ter contato com conceitos essenciais e gerais sobre o objeto estudado.

Comumente os temas escolhidos para toda e qualquer pesquisa são introduzidos a partir do seu viés histórico, o que denuncia o mau uso das ciências humanas em sua interlocução com o Direito, empobrecendo a pesquisa jurídica, quando o real intuito era valorizá-la e lhe atribuir um caráter interdisciplinar. E neste ponto surge a crítica que dá origem ao título do texto base: se o assunto versa sobre o uso de tecnologia, decerto será invocada a mudança de paradigma inaugurada por Elon Musk, assim como, em se tratando do estudo de temas ligados à criminalidade, persecução penal e punição será invocada a aplicação do Código de Hamurábi em sua época. Cita-se, ainda, a invocação da transformação do conceito de família desde a antiguidade, passando necessariamente pelo *pater familias*, em estudos que tangenciem ou enfrentem essa área jurídica.

Tais exemplos são mencionados para demonstrar a banalização do uso da História enquanto ciência correlata ao Direito, na pretensão de dar uma falsa sensação de que essas invocações bastam para afirmar que se trata de um trabalho multidisciplinar ou, para piorar, sugerindo que a historicidade do tema, sem contextualização, é necessária à compreensão do objeto estudado, o que nem sempre é real. Nesse ponto, Fabiani e Tormin (2023), inclusive, apontam que, na área de Saúde, não se vê história e definição de “vírus” a cada pesquisa relacionada a um de seus tipos.

São destacados pelos autores como macroproblemas: a falta de domínio de metodologia de pesquisa e o desconhecimento sobre o papel da pesquisa jurídica nas ciências humanas.

Quanto ao primeiro ponto, foram apontadas como três principais causas: *a)* a escolha de temas sem delimitação somada à inabilidade de recortar; *b)* o mau uso das fontes, que em sua maioria são manuais, revelando desconhecimento quanto à hierarquia e métodos; *c)* e o desajuste de expectativas, com má formatação e equivocada utilização do “juridiquês” comum a manifestações processuais.

No que respeita ao segundo macroproblema, foram enumeradas as seguintes causas: *a)* o sincretismo teórico, considerando que é feito um estudo interdisciplinar simplório, misturando-se autores e teorias conflitantes sem a devida contextualização; *b)* o essencialismo jurídico, dada a preocupação em elucidar a “natureza jurídica” do objeto de pesquisa sem problematização e análise das consequências, conferindo tratamento purista à *civil law* e *common law*; *c)* o “reverencialismo”, enquanto verdadeiro argumento de autoridade, que exime de crítica a doutrina e a jurisprudência, petrificando-as.

Antes de adentrar especificamente nos vícios indicados, deve-se

indagar quem são os profissionais que fazem esses mestrados? Quem quer lecionar na academia futuramente? Quem quer refinar a prática nos escritórios de advocacia? São, em sua maioria, profissionais da Administração Pública ou da iniciativa privada?

Também importa refletir sobre como se formaram esses vícios e como eles vêm se perpetuando ao longo dos anos. Quem ensina e guia este discente no seu caminho de pesquisa? Neste ponto, há que se compreender o *habitus*, que é o conjunto de conhecimentos, ações e disposições internalizados pelo pesquisador.

### 1.1 Compreendendo a raiz dos macroproblemas

Warat (1995, p. 84) aponta como primeiro passo da caminhada epistemológica “pensar os discursos no interior de uma teoria crítica da sociedade”, para que se reflita sobre que condições, em determinado momento histórico, faz com que as palavras tenham determinada significação e não outra.

Edgar Morin (2022, p. 93) explica que “compreender comporta um processo de identificação e de projeção de sujeito a sujeito”. Exemplificando, o professor francês prossegue: “Se vejo uma criança em prantos, vou compreendê-la não pela medição do grau de salinidade de suas lágrimas, mas por identificá-la comigo e identificar-me com ela. A compreensão, sempre subjetiva, necessita de abertura e generosidade”.

Como ensina o professor maranhense radicado em terras cariocas Hilton Japiassu (1934, p. 18), a epistemologia contemporânea reconhece que “todo saber humano relaciona-se a um pré-saber” e, correlacionando tal afirmação ao tema debatido no texto de referência do presente artigo, pode-se dizer que *habitus*, enquanto elemento que influencia as pesquisas jurídicas atualmente produzidas, deve estar sob a vigilância epistemológica de Bachelard.

O filósofo francês Gaston Bachelard (2006, p. 126-127) propõe que seja adotada uma atitude reflexiva sobre o método científico, para que se aprenda com o erro e se chegue à objetividade científica. Não é por outra razão que Japiassu (1934, p. 26) aduz que a epistemologia se insere no grande escopo da filosofia, sendo um convite ao estudo crítico, com o fito de situar o conhecimento científico dentro do campo do saber, desvendando a natureza teórica das ciências.

Escrevendo sobre a crise da narração, Byung-Chul Han (2023, p. 14) observa que, na origem, sentido quer dizer direção, mas, hodiernamente,

apesar de bem-informadas, as pessoas estão desorientadas. Acontecimentos são simples informações e não há narrativa que seja tecida a partir de um acontecimento, afinal, não há tempo para “se demorar”. Narrar, por sua vez, requer reflexão, espaço, câmera lenta e, dadas essas características essenciais e o pulsar da vida digital contemporânea, nada mais é narrado. A sociedade atual, de tão transparente e desnuda, é incapaz de praticar a narração. Ao invés de narrar, vive-se a crise do “postar”, que fomenta a multiplicação de *coachings* e “mentores”, perfeitamente inserida no cenário de mercantilização do ensino, que segue a tendência de transformar o professor em colaborador, com o falso discurso de democratizar a educação.

O economista indiano Amartya Sen, por sua vez, defende que (2010, p. 156-170), embora aparentemente o mercado de trabalho possa ser libertador, vários fatores podem impor limitações reais ao que pode ser realizado e ao que é permitido fazer. O autor salienta que “pode haver mil pessoas cujos interesses são em parte prejudicados pela política que atende generosamente aos interesses de um empresário” e essa realidade se sustenta justamente no fato de a maioria não compreender a situação em que vive com clareza. Por isso, o desenvolvimento de oportunidades sociais (envolvida com bens públicos) tem relação tão íntima com a base racional do mecanismo de mercado (que se volta totalmente para os bens privados). Nesse contexto, os benefícios da promoção do direito fundamental à educação transcendem aquele que está recebendo diretamente o bem público, contribuindo no atingimento da equidade e da justiça social.

Entretanto, instituições de ensino buscam cada vez mais professores autossuficientes, que cumpram funções administrativas, como se funcionários administrativos fossem. É crescente a desvalorização da profissão e da titulação do professor, o que reflete, por conseguinte, na diminuição da qualidade do ensino. Titulação não diferencia cidadãos, mas o que se vê é que vem sendo retirado o valor do mérito, que já vem disfarçado em forma de privilégio e, nessa ótica, para que adquirir conhecimento teórico e prático se, no âmbito da educação, já não se qualificam mais o esforço e o estudo?

No epicentro do mundo do bilionário Elon Musk, basta que a educação esteja voltada ao crescimento econômico e que os indivíduos dominem competências básicas. Logo, é suficiente às necessidades do mercado que a pessoa seja alfabetizada e conheça um pouco de aritmética, tendo algum conhecimento de informática. Importa mais que a elite empresarial seja competente e tenha tecnologia de ponta. No cenário descrito: para que desenvolver raciocínio crítico?



Na linha defendida pela economista norte-americana Martha Nussbaum (2015, p. 27): “Educação é para a gente”. Compreender os problemas enfrentados para transformar alunos em cidadãos responsáveis, que raciocinem e façam escolhas adequadas sobre um grande conjunto de temas de importância nacional e internacional é essencial para a emancipação do indivíduo e deveria ser fomentado desde o primeiro contato da pessoa com o ambiente educacional. Assim, não precisariam os alunos chegarem aos bancos das pós-graduações *stricto sensu* para despertarem sua capacidade de questionamento.

## 1.2 Enfrentando os vícios apontados

O pesquisador jurídico tem que ter em mente que existe um viés prático da doutrina (que não se confunde com manuais) ao mesmo tempo em que existe uma preocupação metodológico-acadêmica com a linguagem própria do Direito, sendo indispensável o domínio conceitual e principiológico, que não importa em descuido com a prática, reconhecendo que a práxis é o ponto de partida e o ponto de chegada de sua pesquisa.

Nessa linha, o produto do trabalho desenvolvido no mestrado profissional funcionará como base de uma prática mais refinada, refletida e fundamentada, após sistematização do conhecimento que este aluno já detinha e que passou por aprofundamento teórico, permitindo a construção de uma avaliação crítica, que irá amparar a recomendação de condutas.

A conclusão de uma dissertação de mestrado profissional tem que ser propositiva. Em outras palavras, tem que ter uma proposta de melhora de uma instituição ou de uma praxe, o que não é exclusivo do profissionalizante. A fundamentação dessa proposição tem que ter referencial teórico consistente, denso, resultado de uma leitura crítica do material teórico e uma lente ampla, holística, não no recorte comum ao profissionalizante.

Os investigadores do século XXI que se debruçam sobre o Direito falam mais de História do que os próprios historiadores (e não causaria espanto se alunos de Direito pensassem ser os maiores entendedores da disciplina, mesmo engatinhando em termos de interpretação histórica). Fabiani e Tormin (2023) chegam a apontar a “mania” de se recorrer à origem de todo instituto como forma de iniciar a discussão sobre determinado tema jurídico. Não se trata, aqui, de desconsiderar a importância do fomento de pesquisas inter e transdisciplinares, mas justamente de acentuar que é imprescindível a problematização da análise histórica e a contextualização da utilização de outros saberes para a abordagem do assunto escolhido.

Sobre esse aspecto, o professor Gustavo Siqueira (2019) já falou de forma elucidativa sobre a importância da História como argumento para o Direito, tendo em vista que olhar as experiências do passado certamente auxilia na projeção de cenários futuros e na problematização do presente. Mas, segundo o docente, essa disciplina não deve ser utilizada de modo retórico ou meramente erudito, pois existem critérios e cuidados metodológicos que precisam ser seguidos para que a análise de fatos históricos contribua na solidificação do conhecimento que está sendo costurado e para que o pensamento crítico seja estimulado.

Para tanto, o pesquisador não pode se valer da leitura apenas de manuais, que foram feitos para dar a alunos iniciantes as noções essenciais (básicas e gerais) de uma disciplina e que, ao embasar uma pesquisa jurídica de programas de pós-graduação em sentido estrito, geram ciclos negativos, que servem para a perpetuação da superficialidade observada pelos docentes da FGV.

Quando se busca a mera simplificação de todos os institutos objetos de estudo, ignorando-se a complexidade do pensamento exaltada por Morin, é como se a palavra sintetizasse o problema, dando-se origem a textos desinteressantes, pouco criativos e nada originais. Deve-se ensinar a mergulhar, a tomar fôlego e aprofundar para melhor conhecer.

Esse *habitus* de síntese e sistematização simplificada é reforçado, no campo jurídico:

**1.** Pelas trajetórias de vida, que, na maioria das vezes, esbarram nas carreiras jurídicas de familiares, pois não é raro que os ingressantes no Direito façam a escolha por este Curso ante a facilidade de “surfarem” na escolha pretérita de outros parentes que já tenham consolidado a atuação na profissão que o aluno resolve perseguir, dando, assim, continuidade à práxis familiar.

**2.** Pelas formas de ingresso nas faculdades e no próprio órgão de classe, se considerado o conhecimento exigido nas provas. Vê-se que, desde os bancos acadêmicos da graduação, os estudantes costumam se socorrer de manuais, resumos ou, como cada vez mais crescente, de materiais obtidos na *internet* sem qualquer critério ou rigor acadêmico. E a ausência rigor não se restringe à forma de ingresso nas faculdades.

Extraí-se dos editais que regem os Exames de Ordem que a banca avaliadora na denominada P1 (Prova Objetiva de Múltipla Escolha) pretende a análise de “conteúdos de formação geral e de formação técnico-jurídico integrantes do curso de Direito” e, uma vez obtida a aprovação nesta primeira fase, prossegue-se para a fase de avaliação “de peça profissional e aplicação

de quatro questões, sob a forma de situações-problema”. Nota-se, portanto, que o acadêmico de Direito é instado a buscar a aprovação no exame de Ordem a partir de diálogos que exigem puramente conhecimentos rasos e práticos, o que acaba fazendo com que mergulhe na leitura dos manuais sugeridos para o contato incipiente com as matérias que caem na prova, dispensando maiores reflexões sobre qualquer dos institutos estudados.

**3.** Pelo peso dado a disciplinas consideradas “dispensáveis” e às disciplinas “que realmente importam” à prática profissional. Na lógica acima exposta, que tem no Exame de Ordem a mira constante, observa-se que os estudantes de Direito focam seus estudos exatamente dentro dos padrões exigidos costumeiramente nos editais que regem o certame, não sendo estimulados a ampliar seus horizontes de conhecimento, tampouco a desenvolver reflexões críticas sobre os temas que lhes são apresentados.

Isso faz com que acabem (até mesmo involuntariamente) desprezando matérias que considerem de somenos importância, classificando assim aquelas que não estejam previstas no edital. Os próprios docentes, por vezes, direcionam o ensino jurídico de determinado ramo do Direito tendo por base os tópicos de cada matéria, sinalizados nos programas do Curso, ensinando ponto a ponto cada um dos tópicos exigidos, sem promover uma imersão dos alunos em tópicos não previstos, mas também importantes, das matérias estudadas.

Acaba passando-se a imagem de que, não sendo determinada matéria objeto de análise no Exame de Ordem, é desimportante para a formação jurídica, conclusão totalmente dissociada da realidade.

**4.** Pela predominância absoluta, durante a formação, da apresentação de “autores consagrados”, que não raro chegam a tal consagração unicamente por integrarem bancas examinadoras, independentemente da robustez e da densidade de sua pesquisa jurídica.

**5.** Pelo valor dado ao sucesso, que vem sempre atrelado a prestígio e ganhos materiais, notadamente na era das redes sociais, desemboçando esses profissionais “bem-sucedidos”, não raramente, na docência, gerando, assim, a retroalimentação desse sistema. Determinados autores e profissionais do Direito acabam ganhando notoriedade não pela solidez de sua formação, mas como reflexo de sua autoexposição midiática, sobretudo em redes sociais, num *overposting* que serve primordialmente para angariar novos alunos (ou seguidores), realimentando a ideia de que o sucesso pode ser medido pela quantidade de pessoas que seguem esse professor ou que visualizam seu conteúdo. Na verdade, passa-se a ideia de que conhecimento nada tenha a ver com qualificação, quando, na

verdade, é abundante o excesso de informação sem qualidade suficiente para gerar conhecimento.

6. Pelos estágios em locais que, na verdade, só reproduzem regras próprias (escritórios e órgãos públicos judiciais) e que não se preocupam com “o que deveria ser”, apenas com “o que é” a partir de suas próprias visões.

Já em âmbito acadêmico, pode-se afirmar que o reforço do *habitus* vem refletido:

a) No monopólio que existe sobre quem tem o direito de “dizer o Direito”, dando ênfase a posicionamentos jurisprudenciais em detrimento de uma análise multidisciplinar, como se fosse impossível a própria evolução do entendimento dos Tribunais, algo próprio inclusive dos regimes jurídicos baseados no direito consuetudinário.

b) No exigido respeito à “hierarquia”, quando se observa que a crítica ao argumento é internalizada como divergência pessoal. Observa-se, aqui, que não raras vezes a crítica ao argumento é decorrência de uma divergência sob a perspectiva de sua visão, ainda que não haja respaldo em prévios debates doutrinários.

c) Nos típicos “saudosismos” que só favorecem a cultura dos manuais. Nota-se o apego a visões jurídicas ultrapassadas, não mais aplicáveis quer pela nova visão conferida pelos estudos atuais acerca de determinada matéria, quer pela própria evolução normativa, que reclama a revisão do seu reflexo no entendimento doutrinário a respeito de determinado tema.

A produção de trabalhos reiterados esteriliza. Ainda se enxerga enorme “reverencialismo”, quando se deveria desmistificar a autoridade acadêmica em determinadas questões.

Tudo isso contribui para a crise do ensino do Direito, que há muito tempo sofre com o excesso de academicismo, que não será combatido com a simplificação da qualidade da educação jurídica. Uniformizar o ensino culmina na perda de densidade conceitual e principiológica, afastando a efetividade e a qualidade propagados pela lógica do mercado para se angariar maiores resultados, com a mira voltada para o lucro maior e o aumento da clientela.

Os clientes da nova geração (ou consumidores do ensino jurídico atual) são incapazes de realizar um exame crítico de teses e argumentos, aceitando mudar de posição a depender das evidências. Ignoram a possibilidade de consideração de argumentos contrários, não estão aptos a discutir pontos fracos e fortes de determinado tema, de adotar uma postura cética, inquisitiva, imparcial e ativa diante da doutrina e da jurisprudência. Preferem, na hora de pesquisar, abraçar compromissos ideológicos e se basear em “intuições” ou em experiência profissional vaga ou “escolhida a dedo”.

Entra em cena a necessidade de mudanças estruturais:

I) Que levem em conta a fundamental renovação curricular periódica dos programas de Direito, para que os conteúdos disseminados se coadunem com um ensino verdadeiramente emancipador;

II) Que enxergue o real alcance da valorização de disciplinas propedêuticas (aquelas que não obrigatoriamente “caem no Exame de Ordem”), mas que servem para despertar o senso crítico do aluno, a fim de que ele não seja apenas um repetidor de conceitos rasos, mas que seja um agente pensante e transformador de sua realidade;

III) Que priorize a contratação de docentes em regime de dedicação exclusiva, para que se permita maior dedicação à pesquisa, de modo que a qualificação e o conhecimento acadêmicos ocupem, na academia, o lugar de destaque que merecem;

IV) E que reconheça a importância da intervenção do Estado na propagação irrestrita de cursos jurídicos pelo Brasil, que mais funcionam para a lógica de mercantilização do ensino do que para difundir e concretizar o direito fundamental à educação.

### **Considerações Finais**

Observa-se, inicialmente, que o título não foi escolhido ao acaso pelos docentes. Brincar com o nome de Elon Musk tem um valor simbólico, pois traz a associação à tecnologia, mas sobretudo à ruptura de paradigmas, representando o futuro, a rapidez, a utilidade, o pragmatismo e a eficiência, ressaltando-se, aqui, que a eficiência a que remete o empresário traz consigo um distanciamento à condição humana e uma remissão à lógica do mercado capitalista; berço de grandes economias mundiais.

Byung-Chul Han (2023, p. 69-70) descreve o sentimento como algo objetivo, enquanto a emoção e o afeto indicam algo subjetivo, mencionando que “o regime neoliberal emprega as emoções como recursos para alcançar mais produtividade e desempenho”, afinal, “máquinas funcionam melhor quando emoções e sentimentos são desligados”.

Foi exposta pelos citados docentes a necessidade de se romper o *habitus* predominante no campo jurídico, que influencia de modo negativo o desenvolvimento dos trabalhos acadêmicos, sendo apontado o enorme desafio que é produzir uma pesquisa jurídica que não se confunda com um parecer (opinião).

Na pesquisa jurídica profissional, espera-se uma conclusão efetivamente propositiva, que represente uma reflexão qualificada sobre a

prática, oferecendo insumos para outros pesquisadores e sistematizando conhecimento para o uso de outros profissionais. Está presente o desafio de apresentar o Direito como a mistura entre o acadêmico e o profissional, numa produção que busque compreender e explicar o instituto jurídico escolhido, sendo certo que, no programa acadêmico, será explorada a compreensão em si mesma do instituto, enquanto no programa profissional, a compreensão serve como meio de aperfeiçoar a prática.

Streck (2023, p. 57-58) frisa que o Direito não está imune aos outros campos do saber, pois não se sustenta em si mesmo, não é autográfico, dependendo de outras áreas, ou seja, de fatores exógenos e epistemológicos, para a compreensão de determinados conceitos. Sobretudo, é imperiosa a utilização das lentes adequadas para a interpretação jurídica, permitindo que desleitura sejam feitas pelo investigador, que, enquanto jurista “precisa saber e perguntar quais são as condições de possibilidade que determinado conceito possui para ser incorporado no Direito”.

Não é à toa que as mais belas obras de tapeçaria possuem riquezas de detalhes, ocupando lugares de destaque em diversos ambientes de notoriedade pelo mundo, como museus e palácios presidenciais (Imbroisi, 2016).

Surfando a onda do professor argentino Luis Alberto Warat (1988, p. 18), pode-se dizer que, sob o ponto de vista pedagógico, utilizar a arte é estimular criatividade e se abrir ao novo, colocando a imaginação em prática para deslocar a mentalidade do sistema instituído.

Pode-se transpor a valorosa arte da tapeçaria para a arte da construção de uma pesquisa jurídica de qualidade. No ato de tecer, assim como no de escrever, a racionalidade e a paixão devem estar em equilíbrio. A sensibilidade é essencial ao tapeceiro e ao pesquisador, para identificar objetivamente fontes de qualidade, costurar a peça de tapeçaria com beleza e consistência, levando em consideração outras áreas de conhecimento que tenham a ver com o seu ofício, interrelacionando-as, numa costura na qual a agulha entra por um lado e volta até o encerramento do produto.

## Referências

BACHELARD, Gaston. **A epistemologia**. Tradução de Fátima Lourenço Godinho e Mário Carmino Oliveira. Portugal: Editora 70, 2006.

FABIANI, Emerson Ribeiro; TORMIN, Mateus Matos. Não fale do Elon Musk! A pesquisa jurídica no mestrado profissional. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 19, e2327, 2023.

HAN, Byung-Chul. **A crise da narração**. Petrópolis: Editora Vozes, 2023.

HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica**. 10 ed. Belo Horizonte: Editora Âyiné, 2023.

IMBROISI, Margaret. **Tapeçaria**: obras de arte tecidas. Disponível em: <https://www.historiadasartes.com/sala-dos-professores/tapeçaria-obras-de-arte-tecidas/>. Acesso em 24 jun. 2024.

JAPIASSU, Hilton Pereira. **Introdução ao pensamento epistemológico**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1934.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita**. 28 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2022.

NUSSBAUM, Martha. **Sem fins lucrativos**: por que a democracia precisa das humanidades? São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015.

SIQUEIRA, Gustavo Silveira. O STF no Egito: Greve e História do Direito no Recurso Extraordinário n.º 693.456/RJ. **Revista Direito e Práxis**, 10(2), 2019, p. 1016–1045.

STRECK, Lenio. **Dicionário do senso incomum**: mapeando as perplexidades do Direito. 1 ed. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

WARAT, Luis Alberto. **Manifesto do surrealismo jurídico**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1988.

WARAT, Luis Alberto. **O Direito e sua linguagem**. 2 ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.

# A Justiça e suas Diversas Acepções: a teoria da justiça de Otfried Höffe

Rafael Bezerra

## Introdução

Otfried Höffe é um dos jusfilósofos de nossa época mais preocupados com as questões envolvendo a justiça, a democracia e a globalização. Um dos efeitos da globalização é o encontro, muitas vezes conflituoso, de concepções divergentes acerca do bem e do justo. Todavia, a despeito de tais visões diversificadas, e até mesmo relativizadas, é possível conceituar a humanidade como uma comunidade de justiça. Neste breve trabalho, nos propusemos a perquirir estes conceitos éticos e jurídicos a fim de identificar um núcleo comum que possa originar um conceito universal de humanidade e justiça.

Dentre as diversas acepções acerca da justiça, a teoria da justiça traçada pelo filósofo grego Aristóteles é seguramente uma das mais importantes. Neste sentido, na primeira parte deste capítulo, daremos enfoque à teoria aristotélica, uma vez que constitui a primeira tentativa de sistematização de conceitos na elaboração de uma justiça universal, eticamente conformada, tal como admite Otfried Höffe.

Na segunda parte, daremos continuidade ao objetivo proposto e nos concentraremos na depuração conceitual e terminológica das diversas acepções que a justiça encontra nas principais correntes jusfilosóficas, para ao final, tal como enfatizado por Höffe, culminar na concepção da justiça enquanto herança da humanidade.

### 1. Um marco no pensamento filosófico ocidental: ética e justiça em Aristóteles

Aristóteles continua o processo de secularização da justiça iniciado por Platão<sup>1</sup>, sendo o Livro V da *Ética a Nicômaco* “o segundo ponto pinacular no pensamento jurídico ocidental” e o “primeiro tratado efetivo sobre a justiça” (Höffe, 2003, p. 24). E Aristóteles insere a justiça no interior de sua filosofia prática, apresentando-a enquanto uma *virtude ética*. Mas

1 A origem divina da justiça, assim como a milenar relação entre direito e religiosidade, são ressaltadas pelo autor em sua obra, e serão oportunamente abordadas neste capítulo. da jusiçes-tagirita continua o processo de secularizaçtoor mva (iustitia distributiva) e justiça comutativa (iustitia commutat



para chegarmos a este ponto é imprescindível que adentremos a noção do *agir* no campo humano.

Para o filósofo, todo homem, na direção de suas ações, além das finalidades próprias de cada ação humana específica, visa a um fim principal, que é a *felicidade*, “para o qual todas as coisas tendem” (Lacerda, 2006, p. 49), a ela devendo corresponder uma forma acertada (virtuosa) de agir, que à felicidade nos conduza, em oposição a uma forma desacertada (viciosa) de agir, que dela nos afaste. Essa forma virtuosa de agir liga-se à ideia de que o homem deve pautar suas ações na *razão*, que é sua finalidade própria e a de todos os seres racionais, e que o auxiliará na busca pela melhor forma de agir para atingir a felicidade. “A felicidade é, assim, uma atividade conforme a alma racional ordenada” (Lacerda, 2006, p. 54), e o homem feliz é aquele que, valendo-se desta razão, realiza ações belas, segundo a virtude. Em Aristóteles, portanto, a alma humana se divide em duas partes: a parte *racional* e a parte *irracional*, cabendo àquela guiar os instintos e impulsos oriundos desta, que muitas vezes no afastam da felicidade.

Neste sentido, à parte racional da alma correspondem duas outras partes: a razão teórica (ou científica) e a razão prática (ou opinativa), as quais se vinculam, respectivamente, a duas funções distintas da alma racional, quais sejam a apreensão de verdades imutáveis e a apreensão de verdades contingentes (que podem ser de outra forma). O Estagirita observa que a razão utilizada nas questões éticas (e da justiça) é a *razão prática*, uma vez que a busca do melhor agir envolve sempre questões contingentes e passíveis de variação, diferentemente das questões universais e invariáveis, estas sim regidas pelos ditames da *razão teórica* (Lacerda, 2006, p. 80). A razão prática é assim fundada em verdades relativas, que são geralmente aceitas como tais, e que se mostram, para aquele caso, através de determinado consenso, como realmente *melhores*<sup>2</sup>. Tratam-se, destarte, de coisas sobre as quais se pode deliberar, e não sobre coisas em que a opinião humana é irrelevante, como a rotação da terra ou a trajetória lunar, pois tais fatos submetem-se à razão teórica e ao rigoroso processo de demonstração. Não se trata, entretanto, de afirmar que a razão prática nos forneça um grau menor de racionalidade do que a razão teórica, uma vez que seus objetos são distintos; trata-se, portanto, de uma *racionalidade adequada*. A razão prática, neste sentido, é a razão adequada a estes objetos específicos, quais sejam as coisas próprias do homem, de seus próprios desejos e sentimentos que o tornam único.

---

2 Interessante observar que deste ponto parte a maioria das modernas teorias da argumentação jurídica, isto é, da busca pelo discurso (correto) obtido por paradigmas racionais.

Neste cenário inserem-se as virtudes, enquanto a forma ideal das coisas, representadas através de um meio termo (*mesótes*) entre o excesso e a falta, subdividindo-se em virtudes dianoéticas (também chamadas virtudes da inteligência ou da razão) e em virtudes éticas. São as virtudes dianoéticas (da razão) *que nos permitem chegar* à segunda espécie de virtude, as virtudes éticas, a qual pertence a justiça, e ambas nos auxiliam a controlar nossos impulsos animais, da parte irracional da alma, que constituem obstáculos à felicidade e que nos atrapalham na ordenação de nossos desejos e na deliberação da melhor forma de agir. As virtudes dianoéticas são adquiridas pelo ensinamento e pela instrução e requerem experiência e tempo. Já as virtudes éticas, ao revés, se apresentam como produto do hábito e da prática reiterada, vinculadas ao caráter e à vontade, pois somente pela prática habitual é que alguém se torna ético.

Como bem sintetizado por Lacerda (2006, p. 74/75):

à razão teórica, convertida para o universal e necessário, correspondem três virtudes: a ciência (*epistéme*), a sabedoria filosófica ou especulativa (*sophía*) e a inteligência (*nous*). À razão prática, orientada para o particular e contingente, competem duas virtudes: a arte (*tékne*) e a prudência ou discernimento [ou ainda sabedoria prática] (*phrónesis*).

Ou seja, à inteligência compete conhecer os princípios das coisas, e à ciência deduzir destes princípios as verdades particulares. E a reunião destas constitui a sabedoria filosófica. A arte ou *tékne* é a capacidade de produzir em vista de um fim, sendo a prudência o julgamento prático. E é justamente a prudência, enquanto virtude dianoética, que nos conduzirá à justiça, enquanto virtude ética. Vê-se, desta forma, que é ponto decisivo para toda a filosofia prática de Aristóteles a noção de convergência entre *logos* e *ethos*, isto é, entre razão e ética.

Conforme Aristóteles, as virtudes éticas, cuja espécie mais importante é a justiça, representam “uma disposição da alma relacionada com a escolha de ações e emoções, disposição esta consistente em um meio-termo (relativo a nós) determinado pela razão (a razão graças à qual um homem de discernimento [*phrónimos*] o determinaria)” (Lacerda, 2006, p. 57). As virtudes éticas, portanto, caracterizam-se por ser um meio-termo (*mesótes*) entre um excesso e uma falta, cabendo precisamente à razão determiná-lo, especificamente à razão prática, cuja concretização caberá

à virtude da sabedoria prática (*phrónesis*)<sup>3</sup>.

Conclui-se que há uma virtude dianoética específica que corresponde às virtudes éticas, ou seja, concernentes às ações humanas, inclusive à justiça e à política, e pela busca dos respectivos termos médios e pelas questões envolvendo as verdades práticas em geral – “ao que é bem ou mal ao homem” (Lacerda, 2006, p. 80). Essa virtude dianoética particular, como mencionado, é a *phrónesis*, também chamada discernimento, sabedoria prática ou prudência.

A razão prática (reta razão) que dirige a obtenção deste termo médio entre os extremos, conforme a virtude da prudência, se realizará mediante um *silogismo prático*, entendido este como “um discurso que, postas algumas premissas (que devem ao menos ser duas, *maior* e *menor*), delas decorre necessariamente [...] uma nova proposição, chamada *e menor*), *delas decorre necessariamente uma conclusão ser duas de açconclusão*”, demandando, deste modo, uma “deliberação e uma escolha [...] que dê a *justificação racional* do ato que se pretende justo<sup>4</sup>” (Lacerda, 2006, pp. 93 e 88). Através deste silogismo é que poderemos inferir qual a regra particular de ação que melhor se adequa ao caso concreto (ao problema específico), dentre as diversas possibilidades existentes. A *phrónesis*, assim, se relaciona com os particulares, nos fornecendo regras de ação concretas e igualmente particulares, isto é, para situações individualizadas. Neste silogismo prático não há premissas verdadeiras ou falsas como no silogismo científico, mas premissas prováveis, opiniões geralmente aceitas (*endóxa*), que, diferentemente, não nos fornecerá sempre uma conclusão universal. De forma escorreita, pode-se dizer que “se as virtudes éticas são disposições práticas relativas à escolha, a *phrónesis* é uma disposição prática relativa à *regra de escolha*, isto é, aos meios corretos de determinar de forma acertada o termo médio das virtudes<sup>5</sup>” (Lacerda, 2006, p. 81).

Conforme ressaltado, o Estagirita continua o processo de seculari-

---

3 Importante registrar que a ideia de meio termo (*mesótes*) também se encontra presente na obra do filósofo francês Paul Ricoeur, na qual o justo é representado como o meio termo entre o *bom* e o *legal*.

4 Conforme Alasdair MacIntyre, citado por Lacerda (2006, p. 86), “a deliberação é o processo de argumentação que fornece as premissas ao silogismo prático”.

5 Aristóteles estabelece que para as questões práticas em geral o melhor método investigativo é o método dialético, no sentido de discussão e contraposição de argumentos que partem de premissas geralmente aceitas e pautadas em problemáticas contingentes e específicas. A dialética se opõe ao discurso apodíctico, baseado no raciocínio demonstrativo-científico (Lacerda, 2006).

zação da justiça iniciado por Platão. A justiça, assim, recebe uma primeira diferenciação básica: a distinção entre a justiça “abstratamente considerada” e a justiça nas instituições. A *praxis* exige um sistema, digamos, formal e institucional, incumbido de pronunciar o melhor direito em situações bem particulares, muito embora, e isso é constantemente esquecido pelos operadores do direito, nele a justiça não se esgote.

Quando trata da justiça nas instituições, Aristóteles a subdivide em “justiça em instituições não-políticas”, referentes às demais formas de organização social, como a comunidade doméstica, religiosa *etc.*, e “justiça em instituições *políticas*”, precisamente na forma ideal de autogoverno de cidadãos livres e iguais, isto é, que “formam uma coletividade na qual eles governam e se deixam governar alternadamente, servindo assim ao bem comum” (Höffe, 2003, p. 26). A justiça em instituições políticas, por fim, se desdobra e deságua em uma importante distinção para toda a história do direito, que fora resgatada dos sofistas: a distinção entre o natural, que se caracteriza pela universalidade, e o legal, derivado da convenção e ordem, que mais tarde se caracterizou pelo embate entre direito natural e direito positivo.

Há que se aludir, enfim, àquilo que Aristóteles denominou de *equidade*, que é a justiça concreta, no sentido da correção imperativa exigida pelo processo de aplicação concreta das normas, que “por serem genéricas, não fazem justiça a cada caso individual” (Höffe, 2003, p. 67). Como as normas são gerais e abstratas, o processo de concretização e aplicação destas aos casos concretos, através do processo analógico<sup>6</sup>, pode gerar perplexidades e até iniquidades, dada as especificidades inconfundíveis do caso individual, cujas circunstâncias extraordinárias não são previstas pelo legislador. A equidade, portanto, exerceria esta função corretiva, em face das características do processo de aplicação das normas aos casos particulares<sup>7</sup>.

## **2. A justiça como herança da humanidade**

Segundo Otfried Höffe, com arrimo em Aristóteles, a justiça é um conceito genuinamente ético e moral. Diante destas considerações, obser-

6 A analogia é um recurso investigativo que busca identificar as estruturas das formas para apreender as relações de similitude e a semelhança entre relações, consistindo, conforme Aristóteles, em uma proporção (Lacerda, 2006).

7 Nesta passagem, Höffe (2006) faz referência ao famoso provérbio latino, citado por Cícero, advertindo que a aplicação rigorosa do direito positivo pode se transformar em injustiça suprema: *summum ius summa iniuria*.

vamos que o filósofo assume posição contrária aos denominados céticos da justiça, os quais negam a possibilidade de se definir e delimitar o conceito mesmo de justiça, bem como desdenham de sua pretensa funcionalidade.

Antes, porém, de explorarmos as ideias Höffe, é de bom tom que esboçemos algumas noções do que é este ceticismo contra a justiça. Sem dúvida, o maior opositor do reconhecimento do caráter ético e moral do direito, e da consequente correspondência entre direito e justiça, é o positivismo jurídico.

Em que pese a existência de certa variabilidade de concepções no seio das próprias teorias positivistas, é possível identificar uma “tese central” do positivismo jurídico: a *tese da neutralidade* (Bustamante, 2005). Segundo esta tese, o conceito de direito é definido “através de critérios puramente formais, neutros no que diz respeito ao seu conteúdo”, daí emergindo uma “estrita separação entre a atribuição de validade jurídica e a formulação de valorações ético-normativas” (Bustamante, 2005, p. 15). Neste sentido, o direito válido independeria de qualquer consideração acerca da justiciabilidade de seu conteúdo. Conforme Bustamante (2005, p. 15), esta tese está umbilicalmente relacionada à outra, a *tese do subjetivismo*, “a qual reza que os critérios do ‘direito justo’ não são de natureza objetiva, mas sim de natureza subjetiva”. Assim, tal doutrina assevera inexistirem critérios objetivamente válidos acerca de valorações éticas e morais, inclusive sobre a justiça. As valorações éticas e morais estariam inseridas no campo da metafísica, incompatíveis com uma abordagem científica do direito. Os julgamentos morais não comportam provas ou argumentos racionais, e tais valorações, portanto, estariam relegadas ao terreno da *irracionalidade* ou da *mera opinião*.

O positivismo, destarte, reduz o âmbito da racionalidade, e partindo da distinção de Hume, que cinde as categorias do “ser” e do “dever-ser”, não admite a razão prática (Bustamante, 2005), pois a racionalidade é restrita ao mundo dos fatos, e não há racionalidade no mundo dos valores<sup>8</sup>. As teses pós-positivistas pretendem justamente balancear este entendimento, retomando a importância da ética e da moral para o direito, oriunda dos jusnaturalistas<sup>9</sup>, refutando as teses da neutralidade e do subjetivismo, mas sem

---

8 Para Hume, as categorias do “ser” e do “dever-ser” seriam irremediavelmente segregadas, ou seja, uma coisa é se perquirir *o que é*, outra coisa é se perquirir *o que deveria ser*, sendo que de uma não poderíamos inferir nenhum elemento ou conteúdo da outra. Obviamente o que se questiona aqui não é a cisão em si, a qual nos é extremamente valiosa a fim de se evitar a falácia ser-dever-ser, mas a pretensa incomunicabilidade entre as respectivas esferas.

9 As doutrinas jusnaturalistas admitem a existência e a validade de obrigações jurídicas pré e suprapositivas, compreendendo o direito natural enquanto “instância não-positiva” (Höffe, 2003, p.

desconsiderar ou desmerecer o direito positivado e as evoluções científicas proporcionadas pelas doutrinas positivistas<sup>10</sup>. Para tal, são indispensáveis a retomada do conceito de *razão prática*, a recuperação do *cognitivismo ético* e uma *correlação necessária* entre os campos do direito, da moral e da política (Bustamante, 2005). Os pós-positivistas enxergam que tais reabilitações são imprescindíveis ao direito, dada sua própria natureza<sup>11</sup>. E isto se deve muito à crescente *positivação de princípios morais* pelas modernas ordens constitucionais, a chamada “juridicização da moral<sup>12</sup>” promovida pelo neoconstitucionalismo. Além disso, é fluente entre os autores pós-positivistas o entendimento de que a própria “interpretação jurídica [incluin-

---

48). Assim, Antígona de Sófocles já invocava as “leis não-escritas dos deuses, as imutáveis, que não são de ontem ou de hoje”, hodiernamente direcionadas “contra a arrogância do poder que crê ter a faculdade de elevar prescrições quaisquer à categoria de direito vigente”, contraposição esta fértil para os embates futuros entre direito natural e direito positivop. mereito natural enquanto “falorias. (Sófocles *apud* Höffe, 2003, p. 45). Em suas versões mais primitivas, o direito natural era confundido com a própria natureza, daí inequivocamente incorrendo na falácia ser-dever-ser. Na sua versão iluminista, sobretudo através dos contributos de Kant, o direito natural é visto como direito estritamente racional, “fundado tão-somente na razão”, sem correlação com qualquer “revelação divina” ou com a natureza empírica. É concebido como direito racional da liberdade, indissociável da moral e da filosofia (Höffe, 2003). Uma das críticas aos jusnaturalistas é a forte crença na *objetividade* das questões éticas e valorativas.

10 Exemplos de autores positivistas são Hans Kelsen, Herbert Hart, Norberto Bobbio, John Austin e Nobert Hoerster. Dentre os autores pós-positivistas podemos citar Ronald Dworkin, Aleksander Peczenik, Robert Alexy, Aulis Aarnio e Neil MacCormick (Bustamante, 2005).

11 Deve ressaltar, contudo, que Höffe (2003, p. 54) critica as teorias da justiça que vinculam a justiça exclusivamente a critérios de procedimento, como se existisse um “critério de aferição do resultado justo independente” da própria justiça substancial que nos levaria ao justo, chegando a afirmar que tais teorias “têm uma característica positivista que ao mesmo tempo ameaça a justiça”sidi legitimaçma legitimaça legitimaç a teoria procedimentalista de Habermas, pois concebidas como justias por meio de p. A estas espécies o autor denomina justiça procedimental *imperfeita e perfeita* (como v. g. o sistema que vigora na teoria procedimentalista de Habermas, e demais teorias que pretendem estabelecer apenas regras e critérios formais universalizáveis de aferição do justo), ambas por ele consideradas insuficientes, pois concebidas como justias *por meio de* procedimentos, que nos fornecem, no máximo, uma legitimação *subsidiária*. Ao revés, a justiça procedimental pura é mais adequada, uma vez que “a justiça é insita ao próprio procedimento”, a justiça mesma é um critério, sendo, portanto, uma justiça *no* procedimento, que por sua vez nos fornece uma legitimação *originária* e sempre dependente e vinculada ao resultado justo que se almeja.

12 Termo cunhado por Manuel Atienza, conforme citado por Bustamante (2005).

do o procedimento de aplicação da norma ao caso concreto] é vista como uma atividade criativa carregada de valores” (Bustamante, 2005, p. 40). Percebe-se que esta retomada é fundamental para se amortizar o abismo estabelecido pela “guilhotina de Hume”, uma vez que este hiato entre “ser” e “dever-ser” é menos consistente do que se imagina.

Höffe, inspirado em Santo Agostinho, repassa aos positivistas a proposição feita por este, de que sem a justiça não há como se distinguir os ordenamentos jurídicos da criminalidade organizada<sup>13</sup>. Isto porque há um conteúdo eminentemente ético acerca da justiça, cujo cerne é composto por algumas noções, como a de igualdade, de imparcialidade e de *reciprocidade* (as regras e instituições devem ser vantajosas a cada indivíduo considerado individualmente, e não apenas à “coletividade”)<sup>14</sup>, as quais, por sua vez, compõem o *núcleo incontroverso*, transepocal e intercultural da justiça.

Neste sentido, segundo Höffe, uma boa noção deste núcleo incontroverso, isto é, deste conteúdo ético anterior a qualquer formalização do justo ou qualquer positividade, nos é fornecida pelas próprias artes plásticas, idealizada na figura da deusa *Iustitia*. Nela, seus *olhos vendados* representam a igualdade, tanto no sentido negativo da proibição do arbítrio pelo julgador quanto no sentido positivo da imparcialidade perante os implicados. A *balança* em suas mãos representa a tarefa de dar a cada um exatamente o que lhe cabe, e a *espada* alude às tarefas de proteção da ordem jurídica e de punição caso esta reste violada. A tais noções, verdadeiros valores que inspiram as sociedades desde épocas remotas, podem-se agregar: o postulado “a cada um conforme suas necessidades”; o princípio do mérito; a ideia de correspondência entre a ação compensatória e o grau de violação do direito; a ideia de *reciprocidade*, expressa na máxima “não faça aos outros o que não quer que lhe façam”; a equivalência entre dar e receber; a máxima que prescreve ser dever de justiça “ouvir ambas as partes” e a existência de bens amplamente reconhecidos, como a vida e a honra (Höffe, 2003; 2006; 2008).

Contudo, as acepções da justiça sofrem, evidentemente, variações quanto à sua expressão. Podem significar apenas a concordância com o direito positivo, ou ainda ser sinônimo do órgão público incumbido de aplicar o direito. Ou podem simbolizar uma concepção mais abrangente

---

13 Segundo Santo Agostinho, “Se colocarmos de lado a justiça, o que serão os impérios senão grandes bandos de ladrões?”.

14 Sob pena de cairmos em um utilitarismo irrefletido, que aceita qualquer tipo de violação de direitos humanos fundamentais, desde que isto “sirva ao bem coletivo” (Höffe, 2003).

e de cunho eminentemente ético e moral, seja em relação à crítica da justiciabilidade do direito ou mesmo em termos subjetivos, correlacionada à honradez pessoal do indivíduo.

Em sociedades arcaicas, como o Egito, a Mesopotâmia, o Israel antigo e a Grécia antiga, a par das variações existentes, podemos identificar dois traços essenciais da compreensão da justiça: a significativa abrangência do termo e sua íntima ligação com a ideia de divinização (Höffe, 2003). A justiça estava interconectada com as diversas esferas da vida do indivíduo, cuja representação refletia em sua vida pessoal, em sua vida em sociedade, e em sua relação com os desígnios sagrados. A justiça, portanto, acabava por se confundir entre uma ordem secular e uma ordem divina, integrada por conceitos prático-políticos de um lado, e por conceitos indiscutivelmente religiosos de outro (como a noção de salvação e a de julgamento após a vida pelo tribunal dos mortos), os quais compunham quase que uma mesma ordem.

Pouco a pouco, as diversas esferas da justiça foram se individualizando e se delineou uma verdadeira filosofia da justiça, sobretudo com os pensadores gregos. O poeta grego Ésquilo nos fornece um esboço desta tentativa em sua obra *Oréstia*. Nela, é célebre a passagem em que o julgamento particular dos acusados e a vingança pessoal são substituídos pela instituição de um tribunal, com a correspondente observância de regras mínimas de justiciabilidade, como a presunção de inocência e a correta distribuição do ônus da prova ao acusador. Platão, por sua vez, já separa a justiça dos elementos de ordem religiosa, iniciando, como já referido, o movimento de secularização, e substitui sua origem divina pelo fundamento último contido na ideia de *Bem* – mas ainda em uma acepção metafísica. Para Platão, a justiça é a virtude suprema, acima das outras três virtudes cardeais (prudência, coragem e sabedoria), pois exerce a tarefa de “princípio geral de ordenamento”, tanto em relação às partes do corpo social (da *polis*) quanto em relação às partes da alma, a ela cabendo zelar para que cada parte e sabedoria), ral e coletiva “cumpra a função qra a funcvidualizando ndo zelar para que ue lhe é adequada”, nesta dupla perspectiva individual e coletiva (Höffe, 2003, p. 23). Posteriormente, Aristóteles enfim seculariza a justiça ao ligá-la à ideia de bem *relativo às ações e às pessoas* (Höffe, 2003). etasde ga, antigo e a Gremos identificar dois traços essenciais da concepç

Nessa busca por uma maior precisão conceitual, Höffe inicia a análise delimitando as condições objetiva e subjetiva em que se encontra a justiça, a identificando como “moral social devida” e, por fim, a reconhecendo como virtude. Primeiramente, Höffe (2003, p. 30) afirma que “a *condição objetiva* da justiça cifra-se no litígio ou conflito”. Não necessariamente um



conflito de bens oriundo de uma escassez de recursos naturais, tal como defendia David Hume, senão em todos os aspectos da vida humana, como aqueles concernentes ao afeto, à honra e aos sentimentos, por exemplo. Em segundo lugar, a *condição subjetiva* é a “capacidade de ação”, isto é, a capacidade para agir racionalmente e moralmente, pelo que se incluem apenas os seres humanos, excluídos os demais animais, irracionais que são. Não faz sentido se falar em justiça *entre* seres incapazes de deliberar racionalmente, que apenas agem instintivamente. Não há que se indagar se a atitude de um animal irracional foi ética ou antiética, se foi justa ou injusta. Contudo, embora não se possa falar em justiça *entre* animais irracionais, é imperioso se falar em justiça *para com* os animais<sup>15</sup>.

A justiça, portanto, encontra-se inserida em um “grau de avaliação genuinamente moral” (Höffe, 2003, p. 32). Isto significa que o bem comum não pode ser analisado indissociavelmente do bem individual, pois existem limites intransponíveis e irrenunciáveis à disponibilidade de direitos que não podem ser transacionados nem barganhados, sob pena de se legitimarem privilégios e discriminações infundadas, daí se falar que o bem deve ser coletiva e individualmente ponderado. Neste ponto é que o utilitarismo não satisfaz, pois segundo a concepção utilitarista, a justiça é definida pela maximização do bem para o maior número de pessoas. Corre-se o risco de legitimar-se até uma sociedade escravagista e fundada na opressão, desde que ela gere mais bem-estar a um maior número de pessoas. O utilitarismo impõe um ilegítimo “princípio sacrificial”, que acaba por se desdobrar em um “apequenamento moral do indivíduo”<sup>16</sup> (Höffe, 2003). Neste contrabalanceamento entre vantagens e desvantagens no seio da convivência é que a justiça operará para que tal distribuição não recaia apenas sobre parte da sociedade, sobre determinado grupo ou sobre alguns indivíduos, podendo-se afirmar que “a medida da justiça consiste [...] na vantagem para cada indivíduo e para todos os indivíduos em conjunto” (Höffe, 2003, p. 33)<sup>17</sup>.

A justiça, entretanto, não abarca toda a área da ética e da moral social (Höffe, 2003; 2006). Questões como a compaixão, a beneficência, a solidariedade e a generosidade, embora desejáveis em uma comunidade,

---

15 Aristóteles afirma que a mútua afeição entre o ser humano e um animal pode mesmo ser subsumível a uma relação de amizade.

16 “Com razão, Marx e Engels acusam o utilitarismo de praticar uma ‘*exploitation de l’homme par l’homme*’, uma exploração do homem pelo homem” (Höffe, 2003, p. 44).

17 Neste sentido o autor intervém: “Mas o que as pessoas devem umas às outras? Sem dúvida, não a obrigação de se deixarem oprimir ou explorar”.

não podem ser obtidas coercitivamente ou forçosamente impostas (pois são fundadas na voluntariedade e na solicitação).

Mas o convívio humano possui mais de uma faceta, e para cada faceta corresponde um conceito próprio de justiça. Quando falamos em instituições e sistemas sociais estamos falando da *justiça objetiva*, que, especificamente quanto ao Estado, recebe a designação de *justiça política*. Já quando tratamos do caráter de uma pessoa, estamos falando da *justiça subjetiva*, e aqui já não mais comporta a coercibilidade que a justiça institucional impõe, pois, fruto da habitualidade e reflexo da própria personalidade. Neste ponto Höffe adere à ideia segundo a qual existem graus de justiça. As ações voluntariamente justas encontram-se em plano superior às ações justas motivadas somente pela noção de legalidade. Ao longo da história esta dualidade também está presente. Enquanto a Idade Média se preocupa mais com a justiça pessoal, o liberalismo da Idade Moderna se preocupa mais pela justiça objetiva. Já a filosofia da Antiguidade e Platão buscam tecer uma correspondência entre ambas. Assim, para Höffe (2006), é difícil conceber um estado de justiça pleno onde as pessoas envolvidas prescindam de uma ou de outra. Höffe aponta para o senso comunitário livre e para a amizade, em seu sentido aristotélico, onde ambas estariam em confluência. As relações humanas de fato suscitam o estabelecimento de instituições, inclusive instituições responsáveis pela própria concretização da justiça, mas certamente a justiça a elas não se reduz.

Entretanto, uma reflexão preliminar da justiça política, conforme adverte Höffe (2003, p. 73), não se inicia propriamente pela análise das *condições* em que a ordem jurídica e a ordem estatal se dizem justas. Mas se inicia, antes, com a justiça “que *legitima* o direito e o Estado”, enfrentando a questão de “por que o direito e o Estado podem existir”, uma vez que tais ordenamentos, inevitavelmente, restringem a liberdade dos indivíduos e lançam mão, inclusive, do exercício da coerção.

O autor apresenta dois modelos de justificação: o modelo da cooperação de Aristóteles e o modelo do conflito, abraçado pelas teorias contratualistas.

Para Aristóteles, influenciado por Platão, o direito e o Estado surgem, em última medida, pelo fato de serem os homens dependentes uns dos outros. Esta dependência pode ser *material*, no sentido da própria sobrevivência e segurança, do conforto e da melhor qualidade de vida proporcionada pelo convívio em sociedade, como também pode ser uma dependência *existencial*, calcada, sobretudo, na necessidade humana de reconhecimento recíproco (Höffe, 2003). Daí, à medida que as unidades

sociais vão se tornando mais complexas, com a travessia da unidade familiar para a unidade cidadina e desta para uma ordem nacional mais ampla, a justiça vai se intensificando como uma *reciprocidade na cooperação*.

As teorias contratualistas vêm complementar o modelo de cooperação acima referido. Para além da cooperação, a partilha do mesmo espaço de vida e a restrição recíproca da liberdade de ação também se apresentam como *elementos essenciais* da convivência. Assim, o contrato social é “um contrato político originário” baseado em três perspectivas.

A primeira perspectiva é a que abstrai uma anuência de todos os indivíduos para a criação do Estado e do direito, tratando-se, obviamente, de uma pressuposição a-histórica, ausente de referências concretas. De tal formalismo, contudo, se segue uma componente material, a qual estabelece que as ações devem ser consideradas vantajosas não apenas em referência à coletividade, mas também para cada indivíduo considerado particularmente, critério este denominado de “vantagem distributivo-coletiva”. Em outras palavras, “o que importa, na verdade, é que ninguém seja sacrificado aos interesses de outros, ainda que o número desses outros seja imenso: cada indivíduo vale como pessoa de direitos iguais” (Höffe, 2003, p. 75).

A segunda perspectiva refuta precisamente o estado de natureza que decorre da ausência de limitações aos indivíduos, ou que decorre de limitações injustificadas, que nos levariam irremediavelmente a discriminações, privilégios e explorações. Neste sentido, onde inexistem limitações à liberdade, em princípio, todos têm “direito a tudo”, mas em um segundo momento, este “direito a tudo” fatalmente se converteria em um “direito a nada” (Höffe, 2003, p. 75/76). Desta forma, o direito e o Estado seriam imprescindíveis à convivência humana justamente para evitar um insustentável cenário de anarquia. Por outro lado, em oposição ao positivismo rigoroso, não são quaisquer tipos de dominações que se encontram legitimadas. Cada indivíduo, portanto, cederia parcela de sua liberdade no limite do estritamente necessário, a fim de assegurar vantagens que só a vida em sociedade é capaz de fornecer.

Nesta toada, imprescindível que as restrições recíprocas da liberdade advenham de um delineamento público, “imposta em comum, e que os litígios sejam dirimidos por uma autoridade” (Höffe, 2003, p. 77). Segundo Höffe (2003, p. 76), “o contrato político originário cifra-se [...] em uma transmissão recíproca de direito e deveres que, com vistas à justiça, se dá de acordo com os mesmos princípios, quer dizer, de acordo com princípios universais”. As leis universais, dentre elas a lei da igualdade da liberdade,

proposta por Kant e considerada princípio geral moral, condicionam a aplicação do direito, aproximando seu conceito moral à ideia de justiça.

A última perspectiva revela a *vinculação* de todos os indivíduos ao contrato, fato que exige, tanto quanto possível, a participação ativa de todos na gestão do bem comum. A autolimitação livre que os indivíduos impõem a si mesmos nos conduz inarredavelmente à figura de um contrato, justificando a denominação que tais teorias recebem.

Em continuidade à análise da justificação da justiça política, Höffe (2003; 2006; 2008) alude a uma das mais influentes teorias contratualistas na modernidade, a teoria da justiça proposta por John Rawls.

Segundo Rawls (2008), são os conceitos de posição originária (*original position*) e de véu de ignorância (*veil of ignorance*) que nos permitem inferir os princípios de justiça. Ambos os conceitos remetem a duas situações hipotéticas, nas quais os indivíduos pautariam suas ações por critérios de justiça (especialmente a imparcialidade), em razão da necessidade ou em razão da ausência de influências, tendências ou acasos da natureza. Inseridos em tais condições abstratas de ausência de preconceitos e de pré-compreensões, os indivíduos seriam levados a agir com justiça, auferindo mutuamente a maior vantagem possível, compondo a “justiça como equidade”<sup>18</sup>.

Mas para Höffe (2003, p. 80), na teoria rawlsiana, “a justiça é antes de tudo uma tarefa de distribuição”, cujo enfoque repousa no caráter da *troca* adjacente ao contrato social, daí a se falar em “*justiça como troca*”.

A noção de *troca* no contrato social possui, neste entendimento, uma dupla acepção, ambas “apontando para regras, quer dizer, para algo genuinamente social”: uma negativa, no sentido da limitação recíproca do uso da violência, e outra relativamente transcendental, no sentido de sua imprescindibilidade para o convívio humano (Höffe, 2003, p. 81).

Uma vez fundada a comunidade social, é imperioso que sua existência e seu funcionamento estejam sob a égide da justiça. Nesta direção, o *Corpus Iuris Civilis*, coletânea organizada pelo imperador romano Justiniano, sintetizam as prescrições do direito em três princípios, os mais conhecidos do Ocidente: “*Iuris praecepta sunt haec: honeste vivere, ne-*

---

18 Neste sentido, Rawls elabora dois princípios de justiça: “1. Cada indivíduo goza do mesmo direito ao sistema global mais abrangente das mesmas liberdades fundamentais, que é possível para todos. 2. Desigualdades sociais e econômicas devem ser dimensionadas de modo que (a), segundo a restrição do princípio justo da economia, tragam aos menos favorecidos a maior vantagem possível e (b) estejam vinculados a posições e cargos abertos a todos, em conformidade com oportunidades equitativamente iguais” (*apud* Höffe, 2003, p. 79).

*minem laedere, suum cuique tribuere*”<sup>19</sup> (Höffe, 2003, p. 57).

Kant (1987) os considerava verdadeiros princípios categóricos do direito, que resumiriam adequadamente tanto a justiça quanto a probidade pessoal. Na verdade, os três princípios são faces de uma mesma essência. A ordenação do “viver honestamente” implica, ao mesmo tempo, a título negativo, a proibição expressa na máxima “não lesar ninguém”, e a título positivo, no imperativo “dar a cada um o que é seu” (Höffe, 2003).

A primeira prescrição que alude ao “viver honestamente” se volta ao sujeito. O ponto nevrálgico desta perspectiva é o dever de autoafirmação e autorreconhecimento jurídico. Neste sentido, “o probo não só não prejudica outros, mas também não permite que o prejudiquem, na medida em que recusa todo e qualquer rebaixamento”, remetendo assim ao segundo imperativo categórico de Kant: “não te transformes em mero meio dos outros, mas sê simultaneamente um fim para eles” (Höffe, 2003, p. 58).

O segundo princípio, que ordena “não prejudicar ninguém”, por sua vez corresponde ao heterorreconhecimento, à abertura do sujeito para o outro, complementando, deste modo, o autorreconhecimento implicado na primeira prescrição. A correta significação deste preceito impõe um respeito incondicional aos direitos (inatos ou assegurados) dos indivíduos. Kant chega mesmo a afirmar que é preferível se abster de qualquer convívio social a lesar os direitos de alguém, assim como Aristóteles anteriormente já apregoava, que é melhor sofrer uma injustiça do que cometê-la.

Ambas as perspectivas se encontram na terceira prescrição, “dar a cada um o que é seu”. Aqui, ainda com Kant, o conteúdo é desviado rumo à asseguaração e garantia dos direitos já incorporados pelas pessoas. Certamente se trata de uma perspectiva pública de asseguaração, assumida em conjunto, não individualmente, e de forma institucionalizada, pois “a sociedade com outras pessoas é inevitável, e, em virtude da proibição da injustiça, a sociedade inevitável deve ser configurada de forma jurídica” (Höffe, 2003, p. 60). O enfoque no *sujeito* e o enfoque no *outro* se direcionam, *pari passu*, ao *reconhecimento recíproco*.

Este conjunto de preceitos e conquistas éticas constitui o núcleo da justiça para Höffe. Deste modo, a justiça representa um consenso intercultural, concebida e exaltada como uma *herança da humanidade*. Um dos objetivos que orientam os homens, “desde os seus primórdios, é que no mundo impere a justiça” (Höffe, 2003, p. 11). E é plenamente possível distinguir ideias menos elementares de justiça desse núcleo histórico incon-

19 “As prescrições do direito são estas: viver honestamente, não lesar ninguém, dar a cada um o que é seu”.

*troverso*, “transcultural e transepocal, interculturalmente reconhecido”, o que o leva a concluir ser a humanidade essencialmente caracterizada “como uma comunidade baseada na justiça” (Höffe, 2003, p. 12).

### **Considerações Finais**

A justiça possui diferentes abordagens teóricas e semânticas. Em que pese suas múltiplas variações, Otfried Höffe concebe um núcleo central comum, sendo a justiça um conceito essencialmente ético-moral e intergeracional. Quer dizer, o justo se estabelece segundo relações interpessoais de reconhecimento recíproco, nas quais o agir humano é conduzido pelas práticas virtuosas, implicando no sentimento de respeito mútuo. O resgate deste enlace ético-moral faz Höffe revisitar a teoria aristotélica, imprescindível para a compreensão de sua própria teoria.

A partir desta relação ético-moral, a justiça é ampliada para uma perspectiva institucional, na qual o justo não se esgota nas condutas virtuosas bilaterais, mas envolve necessariamente um sistema sociopolítico de justa distribuição dos bens da vida. Neste passo, são essenciais as contribuições trazidas por John Rawls, para quem a justiça e os imperativos morais caminham juntos na esfera de formação dos procedimentos democráticos. Também são importantes as lições de Kant e dos contratualistas, adquirindo a justiça, sob estas perspectivas, uma dimensão fundamentalmente normativa e política.

É possível identificar o valor do justo nos mais diversos ciclos civilizatórios, comprovando que a justiça foi e continua sendo objeto de relevante reflexão e consideração pelas mais variadas culturas no curso do processo histórico. São estes aspectos, especialmente a persistência valorativa da justiça ao longo dos ciclos civilizatórios, construída de modo intercultural e intergeracional, que formam a base do pensamento de Otfried Höffe e o permite caracterizar a humanidade enquanto uma comunidade fundada na justiça.

### **Referências**

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Coleção: Os pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. **Argumentação *contra legem***: a teoria do discurso e a justificação jurídica nos casos mais difíceis. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

DE OLIVEIRA, Nythamar Fernandes; DE SOUZA, Draiton Gonzaga; HÖFFE, Otfried. **Justiça e política**: homenagem a Otfried Höffe. EDIPUCRS, 2003.

HÖFFE, Otfried. A igualdade como princípio da justiça: reflexões filosóficas em tempos de globalização. **Argumenta Journal Law**, p. 267-282, 2008.

HÖFFE, Otfried. **O que é Justiça?**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

HÖFFE, Otfried. **Justiça política**: fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado. Martins Fontes, 2006.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Lisboa: Edições 70, 1986.

LACERDA, Bruno Amaro. **Raciocínio jurídico**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

LUCAS, Douglas Cesar. A moralidade jurídica dos Direitos Humanos: apontamentos sobre a contribuição teórica de Otfried Höffe. **Revista Direito e Justiça - Reflexões Socio-jurídicas**, v. 1, n. 9, p. 139-154, 2006.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 3. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

# **A Intepretação do Direito Fundamental da Personalidade na Seara das Sociedades Pluri/Multiculturais**

Aline Pomodoro Dias

## **Introdução**

As sociedades multi/pluriculturais são resultado das várias mudanças na maneira como as comunidades se relacionavam com seus cidadãos.

A relação interpessoal, ao passar dos séculos, ganhou um protagonismo na organização estatal que não tinha, pois anteriormente, o indivíduo era um componente dessa fórmula estrutural, adequando-se a esse sistema maior.

O deslocamento de paradigma acerca dessa pessoa fez com que se mudasse a ideia de que o indivíduo está para o sistema, fazendo parte de um todo, para o entendimento de que o sistema deveria ser um meio para que essa pessoa pudesse ser, em meio a outros semelhantes, um projeto de si mesmo.

Esse novo olhar só foi possível quando a Filosofia, permeando o Direito, realinhou a linha interpretativa dos direitos fundamentais, colocando-os em lugar de instrumento de possibilidades.

Contudo, entender essa guinada de pensamento e a proposta interpretativa que abarcasse tanta diversidade de existir, exige um aprofundamento teórico nos conceitos já conhecidos, apresentando uma nova maneira de concretizá-los.

Tratar de direitos fundamentais, principalmente o direito da personalidade, carrega em si a necessidade de uma releitura de todas as certezas jurídicas até então trazidas pelo senso comum e pelo passar do tempo.

Observar a letra fria da lei não é mais uma resposta interpretativa satisfatória, há muito tempo. Contudo, nem a simples motivação do caminho interpretativo adotado se mostra suficiente, uma vez que se esse caminho desconsidera a diversidade de possibilidades de realidade, o intérprete apenas terá demonstrado que partiu de premissas viciadas e pouco realistas. O dever desse intérprete, então, não é convencer apenas o que entende ser a resposta procurada pelos litigantes, mas demonstrar que está ciente das diferentes formas de se pensar e ver o fato social em questão, referentes a direitos fundamentais.

Portanto, somente através de um estudo integrado entre as Ciên-



cias da Filosofia e do Direito pode-se responder a perguntas acerca da diversidade, unicidade e singularidade, pilares dessa sociedade que ocupa espaços na contemporaneidade.

### **1. A singularidade humana a partir da visão existencialista**

A existência humana é um tema que tem relevância, não apenas na Ciência do Direito, como também nas outras Ciências, como a Filosofia.

Sartre, em uma visão relativista sobre esse fato social, define, no livro “O existencialismo é um humanismo”, que a existência do ser humano precede a sua essência:

O existencialismo ateu, que eu represento, é mais coerente. Afirma que, se Deus não existe, há pelo menos um ser no qual a existência precede a essência, um ser que existe antes de poder ser definido por qualquer conceito: este ser é o homem, ou como diz Heidegger, a realidade humana. O que significa, aqui, dizer que a existência precede a essência? Significa que, em primeira instância, o homem existe, encontra a si mesmo, surge no mundo e só posteriormente se define. O homem, tal como o existencialista o concebe, só não é passível de uma definição, porque, de início, não é nada: só posteriormente será alguma coisa e será aquilo que ele fizer de si mesmo (Sartre, 1987, p. 5 e 6).

Discorrendo sobre a natureza humana, ele entende que ela não existe, uma vez que cada ser humano seria uma história a ser inventada e realizada subjetivamente. Desta forma, não haveria um antes em relação a esse projeto humano, o que evidenciaria a não existência do certo ou errado em relação a isso.

Sartre traz, com esse pensamento, a liberdade com responsabilidade sobre a construção dessa existência humana.

Essa visão defendida por ele e outros filósofos, que encontram um significativo espaço na sociedade atual, resulta do entendimento de que o indivíduo se encontra na posição de um agente condenado a escolher.

Estamos sós, sem desculpas. É o que posso expressar dizendo que o homem está condenado a ser livre. Condenado,

porque não se criou a si mesmo, e como, no entanto, é livre, uma vez que foi lançado no mundo, é responsável por tudo o que faz (Sartre, 1987, p. 9).

Estar nessa condição humana de constante escolha, desta forma, abre muitas possibilidades para que o ser humano possa utilizar da sua força criativa no caminho de criar sentido para a sua existência. Ou seja, esse olhar para dentro de si, como resposta para a construção do projeto humano para fora de si, fez com que o indivíduo voltasse para a cena central da sua narrativa e passasse a falar em construção de identidade como forma de existência.

Perceber o mundo como um campo de infinitas oportunidades que somente se tornam reais quando o agente se propõe a concretizá-las, faz com que diferentes configurações possam ser possíveis e que mais e mais maneiras de existir preencham o espaço socialmente ocupado.

Essa manifestação singular de narrativa existencial, portanto, ganha a definição de identidade moderna.

*A ideia de 'identidade' nasceu da crise do pertencimento e do esforço que esta desencadeou no sentido de transpor a brecha entre o 'deve' e o 'é' e erguer a realidade ao nível dos padrões estabelecidos pela ideia – recriar a realidade à semelhança da ideia.*

*A identidade só poderia ingressar na *Lebenswelt* como uma tarefa – uma tarefa ainda não realizada, incompleta, um estímulo, um dever e um ímpeto à ação (Bauman, 2005, p. 26).*

A singularidade, nesse momento, acaba por ter um protagonismo reconhecido. Isso não significa que antes dessa denominação a manifestação da individualidade não existisse, mas nominar eventos faz com que eles saiam do campo da inconsciência e ocupem a consciência, tornando a sua presença um elemento analisado, debatido e exercitado de forma advertida.

A relevância, então, dessa conscientização de que a identidade não figuraria mais nas categorias de “deve ser” e “é”, acabou por descortinar uma nova percepção acerca do estar no mundo, onde as certezas abririam portas para as impermanências: “no admirável mundo novo das oportunidades fugazes e das seguranças frágeis, as identidades ao estilo antigo, rígidas e inegociáveis, simplesmente não funcionam” (Bauman, 2005, p. 33).

É inegável que:

Fazer da ‘identidade’ uma tarefa e o objetivo do trabalho de toda uma vida, em comparação com a atribuição a *estados* da era pré-moderna, foi um ato de libertação da inércia dos costumes tradicionais, das autoridades imutáveis, das rotinas preestabelecidas e das verdades inquestionáveis (Bauman, 2005, p. 56).

E essa transformação do modo de pensar só foi possível, porque:

A principal força motora por trás desse processo tem sido desde o princípio a acelerada ‘liquefação’ das estruturas e instituições sociais. Estamos agora passando da fase ‘sólida’ da modernidade para a fase ‘fluída’ (Bauman, 2005, p. 57).

Como bem pontua Bauman (2005, p. 39): “é improvável que qualquer modelo com base num único fato seja capaz de dar conta da complexidade do “mundo em que se vive” e abranger a totalidade da experiência humana”.

A liberdade como componente de formação da essência do indivíduo que uma vez posto no mundo goza de mobilidade criativa para poder criar-se a si mesmo, existindo em sua forma mais individual possível, não elimina a ideia de que essa construção pessoal vem arraigada de outras interações sociais que enriquecem ou empobrecem essa narrativa.

Trazer para si a responsabilidade da escolha, tornando-a consciente, trará para cada um que a exerce, o protagonismo de sua narrativa e retira, conseqüentemente, a responsabilidade de terceiros de apontar os caminhos a serem trilhados por todos.

Sendo assim, compreender esse fenômeno social moderno acaba por romper com conceitos enraizados acerca da figura da identidade como algo identificável e não, construído e mutável. E esse rompimento de pensamento, ao desarrumar certezas, gera um campo de questionamento do que seria ser um ser humano, ou seja, “*como alcançar a unidade na (apesar da?) diferença e como preservar a diferença na (apesar da?) unidade*” (Bauman, 2005, p. 48)?

## 2. O direito fundamental como um campo de possibilidades

No campo da Ciência do Direito, assim como apontado pela Filosofia, os direitos fundamentais, enquanto materialização da existência humana, servem como um campo de possibilidades. Tal constatação encontra respaldo na ideia de que esses direitos não se encontram taxativamente reconhecidos, abrindo espaço para que novos direitos possam ser positivados.

Assim, a ideia de o indivíduo como ser responsável pelo seu projeto de vida permeou toda a cultura mundial, refletindo nas legislações.

O Brasil é exemplo disso quando em sua Constituição de 1988, no artigo 5º, II, diz que:

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:

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

Verifica-se, *prima face*, a ideia de que o campo de oportunidades é limitado apenas pela vontade humana. Considerar tal assertiva desencadeia, por sua vez, em uma abertura para que a criatividade humana seja apenas limitada pelo exercício pessoal de outro ser semelhante a si. Mas quem seria esse ser semelhante, já que o se destaca é a singularidade e fluidez de possibilidades? A resposta encontra-se nesse mesmo lugar onde o que define o ser semelhante como aquele dotado da mesma capacidade criativa. Logo, o ponto de semelhança não se encontraria no produto final desse indivíduo, mas sim, na capacidade criativa e de liberdade de existir no mundo.

E a unidade nesse campo vasto de possibilidades, que no Direito, são os direitos fundamentais? Essa unidade estaria presente justamente na disponibilidade desses direitos como instrumentos a serviço do projeto individual de cada componente dessa sociedade.

A reconhecimento desses direitos nunca pretendeu resumir em si todas as potências dos indivíduos, mas apontar para caminhos que possam viabilizar a sua atuação. Essas direções, assim, são apenas campos abertos

de exploração. Nesse sentido, podemos trazer a lição de Hannah Arendt que diz que “a pluralidade é a condição da ação humana porque somos todos iguais, isto é, humanos, de um modo tal que ninguém jamais é igual a qualquer outro que viveu, vive ou viverá” (Arendt, 2016, p. 10).

A ideia de pluralidade traz em si justamente esse campo de possibilidades que não se limitam ou se pré-definem. Não se trata de cumprir um trajeto desenhado ou de listas. Os direitos fundamentais não são fins, mas instrumentos para um projeto pessoal de realização existencial.

Contudo, o reconhecimento deles é um avanço nessa dinâmica de narrativa individual e devem ser um marco civilizatório mínimo para que, a partir dele, novos direitos fundamentais possam surgir. Daí que nasce, por exemplo, no ordenamento jurídico brasileiro, a figura da vedação ao retrocesso, também conhecida como efeito *cliquet*, que se encontra sedimentada no artigo 60, parágrafo 4 da CF88.

Importante ressaltar que esses direitos fundamentais não são apenas o reconhecimento de algo dado ao ser humano, mas sim, produto de uma atividade subjetiva e intersubjetiva. A esse dinamismo é dado o nome de condição humana, pois “os homens são seres condicionados, porque tudo aquilo com que eles entram em contato torna-se imediatamente uma condição de sua existência” (Arendt, 2016, p. 11). É, contudo, notável que não somos definidos apenas pelo que vivemos, pois, assim, somente estaríamos em posição de resposta a todos os estímulos recebidos e, nunca, em posição de causadores de estímulos ou criadores de algo. Mas a ideia desse pensamento é trazer a visão acerca da importância do convívio em sociedade e de como isso atinge profundamente os projetos desenhados e postos em prática na vida singular.

Somente, então, a partir do reconhecimento dessa pluralidade humana e da constatação da condição humana, pode-se seguir para uma melhor interpretação e aplicação desses direitos fundamentais em uma sociedade que já demonstra uma relutância em manter modelos estáticos e uniformes de projetos individuais.

Com a ideia de liberdade e dinamismo permeando essa atividade que é a existência humana, é possível afirmar que as interdições e limitações são de ordem excepcional e se justificam frente a outro direito fundamental exercido por outrem. A normatividade, dessa forma, limitadora é uma ação estatal que requer fundamento forte. Sendo assim,

Em todos esses casos, é a liberdade da sociedade (e, em alguns casos, uma pretensa liberdade) que requer e justifica a

limitação da autoridade política. A liberdade situa-se no domínio do social, e a força e a violência tornam-se monopólio do governo (Arendt, 2016, p. 37).

A interpretação, portanto, de todo direito reconhecido no Estado Democrático de Direito não pode perder esse norte da liberdade e do dinamismo humano para definir-se a si mesmo. Toda atividade judiciária, executiva ou legislativa não deve se separar dessa ideia de que os direitos fundamentais e toda ordem jurídica serve ao ser humano e não, este a esse sistema.

A pretensa harmonia que se busca quando as decisões políticas fundamentais são escolhidas em uma comunidade tem como norte a ideia de que o conflito é inerente à relação humana, mas que também é viável construir pontes de diálogos e de manutenção da autonomia individual para que essa pessoa possa se desenvolver ao ter acesso a uma condição humana rica, exposta a todos os tipos de estímulos que servirão como elementos para uma criação pessoal e única.

Praticar a dialética é também exercer, em microssistemas, o poder interpretativo das normas que regem essa estrutura social. Não há uma monopolização dessas formas de interpretação, pois somos uma sociedade aberta que exige uma participação social nessa construção de significados e valores, já que uma norma posta não é uma norma concretizada, necessitando, até para isso, da participação humana acerca da sua pertinência e exequibilidade. Falar em Direito como subsunção é uma visão tradicional já superada, e, por isso, a interpretação terá como intérpretes, os destinatários dela mesma que, a todo momento, questionam, revisam, confirmam o marco mínimo civilizatório dessa estrutura que visa a manter a unidade de convivência.

Estar exposto a esse escrutínio social e não só judicial, faz com que os direitos fundamentais se aprimorem e consigam cumprir o seu papel da melhor forma, qual seja, permitir que uma sociedade essencialmente plural possa construir o seu conceito de verdade sem que isso signifique cristalizar-se em um conceito e valor.

Ressalte-se que a palavra usada acima foi “cristalizar”, pois uma sociedade plural saudável não significa uma sociedade que muda de valores a todo momento ou que tenha a maior volatilidade interpretativa, mas sim, aquela que utiliza processos de construção de valores e de interpretação que podem ser compreendidos por todos e avalizados pela sua maioria. E que esse processo esteja sob constante teste por parte de todos.

Note-se, por fim, que outro ponto importante é que se trata de avaliar o processo e não, quem o avalia. Até os detentores dessa função naquele momento histórico daquela comunidade devem estar sob o olhar e crítica de todos, pois o processo que mantém a todos no objetivo de união traz em si, dentro dessa estrutura, a oportunidade de um montar e desmontar interno, até porque todo o sistema se justifica como instrumento e, não, como fim em si mesmo.

Logo, mesmo que o Poder Judiciário seja o eleito, pela nossa ordem constitucional, como guardião dos direitos e políticas fundamentais, o seu papel não pode ser excludente das muitas visões acerca dessas normas, pois sua interpretação somente se tornará real quando corresponder a uma solução que, no mínimo, faça sentido, mesmo que não desejada por parte dos destinatários, uma vez que o sistema que melhor surte efeito social é o racional, e não, o utilitarista.

Portanto, pela via racional é possível, inclusive, impor efeitos indesejados, mas que se mostram pertinentes naquele contexto, quando da interpretação dessas normas, fazendo com que essas decisões sejam suportadas pela evolução do tempo e representem a tolerância da pluralidade por mais tempo

### **3. A livre construção de identidade como expressão genuína do direito da personalidade**

Dentre os inúmeros direitos fundamentais já reconhecidos, o direito da personalidade ocupa um lugar de destaque, uma vez que diz respeito à maneira como o indivíduo se apresenta ao mundo e quer ser referido.

A normatização dessa manifestação encontra um paradoxo que desencadeia uma discussão importante, já que os limites quanto à ingerência do Estado encontram-se sempre em grande atrito com a liberdade e autonomia, pressupostos da existência humana.

Já há muito tenta-se um consenso sobre a convivência em sociedade. Os diálogos entre as diferentes formas de se ver o mundo levam a um ceder e exigir de vontades e liberdades para que a pretensa harmonia seja alcançada na maioria das vezes.

Esse comportamento que engloba uma tolerância entre semelhantes, contudo, pode levar a uma dinâmica social em que tudo deve ser regulado e normatizado para fins de que todas as regras sejam claras e a imprevisibilidade nessa convivência humana possa ser minimizada. Com isso, poderia ser alcançada, pretensamente, uma segurança jurídica nessas

relações de pessoas tão singulares.

No entanto, essa relação entre iguais não pode ser regulada em sua totalidade e isso se torna muito cristalino quando se desloca para o foro da intimidade. Uma ingerência nessa área torna-se um entrave, muitas vezes inaceitável, pois inviabilizador de um existir, base para que as pessoas possam encontrar sentido para viverem.

[...] Desta forma, querer que, quanto aos seus direitos mais íntimos, o particular se mova não por interesses individuais, mas por interesses públicos, é transformar a autonomia jurídica individual e a autonomia privada, como escreveu Luigi Ferri, em poder-função, algo próprio dos poderes públicos. Que a ideia de poder-função já tenha sido aceita em relação à propriedade, à empresa e aos contratos faz sentido, no âmbito do Bem-Estar Social, mas perde sentido, no âmbito se essa teoria for dirigida à esfera mais íntima do indivíduo, pois aí, o tão defendido valor da pessoa considerada em si mesma deixará de existir e o indivíduo ter-se-á transformado num instrumento da coletividade. A personalidade da própria pessoa será socializada, não estará mais voltada para a realização da dignidade da pessoa, e esta terá perdido sua identidade. Portanto, tal raciocínio acaba negando a dignidade e os direitos de personalidade da pessoa humana (Borges, 2009, p. 93).

Atentar-se para esse olhar mais cuidadoso em relação a esse aspecto é garantir que as diferentes esferas sociais sejam tratadas de forma mais efetiva, porque serão respeitadas as suas diferentes dimensões e consequências intersubjetivas.

Não há que se esquecer de que a existência humana não impacta apenas na individualidade, mas também na coletividade quando as relações intersubjetivas são resultado das subjetividades e vice-versa. Essa simbiose de várias subjetividades só pode gerar uma sociedade sadia quando é permitida uma autonomia individual em que a única condenação se encontra no dever de escolha, inescusável a todos. Essa assertiva dá-se pela impossibilidade de captura do existir, tornando-o uma lista infinita de tópicos e formas estabelecidas de maneira sedimentada.

Defender que é possível haver uma essência humana comum é ignorar toda uma criatividade fruto de uma troca ímpar entre diferentes vivências. Ou seja, é ignorar que todo afeto compartilhado gera diferentes



percepções sobre cada indivíduo e que o produto dessa interação dará origem a novas essências, novos afetos, novos laços e novos formatos sociais.

Tentar aprisionar, prever, normatizar essas escolhas, fazendo padrões, parece ser um caminho para uma segurança social de pretensa harmonia quando, na verdade, descortina uma certeza vulnerável.

Além disso, a sociedade, na forma de uma coletividade representada pelo Estado ou na forma de uma maioria, também constitui o risco de reestabelecimento de um totalitarismo que, mesmo não sendo originário da burocracia, pode utilizá-la para oprimir liberdades individuais (Borges, 2009, p. 102).

A noção de liberdade individual, como direito da personalidade, é uma noção que traz em seu bojo a ideia de que a construção do projeto de existência é um projeto livre de premissas inquestionáveis ou de senso comum.

Como bem observa Alexy (2006), a liberdade é a liberdade fática, ou seja, aquela que só se apresenta em face da rede de convívios sociais, com ***status positivus libertatis*** (liberdade como obrigação de entrega de prestações estatais individuais para a garantia da liberdade e das suas condições essenciais). Assim, a existência humana apenas se opera na presença do outro em condição de liberdade fática.

Não havendo natureza humana (aquela que tornaria todos os homens iguais em objetivos e não, iguais em instrumentos), a pessoa se encontra condenada apenas a existir livremente, ou seja, a ser um ser atuante no tempo finito.

E nessa construção da existência humana, que traz em seu bojo a ideia de liberdade, o que rege esse ser humano é o campo do desejo e o limite do igual direito do exercício de existir de um terceiro. Não há que ser falar, desta maneira, em certezas em um campo dominado pelo mistério, possibilidades e incertezas quanto às escolhas exercidas.

Destacando a notoriedade da liberdade e autonomia individual, é possível sinalizar que:

Ao tratar da personalidade e dos direitos personalíssimos, Eduardo Espínola escreveu: ‘A liberdade é, com efeito, requisito essencial da personalidade’. Na concepção de Ferri, a liberdade humana é a própria personalidade da pessoa e o direito existe para garantir o respeito à personalidade huma-

na, a tutela de cada individualidade.

[...]

Para Giuseppe Stolfi, não há ninguém melhor do que a própria pessoa para ser árbitro da oportunidade ou da convivência de suas próprias relações jurídicas. Esse princípio, contudo, salienta o autor, não tem eficácia incondicionada, pois não se permite aos particulares que estabeleçam certas relações que não se conciliem com o interesse coletivo.

O dito popular ‘o direito de uma pessoa termina onde começa o direito de outra’ parece revelar muito sobre a função do direito, ou sobre os limites do direito em relação à vida privada do indivíduo. Quanto à tutela dos direitos da personalidade, espera-se do direito que este, enquanto normas de organização social, proteja os indivíduos contra a intervenção indevida de terceiros (Borges, 2009, p. 104).

Sendo assim, impossível desvencilhar esses elementos basilares do direito da personalidade, principalmente em uma sociedade pluri/multicultural.

O outro representa o paradigma necessário para que o indivíduo possa pensar sobre si. Ao olhar para o outro, o ser humano olha igualmente para si, pois não há nada que ele possa pensar sem uma referência no mundo. Então, é nessa dialética constante que o ser humano se constrói e se apresenta no mundo que ele mesmo projeta.

Nessa indeterminação humana, à sociedade cabe apenas manter a harmonia dessa pluralidade existencial para que cada indivíduo possa singularizar-se e exercer o seu projeto existencial da forma mais plena possível.

Para que isso ocorra, é necessário que a limitação seja exceção e não, regra. Regras que definam como o ser humano deve existir mostram apenas uma ingerência indevida por parte do Estado.

Cada plano pessoal deve ser tido como legítimo e protegido até que se prove que ele fere outro plano pessoal legítimo.

Nesse diapasão, observa-se que o limite de cada plano de vida, que reflete a construção de identidade, encontra-se no outro. Novamente, o outro, que serve como força de conhecimento, também serve como força limitativa. E é nesse jogo de força que a sociedade encontra a sua harmonia.

## **Considerações Finais**

O Estado de Direito é corporificado através do seu conjunto de normas democraticamente constituídas. Essas normas visam, dentre tantos objetivos, garantir o apaziguamento de conflitos decorrentes do convívio social entre indivíduos que, mesmo vivendo em coletividade, possuem seu modo único de ver a vida e de construir sua existência.

Essas regras, contudo, para serem aplicadas, precisam ser interpretadas e é nesse momento que pode surgir a questão de como se chegar a esse ponto desejado da pacificação social quando presentes singularidades tão distintas. Nesse instante, torna-se muito importante não só o entendimento de que essa interpretação tem compromisso com a demonstração do raciocínio jurídico que levou o aplicador do direito àquela conclusão, como também a demonstração de que aquela trajetória percorrida pelo intérprete levou em consideração as diferentes visões acerca da existência humana.

Quando tratamos dos direitos fundamentais, esses cuidados se tornam cada vez mais necessários para que a fundamentação de uma interpretação possua bases sólidas a todo tipo de questionamento e testes na realidade social. Não basta ter um discurso linear se ele não leva em consideração as diferentes possibilidades.

Contudo, ao se deparar com a questão de possibilidades, não se está querendo afirmar que todas elas devem ser adotadas e validadas, mas sim, que devem, no contexto apresentado, serem trazidas à tona, analisadas e levadas à reflexão. Se isso não ocorre e é demonstrada tal lacuna, o intérprete deve, de pronto, reavaliar seus pontos para que não descarte ou inviabilize possibilidades que possam vir a ser a base existencial de um indivíduo.

Chegar a um ponto interpretativo, dessa forma, não deve ser chegar a um ponto final acerca de um assunto, mas trazer à luz uma possibilidade de interpretação escolhida, mas sempre disponível a reavaliações racionais, despidas do objetivo de encerramento definitivo, respeitando a impermanência humana, sua finitude no tempo e a sua limitação cognitiva naquele espaço temporal.

Sendo assim, os direitos fundamentais, antes vistos como objetivos a serem alcançados por todos, acabam sendo mais um instrumento do livre exercício de escolha a que todos se encontram condenados a exercer.

Essa nova visão acerca dos direitos humanos, principalmente do direito fundamental da personalidade, retoma a criatividade de existir do indivíduo e o recoloca na posição de agente da sua própria existência,

tornando o Estado e todo o sistema democrático seus aliados nessa tarefa única e particular. O sistema estatal é convidado a ser um agente facilitador de um modo de existir em eterna construção, saindo da posição de censor e apontador de objetivos existenciais.

Ocupar essa nova colocação faz com que o Estado englobe as mais distintas singularidades, atuando de modo excepcional, qual seja, de garantidor de que as individualidades sejam exercidas de forma pessoal e nunca, visando a intimidade de outrem, pois concordar com essa invasão resultaria em tolher a liberdade de terceiro.

Os aplicadores do direito, como principais intérpretes, possuem uma responsabilidade de manter essa engrenagem social funcionando da melhor forma possível e isso só se torna exequível quando há uma consciência acerca de que o que torna o ser humano semelhante a outro ser humano não é o produto de si mesmo, mas sim, a possibilidade de criar-se. É a força criativa que o torna semelhante ao outro.

Há, então, uma necessidade de mudança de paradigma em relação à existência humana e a sua manifestação para que a semelhança não seja confundida com a conformação existencial, essa última danosa para o indivíduo, pois o trata como um produto final, ou seja, um ser passivo na construção de sua essência, retirando toda a vitalidade que se verifica apenas quando presente a liberdade de movimentar-se e de expandir-se através de diferentes experimentações.

Viver em uma sociedade pluri/multicultural não é viver em uma sociedade de concordância. Aliás, é muito ao contrário disso. A tensão e a discordância de visões são constantes nessa sociedade, mas nada disso significa que ela está fadada ao insucesso ou à desunião. O que essa sociedade pode oferecer, nesse ambiente de diferentes singularidades, é um campo de diálogo racional e de exercício de manejo dessas tensões.

A pacificidade não significa que todos estão caminhando para o mesmo objetivo pessoal, mas que entendem que os direitos fundamentais são instrumentos para que os diferentes projetos pessoais possam coexistir, sendo o objetivo em comum apenas a possibilidade de execução dessas diversidades. Nesse instante, fica claro que o que faz com que a unicidade se mantenha em meio a tantas visões diferentes acerca da existência humana, é a vontade manifestada em ações que visam à concretude desses tantos projetos individuais de construção de si mesmo. E é nesse limite corporal que cada indivíduo entende até onde sua finitude pode ser expressa, criando uma realidade onde todos os corpos humanos podem se manifestar nesse campo de possibilidades.

## Referências

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016.

BARRETO, Vicente de Paulo Barretto (Coord.). **Dicionário de Filosofia do Direito**. Editora Unisinos, 2006.

BAUMAN, Zygmunt. **Identidade**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2005.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Direitos da Personalidade e autonomia privada**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 21 maio 2024

SARTRE, Jean-Paul. **O existencialismo é um humanismo**. São Paulo: Editora Vozes, 2014.

# No Limite da Liberdade de Expressão: uma análise dos limites constitucionais e do papel exercido pelo Poder Judiciário no Inquérito das Fake News

Heitor Gomes da Conceição  
Gabriel Rezende

## Introdução

Temos presenciado nos últimos anos, nacionalmente e internacionalmente, a atividade massiva de notícias falsas como forma de modelar opiniões e engajamentos pelos segmentos da sociedade. É indubitável que o terreno fértil no século XXI para a propagação de mentiras – sempre interessadas por determinados grupos sociais – é a internet e seus desdobramentos com a *fake news* em uma sociedade hiper conectada.

Com o aumento expressivo das práticas de desinformação em vários âmbitos, sobretudo eleitoral no ano de 2018 e na escalada de conteúdos antidemocráticos no Brasil – baseados muitas vezes em informações falaciosas –, fizeram com que todas as atenções se voltassem para a consequência do risco das *fake news* para toda a sociedade. Principalmente no ambiente jurídico, o que motivou o Judiciário a ampliar métodos de combate a essas práticas de desinformação, buscando garantir a integridade da sociedade e a credibilidade das instituições jurídicas e democráticas.

Considerando os princípios que norteiam o modelo político democrático adotado no Brasil, em especial o direito à liberdade e à soberania popular, se mostra relevante explorar esse fenômeno que possui potencial de afetar profundamente o próprio Estado Democrático de Direito. Uma vez que esse se apoia na escolha livre dos representantes eleitos pela população, a qual é corrompida pelas informações falsas, ou seja, pelas *fake news*.

Nesse diapasão, o presente artigo busca uma análise sobre a temática para o estudo do direito, quanto às questões jurídicas que envolvem as *fake news*, quanto para a sociedade como um todo, ao abordar de maneira objetiva como as *fake news* eleitorais efetivamente se consubstanciam como um atentado ao Estado Democrático de Direito, ou seja, como prática inconstitucional, e não somente como um ilícito civil, penal ou administrativo.

Desta maneira, foi realizada pesquisa de revisão bibliográfica, na qual legislação, doutrina e jurisprudência foram utilizadas de maneira a

se compreender como as *fakes news* eleitorais representam ofensa basilar à Constituição de 1988, uma vez que ao influenciar, através do engodo, o voto dos cidadãos e, conseqüentemente, o resultado eleitoral, as mesmas têm o condão de ameaçar à própria base do Estado Democrático de Direito. Portanto, o objetivo deste trabalho é compreender qual o limite entre liberdade de expressão e a prática de crime quando se utiliza de informações falsas para alcançar determinados fins, os efeitos e impactos do Inquérito no meio jurídico e social.

Para isso, dividimos o presente artigo em três seções de análise. Na primeira seção buscamos compreender o conceito de *fake news* e sua utilização na esfera política. Na segunda, analisamos os limites constitucionais do direito à liberdade de expressão de maneira a se compreender a distinção entre o exercício do mesmo e a disseminação de *fake news*. Finalmente, na terceira seção, buscamos identificar como a doutrina e a jurisprudência brasileira tem entendido sobre a questão e, em especial, analisar o papel do judiciário no combate às *fake news* através do Inquérito das *Fake News*.

## **1. O Fenômeno das *fake news* e os Impactos no Estado Democrático de Direito**

A disseminação de informações inverídicas não é de forma alguma um fenômeno recente. Todavia, com a evolução tecnológica dos meios de comunicação, a dimensão e velocidade da propagação desse tipo de informação torna a questão um problema especialmente relevante tendo em vista a dimensão dos problemas que podem advir destas inverdades.

As dimensões da política na Internet parecem construir uma miragem vertiginosa cuja contínua mudança reforça a percepção de seu impacto e suas conseqüências. Para evitá-la, é necessário desvendar os mecanismos que a operam. Essa operação exige técnica e precisão na hora de colocar as evidências que cobrem os pressupostos sobre o que realmente acontece entre os *bits*<sup>20</sup> e a paixão política.

A possibilidade oferecida pela Internet a qualquer pessoa de ser receptor e transmissor no processo de comunicação está abrindo as portas para novos modelos de transmissão de informação onde o discurso está

---

20 *Bits*: é a menor unidade de informação que pode ser armazenada ou transmitida e que pode assumir somente dois valores: 0 ou 1, verdadeiro ou falso e assim por diante. Usado metaforicamente no sentido de representar as informações que trafegam na rede mundial de computadores.

dando lugar ao diálogo: as redes sociais, pelo volume de participantes e as condições de controle da mensagem, tornam-se uma ferramenta ideal para conquistar adeptos na atividade política, tanto no planejamento das grandes ações de campanha quanto na área necessária de comunicação interpessoal que todo candidato precisa fomentar para manter ou criar uma imagem e difundir ideias. No entanto, para que isso seja alcançado, são necessários certos níveis de participação e presença que vão além de ter um blog ou um perfil criado em uma rede social.

A inserção das redes sociais nos aspectos políticos influenciou os processos de reestruturação dos próprios sistemas político e democrático, apontando até para pensar em melhorias na democracia participativa ou em novas formas dela. Poder incorporar os cidadãos mais diretamente na gestão pública por meio das redes sociais oferece a possibilidade de reformular o elitismo democrático por meio de uma maior inclusão social nos processos de participação cidadã. Embora as redes sociais por si só não promovam a participação cidadã, podem facilitá-la, pois o crescimento dos espaços de participação daria à democracia sua condição essencial de deliberação para tomar decisões co-legislativas.

A participação cidadã por meio das redes sociais consegue superar várias das limitações que outros espaços se interpõem. Uma dessas principais limitações superadas, e talvez a mais óbvia, é a redução da assimetria de informações. O efeito de mão dupla, em que os receptores também podem ser emissores de informações, reduz a tecnocracia e o acesso privilegiado a determinadas informações.

Da mesma forma, por se tratar de um espaço onde não são necessários mecanismos legais para exercer participação autônoma na avaliação e sanção de políticas públicas e seus responsáveis (referendos, revogação de mandato, prestação de contas, plebiscitos), leva em consideração que tal participação não atua apenas por meio do controle e avaliação de políticas públicas, mas também de forma proativa para deliberações amplas e tomadas de decisão mais inclusivas.

As redes sociais, por seu caráter espontâneo e expansivo, além de seu uso cada vez mais difundido entre a população, tornam-se imediatamente veículos ideais para a inserção de propaganda eleitoral (Braga; Carlomagno, 2018).

Em linhas gerais, é muito comum nas redes sociais informações falsas ou infundadas, com o agravante de as pessoas estarem, no entanto, dispostas a dar-lhes o máximo de crédito possível. Nesse sentido, cabe destacar que, para gerar esse tipo de informação, é necessário apoiá-la em algum aspecto que



possa ter indícios de veracidade, ou seja, que seja plausível (Pinheiros, 2021).

Neste sentido, o ambiente virtual, de fato, tem atuado como propulsor para que esses discursos sejam disseminados de forma instantânea, de modo que as ações combativas a essas práticas, muitas vezes, produzam efeitos tardios, pois o caos da disseminação dos discursos de ódio, construídos com base em mentiras, já obteve grande alcance midiático.

Assim, o temor acerca do impacto da propagação instantânea das *fake news* é um ponto de alerta às sociedades democráticas, pois as *fake news* representam um risco para a sua manutenção em especial se considerarmos que, indubitavelmente, um dos nichos mais afetados por essa prática criminosa é o das eleições.

### 1.1 Conceito de *Fake News*

As *fakes news*, conforme argumenta Braga (2018, p. 205), podem ser entendidas como “a disseminação, por qualquer meio de comunicação, de notícias sabidamente falsas com o intuito de atrair a atenção para desinformar ou obter vantagem política ou econômica”. Por conseguinte, na esteira da pós-verdade<sup>21</sup>, esse fenômeno tem a possibilidade de impactar significativamente a política, o jornalismo, a justiça, a economia e a as nossas vidas como indivíduos. Uma vez que corresponde a “uma suspensão completa de referência a fatos e verificações objetivas, substituídas por opiniões tornadas verossímeis apenas à base de repetições, sem confirmação de fontes” (Dunker, 2017, p. 38).

As eleições de 2018 foram marcadas por um grande volume de notícias falsas, ou “fake news”, que foram amplamente disseminadas nas redes sociais e em aplicativos de mensagens como o WhatsApp. Isso, em parte, à facilidade de compartilhamento de informações na internet, combinada com a falta de regulamentação e supervisão das plataformas digitais.

Além disso, houve um ambiente político altamente polarizado no Brasil durante as eleições de 2018, o que levou muitas pessoas a compartilharem informações enganosas e falsas em apoio a seus candidatos ou para descredibilizar a imagem de seus oponentes. Muitas dessas notícias falsas tinham como objetivo influenciar a opinião pública e, conseqüentemente, o resultado das eleições.

---

21 <sup>2</sup> O termo “pós-verdade” se refere a um conceito em que a opinião pública é moldada mais por emoções e crenças pessoais do que por fatos objetivos. Em outras palavras, a verdade factual é menos importante do que as narrativas que apelam para as emoções e os preconceitos dos indivíduos (Dunker, 2017).

O fenômeno das fake news nas eleições de 2018 levou a uma série de debates por parte da sociedade civil e do Poder Judiciário sobre a responsabilidade das plataformas digitais em lidar com a disseminação de informações falsas, bem como sobre a importância de uma educação crítica e o papel dos cidadãos em verificar a veracidade das informações antes de compartilhá-las.

Com o aumento expressivo das práticas de desinformação em vários âmbitos (saúde, educação, vacinação), sobretudo eleitoral no ano de 2018 e na escalada de conteúdos antidemocráticos no Brasil – baseados muitas vezes em informações falaciosas –, todas as atenções se voltaram para a consequência do risco das *fake news* para toda a sociedade. Principalmente no ambiente jurídico, o que motivou o Judiciário a ampliar métodos de combate a essas práticas de desinformação, buscando garantir a integridade da sociedade e a credibilidade das instituições jurídicas e democráticas.

## **1.2 O Uso político das *Fake News* Objetivando Influenciar Politicamente a Sociedade**

As notícias falsas têm, notadamente, dois objetivos principais: atrair atenção para ganhar dinheiro com publicidade e exercer influência política. Isso tem um efeito político porque a função das notícias nas redes sociais é diferente do que normalmente se supõe: não se trata tanto de divulgar informações, mas de gerar comunidade. Acontece que as postagens servem para projetar a própria personalidade, fortalecer o vínculo com quem compartilha da mesma forma de pensar e se diferenciar dos demais. E isso geralmente acontece além das próprias convicções políticas.

É por isso que os usuários tendem a compartilhar informações que sustentem sua própria visão do mundo; veracidade ou objetividade ficam em segundo plano. Isso modifica a formação da opinião política. O ambiente digital pessoal torna-se mais importante e, alimentado por notícias falsas, pode escalar em uma espiral que sempre reforça a própria opinião: a mídia clássica – e, portanto, os critérios jornalísticos – perdem sua importância. A base da decisão eleitoral, a percepção pessoal do mundo, é direcionada para a verdade sentida, ensejando o que se conhece por bolha informacional.

O conceito de “bolha informacional” (Pedrosa; Baracho Júnior, 2021) se refere a uma situação em que uma pessoa, grupo ou comunidade é exposta apenas a informações que confirmam suas crenças e valores, enquanto ignoram ou rejeitam informações contrárias. É como se essas pessoas estivessem dentro de uma bolha, isoladas de diferentes perspectivas e opiniões. Essa bolha pode ser formada de várias maneiras, como através do consumo

de mídias sociais e notícias que são direcionadas de acordo com o histórico de navegação do usuário, ou mesmo através de grupos sociais onde as pessoas compartilham e reforçam as mesmas opiniões e crenças. O problema com a bolha informacional é que ela pode levar à polarização e ao conflito, já que as pessoas não estão expostas a diferentes perspectivas e ideias que poderiam levar a um entendimento mais amplo e equilibrado da realidade. Além disso, a bolha informacional pode limitar a capacidade das pessoas de tomar decisões informadas e de participar de um debate público saudável, o que é fundamental para o funcionamento da democracia.

A informação é um direito fundamental de importância basilar em um Estado Democrático de Direito, relacionando-se diretamente com os primados da dignidade humana e da liberdade. Logo, esse direito deve ser compreendido como elemento substancial a qualquer formação estatal democrática, haja vista que um povo apenas poderá exercer sua soberania ao possuir a liberdade de ter acesso à informação de forma fidedigna aos fatos (Pedrosa; Baracho Júnior, 2021).

Percebe-se, portanto, que a Constituição Cidadã de 1988 empoderou a sociedade civil do direito à informação, vedando qualquer movimento de censura ou restrição por parte do Poder Público, impondo ao Estado a obrigação de cumprir e resguardar o princípio da publicidade dos atos administrativos.

Nesse sentido, o direito à informação foi elevado ao patamar constitucional de direito fundamental constante no rol do eminente art. 5º, ou seja, é um direito inerente ao ser humano. Esse direito é parte integrante de sociedades constitucionais democráticas, pois, como lecionam Sarlet e Molinaro (2014, p. 21-22):

O acesso às informações em poder do Estado e os mecanismos de controle democrático são elementos essenciais à participação cidadã nos negócios públicos (na res pública), pois uma maior participação cidadã resulta em maior transparência da administração pública com o objetivo de aprimorar o controle democrático e a prestação de contas à sociedade por parte do governo. **Ademais, o direito à informação – relevante elemento da cidadania – mostra-se, em primeiro lugar e de maneira preponderante, com a ação social dos cidadãos não só em relação com as autoridades públicas, mas também em suas mútuas relações com as entidades privadas, por este motivo**

**ele aparece na maioria das Constituições democráticas como um direito fundamental, a par de adquirir a categoria de direito humano na ordem internacional.** Observe-se que esse direito (humano e fundamental) tem notável extensão planetária sendo reconhecido (até 2014) em 102 países [...]. (grifos nossos).

Assim o uso das notícias falsas com objetivo de influenciar a decisão na escolha dos representantes eleitos se consubstancia como uma violação ao direito constitucional à informação e ao próprio Estado Democrático de Direito.

### **1.3 O Estado Democrático de Direito e o Combate às *Fake News***

Sabe-se, pois, que um regime democrático moderno se caracteriza pela existência de eleições livres e periódicas para que sejam eleitos os representantes do povo (Bonavides, 2003). Nesse sentido, estar devidamente informados quanto a verdade de cada partido e cada candidato é fundamental para influir no resultado das eleições. Tal entendimento é bem exposto por Amaral (2021, p. 79-80):

Para que a democracia se viabilize, é preciso que a cidadania seja exercida. Para o exercício da cidadania, a liberdade de informação é indispensável, devendo se dar de forma ampla e correta. A deturpação dos fatos ou a divulgação de versão/opinião como fato implica desvirtuamento do debate público e pode acarretar prejuízos consideráveis às instituições democráticas, uma vez que afeta as premissas fáticas indispensáveis ao seu entendimento.

Por sua vez, importante destacar que as *fakes news* também podem ser utilizadas como ferramenta de ascensão social de pequenos grupos radicais. Tais grupos ou indivíduos ganham força em âmbito social ao disseminar um conjunto de mentiras para justificar determinadas ações enérgicas. Neste contexto, as *fake news* deturpam a imagem de inimigos políticos e distorcem a realidade dos fatos para torna-los mais alarmantes e preocupantes de forma a disseminar o pânico e angariar a atenção da opinião pública. Nesse ponto, Amaral (2021, p. 83) salienta que:

A crise de legitimidade por que passam diversos sistemas po-

líticos, inclusive o brasileiro, tem estimulado o surgimento de candidatos que utilizam a ausência de experiência política como virtude para assunção de cargos bastante elevados nas estruturas do Estado. Além disso, e pelas mesmas razões, discursos de ódio que buscam demonizar as práticas políticas – pejorativamente chamadas de velha política – têm popularizado aqueles que, até mesmo por desconhecerem a política, propalam ideias absurdas, no mais das vezes incluídas em orações repletas de impropérios.

É nessa seara que nasce, pois, os chamados “discursos de ódio”, estimulados por uma massa política no intuito de destruir quem consideram como inimigos e desclassificar grupos sociais minoritários, conforme explica Balem (2017, p. 6-7):

O discurso de ódio está relacionado, por conseguinte, com a difusão de formas concretas de expressão e de comunicação, dirigidas a grupos definidos por sua raça, religião, orientação sexual, deficiência, etnia, nacionalidade, idade, gênero, filiação política ou outras características pessoais, funcionais ou sociais. Prática que encontrou nas características peculiares do ciberespaço significativas vantagens, ante a dificuldade de identificação e punição dos responsáveis, além da visibilidade imediata do propagador. Desse modo, ocorre que a liberdade de expressão – antes conceituada como um direito fundamental – transmuda-se em verdadeira arma de ataque que, revestida de uma proteção constitucional abstrata inavaliável, por meio do discurso de ódio, o próprio espaço de discussão democrática que tencionava construir.

A Constituição Federal de 1988 afirma, em seu título próprio dos direitos e garantias fundamentais, no art. 14, que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei”. Logo, estando o voto diretamente ligado ao conceito de soberania, instituto basilar do Estado Democrático de Direito, a influência de inverdades com vista a seu condicionamento se demonstra como um próprio atentado ao Estado Democrático de Direito. Sobre tal questão, Fux (TSE, 2019, p. 15) afirma que:

É de sabença de todos que, no velho discurso de Abraham Lincoln, a democracia é o governo exercido pelo povo, em nome do povo e para o povo; mas é um governo exercido pelo povo. Se é exercido pelo povo, os candidatos são extraídos do povo. E é mister que nós saibamos quem é que vamos indicar para compor a nossa representação popular; e, exatamente, as fake news maculam esse processo de escolha através da falta de lisura informacional. Então, na verdade, as fake news, elas atentam contra o princípio constitucional da soberania popular, contra o princípio democrático, contra o princípio da moralidade das eleições.

Assim, o debate político consubstanciado no voto é elemento fulcral das democracias ao redor do mundo. Entretanto, com a disseminação de informações falsas e deturpadas principalmente por meio das mídias sociais, o processo democrático vem sofrendo diariamente com os ataques e os riscos de deturpação.

Desta forma é possível se observar a dimensão da seriedade que a disseminação de *fake news*, desenvolvidas em um caráter esquematizado e organizado, podem acarretar para o sistema democrático das nações.

## **2. Liberdade de Expressão e a Constituição Federal de 1988**

A liberdade de expressão, consagrada na Carta Magna de 1988, é elemento fundamental que integra o rol de garantias fundamentais constantes em uma sociedade liberal. A liberdade de expressão garante o pleno gozo do direito opinativo, crítico e construtivo da democracia. Assim, é este direito que garante a evolução dos dispositivos legais, haja vista que a participação opinativa do povo no processo jurídico e legislativo pátrio é peça-chave para o seu justo funcionamento.

Nesse íterim, a Constituição Federal de 1988 trata da questão em diversos artigos, quais sejam:

Art. 5º: IV – é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato IX – é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independente de licença ou censura.

Art. 220. A manifestação do pensamento, criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

Desta maneira, é possível perceber que existe uma linha tênue entre a livre manifestação do pensamento e da expressão e as afirmações que possam violar a honra, a imagem e demais direitos inerentes dos indivíduos. Eis, portanto, um complexo assunto debatido pela doutrina e pela jurisprudência e para o qual não parece haver uma resposta única e precisa.

Todavia, ante a discursos de ódio em evidente oposição com as demais normas constitucionais que defendem o Estado Democrático de Direito e a dignidade da vida humana como fundamento da própria República Federativa do Brasil iniciou-se o questionamento sobre os limites da liberdade de expressão quando o teor do que se exprime é ameaçador às próprias normas constitucionais.

## **2.1 Limites do Direito Constitucional à Liberdade de Expressão**

Posto que, a liberdade de expressão, prevista no artigo 5º, incisos IV e IX, e artigo 220, caput e parágrafo 2º, já possuíam contornos para sua mitigação frente à sua colisão com outros direitos constitucionalmente garantidos uma vez que a doutrina majoritária considera que a Constituição tem caráter principiológico, de forma que todas suas disposições devem ser interpretadas em conjunto, não constituindo cada uma individualmente uma regra absoluta, mas sim um conjunto de princípios coesos.

Desta sorte, a análise das normas e princípios da Constituição, deve ser observada em conjunto, de forma que não existe um escalonamento entre normas constitucionais, ou mesmo uma única forma interpretativa e integrativa adequada para a harmonização das diretrizes constitucionais quando da colisão de princípios no caso concreto, demandando assim um cuidado excepcional do julgador para encontrar o equilíbrio adequado dos limites de interpolação de cada princípio constitucional frente à complexidade dos casos concretos.

Neste sentido, Alexy (2008) propõe que os princípios possuem dimensões de importância distintos, ou seja, frente ao caso concreto, para

o exercício de sopesamento de princípios, não se trata de escolher aleatoriamente qual princípio deve se sobrepor a outro, mas sim estabelecer o grau de importância de determinados princípios em detrimento de outros no caso concreto; o que não implica na declaração de sua invalidade ou na criação de regra especial de exceção, apenas na valoração dos mesmos frente à determinada situação.

Em julgamento pelo STF, a Corte já havia se posicionado, inclusive, no sentido de que a liberdade de expressão não ampara manifestações preconceituosas ou a incitação de violência e intolerância, demonstrando assim ponderação quanto à aplicabilidade de normas constitucionais aparentemente incompatíveis no caso concreto conforme é possível observar em julgado de 2003:

HABEAS-CORPUS. PUBLICAÇÃO DE LIVROS: ANTI-SEMITISMO. RACISMO. CRIME IMPRESCRITÍVEL. CONCEITUAÇÃO. ABRANGÊNCIA CONSTITUCIONAL. LIBERDADE DE EXPRESSÃO. LIMITES. ORDEM DENEGADA.

1. Escrever, editar, divulgar e comercializar livros “fazendo apologia de idéias preconceituosas e discriminatórias” contra a comunidade judaica (Lei 7716/89, artigo 20, na redação dada pela Lei 8081/90) constitui crime de racismo sujeito às cláusulas de inafiançabilidade e imprescritibilidade (CF, artigo 5º, XLII).

[...]

7. A Constituição Federal de 1988 impôs aos agentes de delitos dessa natureza, pela gravidade e repulsividade da ofensa, a cláusula de imprescritibilidade, para que fique, ad perpetuum rei memoriam, verberado o repúdio e a abjeção da sociedade nacional à sua prática. 8. Racismo. Abrangência. Compatibilização dos conceitos etimológicos, etnológicos, sociológicos, antropológicos ou biológicos, de modo a construir a definição jurídico-constitucional do termo. Interpretação teleológica e sistêmica da Constituição Federal, conjugando fatores e circunstâncias históricas, políticas e sociais que regeram sua formação e aplicação, a fim de obter-se o



real sentido e alcance da norma.

9. Direito comparado. A exemplo do Brasil as legislações de países organizados sob a égide do estado moderno de direito democrático igualmente adotam em seu ordenamento legal punições para delitos que estimulem e propaguem segregação racial. Manifestações da Suprema Corte Norte-Americana, da Câmara dos Lordes da Inglaterra e da Corte de Apelação da Califórnia nos Estados Unidos que consagraram entendimento que aplicam sanções àqueles que transgridem as regras de boa convivência social com grupos humanos que simbolizem a prática de racismo.

[...]

11. Explícita conduta do agente responsável pelo agravo revelador de manifesto dolo, baseada na equivocada premissa de que os judeus não só são uma raça, mas, mais do que isso, um segmento racial atávica e geneticamente menor e pernicioso.

12. Discriminação que, no caso, se evidencia como deliberada e dirigida especificamente aos judeus, que configura ato ilícito de prática de racismo, com as conseqüências gravosas que o acompanham.

**13. Liberdade de expressão. Garantia constitucional que não se tem como absoluta. Limites morais e jurídicos. O direito à livre expressão não pode abrigar, em sua abrangência, manifestações de conteúdo imoral que implicam ilicitude penal.**

**14. As liberdades públicas não são incondicionais, por isso devem ser exercidas de maneira harmônica, observados os limites definidos na própria Constituição Federal (CF, artigo 5º, § 2º, primeira parte). O preceito fundamental de liberdade de expressão não consagra o “direito à incitação ao racismo”, dado que um direito individual não pode constituir-se em salvaguarda de condutas ilícitas.**

**tas, como sucede com os delitos contra a honra. Prevalência dos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade jurídica.** (grifos nossos).

[...]

Ordem denegada.

(STF. HC 82424, Relator(a): Moreira Alves, Relator(a) p/ Acórdão: Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2003, DJ 19-03-2004 PP-00024 EMENT VOL-02144-03 PP-00524)

Desta maneira, a utilização do teste de proporcionalidade é essencial para que haja a harmonização das normas constitucionais nos casos concretos, de maneira a compatibilizar tanto as normas constitucionais entre si, quanto para compreender a razoabilidade de imposição dessas limitações para que as mesmas não constituam excesso.

Uma vez analisado oopesamento da liberdade de expressão em face de outros direitos constitucionais faz-se necessário um olhar exegético para o Inquérito das *fake news*, para que se possa averiguar se, no caso em tela, fora aplicada tal ponderação na colisão de direitos, é o que se observará na seção seguinte.

### **3.O Judiciário e o Inquérito das *Fake News***

No primeiro momento desta seção, cabe analisar a aplicação do Princípio da Proporcionalidade frente à colisão de Direitos Fundamentais, em que a doutrina majoritária considera que a Constituição tem caráter principiológico, de forma que todas suas disposições devem ser interpretadas em conjunto, não constituindo cada uma individualmente uma regra absoluta, mas sim um conjunto de princípios coesos.

Em um mundo moderno e com relações cada vez mais complexas, o Direito demanda de utilidade para a persecução dos objetivos sociais para poder ser útil, assim, em um contexto de Democracia Participativa, nas quais os cidadãos tem cada vez mais participação direta nos processos decisórios, a própria forma de compreensão sobre a efetividade das normas se alinha a um conceito cada vez mais em prioridade da eficácia social como requisito para a validade da norma, do que um somente baseado na eficácia jurídica.

Dessa maneira, a liberdade de expressão não é absoluta, podendo ter sua eficácia e aplicação delimitadas de maneira a se harmonizar, frente a uma situação concreta, com os demais princípios e normativas constitucionais, conforme explica Barak (2012, p. 29):

Não é incontroversa a noção de direitos absolutos. Alguns doutrinadores questionam o mero conceito de um direito absoluto jurisprudencialmente reconhecido (ex.: um direito sem limitações). Existem aqueles que acreditam que todos os direitos são relativos, mesmo os mais significativos dos direitos podem ser limitados.

(tradução nossa)

Ora que, frente ao caso concreto não causa espanto se encontrar situações em que a limitação dos direitos fundamentais se faz necessária quando da colisão de dois ou mais princípios, e sendo todos os princípios constitucionais igualmente relevantes, a solução mais adequada é sua análise frente ao teste da proporcionalidade, conforme bem preceitua Bonavides (2000, p. 386), ao entender que o princípio da proporcionalidade é o instrumento de interpretação adequado frente ao antagonismo entre direitos fundamentais, inclusive, ressaltando ser de uso frequente por diversas cortes constitucionais da Europa, especialmente no Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia.

Ainda em relação à proporcionalidade, Clérico (2009, p. 25), divide a compreensão da mesma em seu sentido amplo e estrito, sendo o primeiro relativo à proibição do excesso quanto à aplicação e efetivação das normas, e o segundo relativo à aplicação da norma frente à colisão de princípios no caso concreto:

[...] de acordo com o princípio da proporcionalidade, os meios estabelecidos pelo legislador devem ser adequados e necessários para alcançar o fim pretendido. O meio é adequado quando com sua ajuda o fim desejado pode ser promovido. Os meios são adequados quando, com sua ajuda, o fim desejado pode ser promovido; é necessário quando o legislador não puder escolher outro meio igualmente adequado para o cumprimento da meta estatal ou para a promoção do direito que colide com o direito afetado, mas que implique em restrição

menor ao direito fundamental afetado. Por sua vez, a limitação ao direito fundamental deve ser proporcional em sentido estrito, ou seja, deve estar razoavelmente relacionada ao peso e à importância do direito afetado. (tradução nossa)

Assim, se o objetivo maior da República Federativa do Brasil, conforme estabelece a Constituição, em seu art. 3º, I, é a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a aplicação do teste da proporcionalidade atende ao requisito de justiça então preceituado, uma vez que a aplicação literal da lei, descolada da sua significação em um contexto histórico e social, por mais legal que possa ser arguida, não atinge seu fim de uma aplicação da lei de maneira coesa.

Nesse sentido, sobre a relação entre o princípio da proporcionalidade e a ideia de justiça, assevera Jackson (2015, p. 3099):

A proporcionalidade pode ser entendida como um princípio legal, como uma meta do governo e como uma abordagem estruturada particular para a revisão judicial. Como princípio e como objetivo do governo constitucional, a proporcionalidade é um “preceito de justiça”, incorporando a ideia de que danos maiores impostos pelo governo devem ser justificados por razões mais pesadas e que transgressões mais graves da lei devem ser mais duramente sancionadas do que menos graves.

[...] o princípio da proporcionalidade impõe algum limite à ação governamental autorizada, um limite conectado a um senso de justiça para com os indivíduos ou um desejo de prevenir abusos de poder por parte do governo. A proporcionalidade está centralmente preocupada em como, em uma “sociedade democrática, o respeito pela dignidade de todos os homens é central [...].

Da mesma forma, Sweet e Mathews (2019, p. 3-5) ressaltam a importância da análise de proporcionalidade para se atingir os objetivos do texto legal, sendo esta abordagem cada vez mais adotada por diversas cortes constitucionais no mundo inteiro:

[...] os tribunais superiores mais poderosos do mundo con-

vergiram para um procedimento comum - uma estrutura doutrinária conhecida como análise de proporcionalidade (PA) - para julgar direitos.<sup>3</sup> Hoje, a PA é básica para o estado de direito no estado constitucional moderno.

[...]

PA é uma construção doutrinária, e nosso foco na doutrina jurídica também pode soar o alarme. Está na moda suspeitar de estudos que procuram explicar resultados jurídicos apenas por meio da exegese de textos constitucionais e de pronunciamentos formais de tribunais superiores. Com razão. Advogados acadêmicos e cientistas sociais demonstraram conclusivamente que “fatores extrajudiciais” - desenvolvimento econômico, a organização de sistemas partidários e eleitorais, mudanças demográficas e mudanças culturais, a ascensão e queda de movimentos sociais, e assim por diante - condicionam fortemente a evolução de direito constitucional e política. (tradução nossa)

Finalmente, quanto à importância da proporcionalidade no sopesamento de princípios constitucionais, é importante destacar-se que parte da doutrina não considera que a proporcionalidade seja um princípio, mas sim um critério para a interpretação e aplicação do direito, posição esta como defendida por Rothenburg (2008, p. 288-9), que argumenta que a proporcionalidade tem natureza intrinsecamente formal, fornecendo uma metodologia de aplicação para os conflitos, não sendo um princípio, uma vez que o conteúdo da proporcionalidade se refere a como as normas devem ser aplicadas e não uma determinação de um comportamento.

Seja considerada como um princípio ou como critério de interpretação, a proporcionalidade se apresenta como um importante instrumento para que a aplicação do direito reflita os ideais motivadores da norma jurídica, os quais frente à uma realidade sempre em contínua transformação e evolução transbordam o sentido literal do texto legal.

Em suma, a proporcionalidade é um importante instrumento jurídico para solucionar conflitos entre princípios constitucionais, garantindo que as medidas adotadas pelo Estado sejam adequadas, necessárias e proporcionais aos direitos fundamentais em questão, e, na próxima seção, tais direitos estarão em análise, pelo prisma da segurança jurídica, contraposto

à divulgação de notícias falsas.

### 3.1 Direitos Fundamentais e Combate às *Fake News*

O princípio da segurança jurídica, positivado no art. 5º, XXXVI da Constituição Federal, tem por objetivo a preservação da estabilidade das relações jurídicas. Sob a questão, Silva (2006, p. 113) argumenta que:

[...] a segurança jurídica consiste no ‘conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida’. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída.

Assim, essa previsibilidade da aplicação normativa constitui o cerne da segurança jurídica. Contudo, não é possível olvidar que, quando de uma interpretação subjetiva da norma, como o que acontece com a aplicação de princípios, a falta de um norte para a conceituação destes princípios e seus limites de aplicabilidade também adentram a problemática da segurança jurídica.

Desse modo, a garantia de segurança jurídica não advém somente da aplicação materialmente e temporalmente correta da norma, mas também de uma homogeneidade quanto à interpretação de seu conteúdo, de forma a garantir a materialização e efetivação das disposições normativas que se desejam que sejam cumpridas.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26, a Ministra Cármen Lúcia, expressou em seu voto que “a tutela dos direitos fundamentais há de ser plena, para que a Constituição não se torne mera folha de papel”. Contudo, por mais que realmente exista um dever de se interpretar o direito frente a todo um conjunto de princípios para o respeito constitucional aos direitos fundamentais, quando a interpretação dada, como no caso em questão, deturpa o significado literal da norma, cria-se profunda insegurança jurídica. A interpretação inconsistente da lei ou de um princípio, a qual pode até resvalar em invasão de competência legislativa pelo judiciário, leva, assim, à insegurança jurídica.

Dessa maneira, é indubitável que tanto o direito à liberdade de

expressão quanto os direitos à informação correta e a defesa do Estado Democrático de Direito são direitos fundamentais. Não obstante, é preciso que se estabeleçam critérios uniformes para a determinação do que extrapola o direito à liberdade de expressão, de maneira a ferir outros direitos, para que tais decisões não venham a se tornar fonte de insegurança jurídica com a utilização de critérios arbitrários pelo magistrado em sua apreciação do caso concreto.

Neste sentido, vale ressaltar que ante uma potencial *fake news* emergem duas situações em que há a colisão de direitos fundamentais: a primeira na qual uma notícia falsa pode genuinamente ser considerada liberdade de expressão e a segunda na qual a notícia falsa é propositalmente criada e divulgada de maneira a ludibriar a coletividade.

No primeiro caso, é deveras complexo como o julgador deve proceder, uma vez que o material utilizado fora de contexto não pode ser inteiramente removido ou proibido sob pena de constituir censura, embora sua utilização indevida fira direitos coletivos à informação correta.

Por sua vez, na segunda hipótese, é evidente que o direito individual ou de um grupo específico à liberdade de expressão não se sustenta frente a um direito de toda a coletividade à informação correta. Embora a liberdade de expressão seja um direito fundamental, é importante que a disseminação de informações falsas seja coibida para proteger outros direitos fundamentais, como a privacidade, a honra e a dignidade das pessoas afetadas por essas notícias, e o entendimento jurisprudencial tem se concentrado em distinguir a liberdade de expressão da disseminação de *fake news* e será o enfoque da próxima seção.

### **3.2 O Entendimento Jurisprudencial Acerca da Distinção entre Liberdade de Expressão e *Fake News***

Conforme explanado anteriormente, a liberdade de expressão não possui status de direito absoluto, de maneira que, no afã de combater às *fake news*, pode-se esbarrar no direito de livre expressão convertendo-se em censura. Destarte surge a necessidade da presente análise acerca do posicionamento do judiciário frente às lides envolvendo Fake News.

Nesse sentido, merece destaque a decisão do Ministro Luís Roberto Barroso, no julgamento do RESPE (Recursos Especiais Eleitorais) n.º 972-29/MG, ao apresentar uma limitação do conceito de *fake news* visando garantir e prestigiar o princípio da liberdade de expressão, *in verbis*:

[...] para que a liberdade de expressão seja devidamente assegurada, em princípio, não devem ser caracterizados como

‘fake News’: os juízos de valor e opiniões; as informações falsas que resultam de meros equívocos honestos ou incorreções imateriais; as sátiras e paródias; e as notícias veiculadas em tom exaltado e até sensacionalista. Deve-se usar o conceito de “fake News” para o conteúdo manifestamente falso que é intencionalmente criado e divulgado para o fim de enganar e prejudicar terceiros, causar dano, ou para lucro.

Nesse sentido, portanto, para que uma ação seja caracterizada de fato como uma *fake news* é exigido, pois, que se atente a sua finalidade. No que concerne à intenção de manipular o entendimento geral por meio de alegação manifestamente falsa, tem-se, pois, que não há mais que se falar em liberdade de expressão; expressar-se constitucionalmente requer que isto se fala por veredas justas e sinceras, sem a nefasta intenção de corromper o entendimento de terceiros.

Por outro lado, caso a notícia seja manifestamente falsa, a sua permanência nas redes configura, pois, um problema. Nesse sentido, Abreu e Adeodato (2020, p. 9) explicam da necessidade de prova de falsidade da informação para a remoção de seu conteúdo:

[...] para justificar a remoção ou retificação das informações inverídicas, basta que elas sejam verificavelmente falsas, isto é, deve haver meios de comprovar ou demonstrar que as alegações não correspondem à realidade. Ainda que isso não esteja evidente, deve ser possível verificar a veracidade da informação, admitindo-se os mais diversos meios de prova.

Nessa seara, vê-se que o judiciário tem papel fundamental no combate às práticas de *fake news*, no sentido de que seus efeitos são prejudiciais às normas fundamentais e à própria ordem democrática, pois é neste poder que tais questões de fato serão decididas. Entretanto, sobre risco de desrespeito ao princípio da liberdade de expressão, envolvido na remoção de conteúdo, Balem (2017, p. 5) argumenta que:

[...] um dos maiores desafios no combate às ‘fake news’ é assegurar que qualquer medida para coibir sua divulgação, não afete a liberdade de expressão. Como garantir a liberdade de expressão na internet e, ao mesmo tempo, evitar que ela seja



utilizada de forma criminosa é uma equação difícil de ser resolvida, mas que merece atenção e discussões da sociedade.

Tal problemática, envolvendo a colisão de dois direitos fundamentais, qual sejam o direito à liberdade de expressão e o direito à informação verídica necessário para a tomada de decisões conscientes, é deveras complexa. Assim, não é estranho que, em alguns casos, possa haver decisões judiciais que invadam competências e acabem por se configurar como censura prévia. Nesses casos, há a extrapolação da conceituação de *fake news*.

Como exemplo, pode-se citar um julgado que envolveu o embate entre um Centro Educacional e a Google Brasil Internet Ltda<sup>22</sup>. A primeira entrou com uma ação de obrigação de fazer em face da segunda, exigindo que fossem bloqueados os acessos de conteúdo a maus-tratos contra crianças que supostamente aconteceram dentro do Centro Educacional.

Em primeira instância, julgou-se procedente o pedido. Já em segunda instância, o entendimento foi diferente. Tem-se, pois, a colisão entre dois princípios: a liberdade plena de expressão e, do outro lado, os chamados direitos de personalidade, também aplicáveis às pessoas jurídicas, e que devem ser analisados caso a caso<sup>23</sup>.

O entendimento dos desembargadores se deu no sentido de que não é coerente a exclusão ou proibição de acesso a nenhum assunto que seja relevante para o escopo social. Logo, só poderá haver impedimento na divulgação de conteúdos comprovadamente ilegais e no intuito de unicamente prejudicar terceiros, o que não foi constatado no caso em questão. Assim, o entendimento foi alterado como é possível observar na ementa do supracitado julgamento:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. DIVULGAÇÃO DE CONTEÚDO NA INTERNET. LEI 12.965/2014. DIREITOS FUNDAMENTAIS. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. RESTRIÇÃO DE ACESSO. ILICITUDE NÃO DEMONSTRADA. CENSURA PRÉVIA À LIBERDADE DE EXPRESSÃO E CERCEIO AO DIREITO À INFORMAÇÃO. FATOS SUPOSTAMENTE CRIMINOSOS. INTERESSE SOCIAL

---

22 Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/informativos/2016/informativo-de-jurisprudencia-n-319/bloqueio-de-conteudo-na-internet-2013-censura-previa-a-liberdade-de-expressao-e-cerceio-ao-direito-a-informacao>. Acesso em: 21 abr. 2023.

23 Idem.

## QUANTO À APURAÇÃO. AUSÊNCIA DE PROVA INEQUÍVOCA.

I. A liberdade de informação e os direitos da personalidade coabitam o texto constitucional sem qualquer relação de preeminência ou subordinação. São valores e princípios constitucionais que não se excluem nem se sobrepõem no plano normativo, de maneira que, em caso de colisão ou atrito no caso concreto, devem ser ponderados para que se estabeleça aquele que deve prevalecer ocasionalmente.

II. À luz das particularidades das situações específicas e com as ferramentas hermenêuticas do princípio da proporcionalidade, incumbe ao juiz solucionar os conflitos de interesses com extrema cautela e sob a lente do conjunto de direitos fundamentais catalogados na Lei Maior, de modo a extrair o direito fundamental que, em dado litígio, deve episodicamente subjugar o outro que com ele rivaliza.

III. No campo específico da internet, a Lei 12.965/2014 prioriza as liberdades de expressão, de comunicação e de manifestação de pensamento, no pressuposto de que atendem ao bem comum e ao interesse público, consoante se depreende dos seus artigos 2º, caput, 3º, inciso I, e 4º, inciso II.

IV. Se o exercício da liberdade de expressão ou de manifestação do pensamento exorbita as raias da legalidade, o artigo 19, caput e § 1º, da Lei 12.965/2014, permite que o conteúdo respectivo seja tornado indisponível pelo provedor de aplicações de internet, isto é, seja suprimido do ambiente virtual.

[...]

VII. Sem que seja possível verificar, de plano, a ilicitude de conteúdos de áudio e de vídeo relativos a fatos graves ocorridos nas dependências de estabelecimento educacional, não se pode exigir de provedores a sua remoção da internet, haja vista o interesse social que permeia o seu conteúdo e a sua divulgação.

**VIII. Deve ser reformada a decisão judicial que determina o bloqueio genérico de acesso a conteúdos que simplesmente façam menção aos fatos que determinada sociedade empresária almeja simplesmente banir da internet, máxime à falta de prova inequívoca a respeito da natureza unicamente difamatória dos conteúdos postados ou de sua prévia edição.** (grifos nossos).

IX. Recurso conhecido e provido. (TJ-DF. Acórdão 911432, 20150020218878AGI, Relator: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, 4ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 25/11/2015, publicado no DJE: 15/12/2015).

Nota-se, portanto, que a Justiça pode incorrer em erro ao tentar controlar demasiadamente determinadas situações, podendo ser configurada censura prévia. Desse modo, algumas decisões podem se dar no intuito de silenciar algum discurso, necessitando-se, pois, que os primados da liberdade constitucionalmente previstos sejam acionados sempre que se estiver diante de um cerceamento do direito de fala e de pensamento.

O controle do judiciário sobre *fake news*, analisado por alguns como excessivo, tem sido objeto de discussão na sociedade e na comunidade jurídica. Nesse contexto, o referido inquérito, conduzido pelo Supremo Tribunal Federal tem sido alvo de críticas por ser uma investigação instaurada de ofício pelo próprio tribunal, sem que haja um processo criminal em curso. A seção seguinte analisará as críticas tecidas ao inquérito onde alguns entendem que a investigação, embora necessária para coibir a disseminação de informações falsas, estaria extrapolando dos limites do poder judiciário e violando o devido processo legal.

### **3.2 O Inquérito das *Fake News***

A disseminação das tecnologias da informação propiciou uma revolução quanto à forma de comunicação, haja vista que aumentou exponencialmente sua velocidade e capacidade de alcance; entretanto, em contrapartida, gerou uma onda de desinformação com a disseminação das *fake news*. O fenômeno das *fake news*, ou notícias falsas, propagadas majoritariamente por meio de ambiente virtual, vêm gerando grandes preocupações das autoridades judiciais, em especial ao STF, que foi alvo de diversos ataques. (Santos; Cruz, 2021).

Diante disso, foi instaurado pelo Supremo Tribunal Federal, em março de 2019, pelo presidente da Corte à época, o ministro Dias Toffoli, o chamado Inquérito das *Fake News*. A motivação para o início do inquérito foram as constantes ameaças contra os Ministros do STF, bem como a disseminação de notícias falsas sobre os mesmos por meio das mídias sociais. O inquérito teve como alvo deputados, senadores, empresários e influenciadores digitais relacionados a movimentos conservadores e que disseminavam mensagens agressivas contra a Suprema Corte e seus Ministros.

Diante disso, o inquérito foi instaurado por meio da Portaria GP n.º 69 de 2019/STF, que assim dispõe:

O PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no uso de suas atribuições que lhe confere o Regimento Interno, CONSIDERANDO que velar pela intangibilidade das prerrogativas do Supremo Tribunal Federal e dos seus membros é atribuição regimental do Presidente da Corte (RISTF, art. 13, I); CONSIDERANDO a existência de notícias fraudulentas (*fake News*), denúncias caluniosas, ameaças e infrações revestidas de *animus calumniandi*, *diffamandi* e *injuriandi*, que atingem a honorabilidade e a segurança do Supremo Tribunal Federal, de seus membros e familiares, RESOLVE, nos termos do art. 43 e seguintes do Regimento Interno, instaurar inquérito para apuração dos fatos e infrações correspondentes, em toda a sua dimensão, Designo para a condução do feito o eminente Ministro Alexandre de Moraes, que poderá requerer à Presidência a estrutura material e de pessoal necessária para a respectiva condução (Brasil, 2019, p. 1).

Diante do exposto acima, vê-se que o Inquérito das *Fake News* se baseou no art. 43 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, o qual assevera que, em caso de infração de lei penal nas dependências da Corte, o Presidente desta instaurará inquérito, em caso envolva autoridade ou pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, ou então delegará tal atribuição para outro Ministro. Nesse caso, o inquérito em questão foi instaurado de ofício, pois não houve provocação por parte do Ministério Público ou da Polícia Judiciária (Mendes, 2021).

Conforme mencionado na Portaria, as *fake news* ora destinadas ao STF, teriam por fim ameaçar a honra e a segurança dos Ministros e de

suas famílias, o que, de acordo com a Corte, justificaria a necessidade do Inquérito. Todavia, tal procedimento suscitou enorme discussão entre a doutrina, pois parte desta questionou veementemente a instauração do inquérito de ofício, criticando, pois, a concentração exacerbada de poder sobre o STF (Mendes, p. 10, 2021).

O primeiro ponto a gerar enormes críticas ao inquérito das *fake news* diz respeito a uma suposta violação ao sistema acusatório. De forma simplória, o sistema acusatório, adotado no Brasil, pressupõe a atuação de órgãos distintos para exercer a função de acusação e julgamento, o que não ocorre no decorrer de um inquérito, pois este não está vinculado aos primados do contraditório e da ampla defesa.

Nesse sentido, parte da doutrina afirma que o art. 129, I, da Constituição Federal, que garante ao Ministério Público a titularidade da ação penal, torna o art. 43 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal flagrantemente inconstitucional. Acerca dessa questão, Olivo (2021, p. 14 *apud* Silva; Azevedo, 2021, p. 101) afirma que:

Da mesma forma, a instauração de inquérito de ofício, de modo sigiloso e, sem a devida participação do Ministério Público, nos termos do artigo 129, I, da Constituição de 1988 remete a investigação a o sistema inquisitorial, onde há a concentração de poderes de acusar, investigar e julgar e, no caso em análise, há o agravante de as vítimas serem os próprios ministros da Corte, fulminando a imparcialidade.

Soma-se a isso o fato de que o Ministro Alexandre de Moraes foi escolhido como relator também de ofício, sem que se realizasse o sorteio da relatoria do caso, o que fere diretamente o princípio do juiz natural e reforça as críticas acerca da parcialidade no curso do inquérito (Silva; Azevedo, 2021).

Outra forte crítica que se faz ao inquérito das *fake news* decorre diretamente de seu objeto: os limites da liberdade de expressão. A liberdade de expressão consiste em direito fundamental previsto na Constituição Federal, de modo que limitar seu gozo pode, em muitos casos, caracterizar-se como censura. Nesse diapasão, o STF, ao tentar combater a desinformação em meio às redes sociais, acaba por imprimir a força coercitiva do sistema penal acima das demais medidas cabíveis, desconsiderando, pois, que o direito penal é *ultima ratio* (Brito Filho; Sousa, 2020).

Assim, ao penalizar atitudes que entende ser prejudicial às insti-

tuições democráticas de forma deveras rígida, conforme entendimento de parte considerável da doutrina, o STF acaba por extrapolar suas competências originais. Nas palavras de Brito Filho e Sousa (2020, p. 44): “[...] uma questão de grande magnitude social é delimitada através da caneta de togados que não foram eleitos pelo povo por meio de julgamentos que, por vezes, podem traduzir inclinações pessoais”.

Ademais, de acordo com alguns entendimentos, classificar expressões proferidas por meio de mídias digitais como ameaças ao Estado Democrático de Direito é assunto deveras complexo e ainda não totalmente delimitado<sup>24</sup>. Sobre isso, Caminha (2022, p. 39) assevera que “[...] diante das medidas cautelares proferidas na condição de busca e apreensão dos envolvidos, foi instituída a repressão ao direito à liberdade de expressão porque não existe definição entre a crítica do abuso por dolo de ameaçar ou difamar”.

Diante disso, é possível suscitar as imprecisões quanto aos fatos e aos indivíduos investigados pelo inquérito. A Portaria GP nº 69 outrora mencionada não especifica ou define os fatos concretos a serem investigados, tampouco quais sujeitos alvos da ação, o que, por certo, fere o princípio da legalidade estrita, o qual exige um mínimo de identificação do objeto e das partes para que o processo não se sustente meramente em suposições (Benevides, 2019).

Tendo em vista que a Constituição Federal, em seu art. 102, I, elenca taxativamente as atribuições concernentes ao STF, e que a Portaria em questão não especificou os indivíduos alvos da investigação, ou seja, não há como saber se estão ou não sobre sua jurisdição, torna-se, pois, impossível afirmar a constitucionalidade da instauração do inquérito. Ademais, por se tratar de rol taxativo, não há também de se falar em interpretação extensiva de sua competência (Benevides, 2019).

Por fim, contra a instauração do inquérito em tela, argumenta-se que o STF não remeteu previamente o inquérito à Procuradoria Geral da República (PGR) para que esta se manifestasse por meio de parecer. Essa obrigatoriedade de manifestação prévia da PGR está prevista no art. 46

---

24 A Lei nº 14.197 de 01 de setembro de 2021, veio exatamente a delimitar os crimes contra o Estado Democrático de Direito, ao revogar a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (Lei de Segurança Nacional), e dispositivo do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14197.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14197.htm). Acesso em: 12 fev. 2024.

da Lei Complementar 75/93. De modo diverso, o Ministro Alexandre de Moraes impôs medidas cautelares, censurou vias de comunicação, decretou o bloqueio de contas na *internet*, como também determinou buscas e apreensões sem prévio parecer da PGR (Benevides, 2019).

Dessa forma, parte da doutrina, fundamentada nos argumentos supracitados, alega que o inquérito das *fake news* carece de constitucionalidade, à medida que o STF assumiu ao mesmo tempo o papel de acusador, investigador e julgador, o que acarretaria um julgamento contaminado de parcialidade, além de ferir primados basilares do Direito, como a ampla defesa, o contraditório e a própria noção central de justiça.

Por outro lado, conforme argumentam Santos e Cruz (2021), alguns doutrinadores atestam a favor da constitucionalidade do inquérito das *fake news*. Em primeiro lugar, há entendimento no sentido de que, no caso em tela, o Supremo Tribunal Federal, por ser órgão constitucionalmente instituído, ao sofrer sérias ameaças de ataque, invasão e agressão contra seus membros, existiria risco, portanto, ao próprio Estado Democrático de Direito.

Além disso, de acordo com Fernandes e Dantas (2020), o art. 43 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF) foi recepcionado pela Constituição Federal, tendo sido inclusive suscitado em outros julgamentos, como na decisão acerca do uso abusivo de algemas nas prisões. Assim, segundo eles:

No caso específico do STF, o art. 43 do RISTF parece cumprir essa função de garantia institucional, a ser exercida de forma excepcional para os casos de graves ataques ou crimes que afetem o livre exercício das funções constitucionais da Corte ou a instituição como um todo, em especial diante da inércia dos órgãos de investigação na apuração desses fatos (Fernandes; Dantas, 2020, local).

Ademais, Fernandes e Dantas (2020, local) asseveram que “[...] o nosso sistema constitucional atribui posição particular ao STF na condução de inquéritos no âmbito da sua competência criminal original e ainda na investigação de crimes que atentam contra a Corte”. Diante disso, não haveria necessidade de extrema rigidez quanto a forma de tal procedimento; basta, pois, a previsão da possibilidade de instauração de inquérito em legislação infraconstitucional, e não na Constituição.

O jurista Lênio Streck (2020) corrobora com os argumentos supracitados, bem como com a posição do STF na instauração do inquérito, ao afirmar que:

A instauração de inquérito de ofício, embora pouco usual no âmbito da Corte, já foi realizada, mais recentemente, no âmbito do HC 152.720 para investigar abuso na utilização de algemas em Sérgio Cabral. Portanto, existe precedente a respeito. A diferença estaria no fato de que, enquanto um Inquérito foi feito em sede de HC envolvendo uma terceira pessoa, no caso presente tratou-se de um ataque ao próprio STF, que resultou no inquérito também de ofício. De todo modo, formou-se um precedente que deve ser lido do seguinte modo (até que seja superado pelo próprio STF): é possível que o STF instaure inquérito de ofício. É o precedente que vale. Pode-se não concordar com ele. Mas aí está (Streck, 2020, n.p).

Além da existência de precedente em âmbito nacional, como afirma Lenio Streck (2020), Fernandes e Dantas (2020) chamam atenção para a análise do direito comparado. Segundo eles, na Inglaterra e nos Estados Unidos, por exemplo, existem instrumentos conhecidos como *contempt of court*, que são utilizados para a defesa dos tribunais. Os *contempt of court* permitem que os órgãos do Poder Judiciário apliquem sanções de cunho penal ou civil sobre atos que ameacem o pleno exercício de suas funções jurisdicionais. Este instituto vigora nos Estados Unidos desde 1789.

Logo, os defensores do inquérito das *fake news* alegam que, tendo em vista o poder destrutivo que estas notícias falsas podem possuir, prejudicando reputações e incitando ondas de ódio generalizadas baseadas em mentiras, é fundamental que a Suprema Corte aja ativamente para a defesa de sua instituição. Dessa forma, Fernandes e Dantas (2020, local) concluem que “não se pode ignorar que esse poder de polícia judiciária, previsto pelo art. 43 do RISTF, parece constituir uma importante garantia para impedir ataques que atentem contra o poder constitucionalmente incumbido da defesa dos direitos fundamentais”.

### **3.3 O papel do Judiciário no Combate às Fake News**

Uma vez identificado que o conteúdo vinculado se consubstancia



no conceito de *fake news*, não constituindo mera opinião ou sátira, o Poder Judiciário pode e deve adotar medidas visando combater a propagação das *fake news*, neste sentido, destaca-se julgado do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, o qual expõe perfeitamente a distinção entre a liberdade de expressão, com fins inclusive artísticos, das *fake news*:

APELAÇÃO. CONSTITUCIONAL E CIVIL. AÇÃO REPARATÓRIA. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA SENTENÇA E DE CAPACIDADE POSTULATÓRIA DA ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL. PRELIMINARES REJEITADAS. CERCEAMENTO DE DEFESA. PROVA TESTEMUNHAL. INOCORRÊNCIA. POSTAGEM VEICULADA NA PLATAFORMA TWITTER. OFENSA À HONRA. SENADORA DA REPÚBLICA. PRESIDENTE DA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES DO SENADO FEDERAL. EX-MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. LIBERDADE DE EXPRESSÃO. ABUSO DE DIREITO. CONFIGURAÇÃO. FAKE NEWS.

[...]

4. A Constituição Federal garante a todos o direito de liberdade de manifestação de pensamento, vedando apenas o anonimato. Esse direito não pode sofrer qualquer forma de controle ou limitação de divulgação (CF, art. 220, § 2º), salvo se houver violação de normas e direitos constitucionalmente protegidos.

5. “A liberdade de expressão é não só uma componente essencial dos regimes democráticos, como o grau de democracia de um Estado pode ser razoavelmente aferido através do grau efetivo de liberdade de expressão de que gozam seus cidadãos.” (Francisco Teixeira da Mota. A liberdade de expressão em tribunal. Lisboa: FFMS, 2013, p. 11).

[...] 12. O direito de criação e de expressão da atividade artística comporta a “invenção da verdade” e tem proteção constitucional (CF, art. 5º, IX). Fora das Artes, a invenção e divulgação de fatos não tem proteção constitucional. No

Brasil, nunca teve. É o que se chama fake news.

13. Imputar fato falso que ofende a dignidade, o decoro e a honra objetiva de outrem é crime há, pelo menos, quinhentos anos. Mudaram, nesses cinco séculos, detalhes da tipologia, mantendo-se a essência: Ordenações Filipinas (Título 84), Código Criminal do Império, de 1831 (Arts. 229-235 e 240-246), Código Penal de 1890 (Arts. 315, 316, 321, 323 a 325), Consolidação das Leis Penais do Brasil, de 1932 (Arts. 315-321), Código Penal de 1940 (Arts. 138 a 140).

14. A proteção constitucional à liberdade de expressão não se estende àqueles que divulgam notícia falsa (fake news), sobretudo para os que inventam o fato e dão a ele aparência de verdade para destruir a reputação de adversários políticos.

**15. Fake news é uma praga tão nociva quanto o vírus da covid-19. Identificar e combater notícia falsa é um compromisso da humanidade para o qual o Poder Judiciário é ator relevantíssimo e indispensável, cabendo-lhe separar o que é direito do que é simulacro de direito ou abuso de direito.**

**16. Cabe ao Poder Judiciário punir e reprimir aquele que cria e/ou divulga notícia falsa (fake news); aquele que, “sem saber o que é Direito, faz as suas próprias leis” (Roberto Carlos). (grifos nossos).**

[...]

18. Recurso do réu conhecido e parcialmente provido. Recurso adesivo da autora prejudicado. (TJ-DF. Acórdão 1604052, 07139580820218070001, Relator: Mario-Zam Belmiro, Relator Designado: Diaulas Costa Ribeiro 8ª Turma Cível, data de julgamento: 18/8/2022, publicado no DJE: 24/8/2022.)

Vale lembrar que, como explanado na supramencionada decisão, não existe nenhuma legislação específica sobre *fake news*. Desta maneira, existe, atualmente, uma cobrança de que o Poder Legislativo elabore lei que

criminalize a prática das *fake news*. Todavia, existem regulamentações que versam sobre a utilização e propagação de informações, sendo as mesmas atualmente utilizadas como base para decisões sobre a questão.

Desta forma, entre as legislações pertinentes, destaca-se a legislação eleitoral, Lei n.º 9.504/97, que traz diversos critérios para coibir práticas enganosas no período eleitoral, e o Código Eleitoral, Lei n.º 4.737/65, o qual, em seu art. 323, penaliza a disseminação de *fake news* no âmbito eleitoral:

Art. 323. Divulgar, na propaganda, fatos que sabe inverídicos, em relação a partidos ou candidatos e capazes de exercerem influência perante o eleitorado: Pena - detenção de dois meses a um ano, ou pagamento de 120 a 150 dias-multa.

Por sua vez, o Marco Civil da Internet, Lei n.º 12.965/2014, dispõe expressamente, em seu art.19, que o conteúdo manifestamente infringente deve ser indisponibilizado na rede, *in verbis*:

Art. 19. Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário.

§ 1º A ordem judicial de que trata o caput deverá conter, sob pena de nulidade, identificação clara e específica do conteúdo apontado como infringente, que permita a localização inequívoca do material.

§ 2º A aplicação do disposto neste artigo para infrações a direitos de autor ou a direitos conexos depende de previsão legal específica, que deverá respeitar a liberdade de expressão e demais garantias previstas no art. 5º da Constituição Federal.

§ 3º As causas que versem sobre ressarcimento por danos decorrentes de conteúdos disponibilizados na internet relacionados à honra, à reputação ou a direitos de personalidade,

bem como sobre a indisponibilização desses conteúdos por provedores de aplicações de internet, poderão ser apresentadas perante os juizados especiais.

§ 4º O juiz, inclusive no procedimento previsto no § 3º, poderá antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, existindo prova inequívoca do fato e considerado o interesse da coletividade na disponibilização do conteúdo na internet, desde que presentes os requisitos de verossimilhança da alegação do autor e de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação.

No que concerne à atuação da imprensa na propagação de *fake news*, fica evidente que, devido à sua enorme capacidade de alcance, tal fato tem potencialmente o condão de gerar impacto social de grandes proporções. Nesse sentido, tendo Lei de Imprensa (Lei n.º 2.083, de 12 de novembro de 1953) não sido recepcionada pela Constituição de 1988, cabe ao judiciário consubstanciar possíveis infrações ou violações praticadas por órgãos de imprensa em diversos tipos de delitos possíveis na análise do caso concreto.

Nesta linha, o Supremo Tribunal de Justiça tem entendimento formado acerca da responsabilidade da imprensa em relação à danos advindos de sua atividade, o qual se encontra insculpido em sua Súmula 221 que preceitua que “são civilmente responsáveis pelo ressarcimento de dano, decorrente de publicação pela imprensa, tanto o autor do escrito quanto o proprietário do veículo de divulgação”.

Nos casos individuais, os tribunais, conforme supracitado, têm analisado a situação concreta e aplicado os crimes previstos nos artigos 138, 139 e 140 do Código Penal, conforme explicam Araujo e Resende (2021, p. 47):

Para haver condenação nos crimes de fake news, o legislador utilizou a interpretação analógica para enquadrar tais casos; assim, quando alguém divulga ou cria informação inverídica, este será julgado pelos crimes de honra, sendo estes, a Calúnia, Difamação e a Injúria.

Como se observa, a atuação do Poder Judiciário no combate às *fake news* esbarra essencialmente em dois problemas: definir e adaptar conceitos abertos e enquadrá-los em tipos jurídicos pré-existentes.

É importante ressaltar que quando se discute o abuso de

competência do judiciário, que ao interpretar a lei acaba por criar tipo normativo, não se deve confundir a crítica jurídica ao abuso de competência, com a concordância ou não com a conclusão dada a matéria discutida.

Por sua vez, não se pode de forma alguma negar o fato de que o problema das *fake news* no Brasil é uma questão real e alarmante, visto o vexatório número de denúncias de crimes vinculados a este tipo de prática. Contudo, a criminalização deste da prática por si só (e não por efeitos nocivos dela advindos) é precipuamente questão legislativa e não cabe ao judiciário, ante a omissão do legislador ocupar-se da função legislativa, sob o manto da interpretação jurídica, para suprir esta omissão.

Tal insegurança jurídica gerada por interpretações anômalas da lei, bem como pela notável invasão de competência legislativa pelo judiciário não deve ser admitida sob pena de se perder a relevância da divisão dos poderes celebrada na Constituição.

Finalmente, conforme explicita Mauro Cappelletti (1993), a tênue linha entre a interpretação moderna e adequada da lei e a criação de nova norma através de sua interpretação:

Um bom juiz pode muito bem ser criativo, dinâmico, ‘ativista’ e patentear-se como tal, mas só um mau juiz agiria pelas formas e modos de um legislador; conforme penso, um juiz que agisse de tal maneira simplesmente deixaria de ser um juiz. (Cappelletti, 1993, p. 74)

Assim, cabe ao Poder Judiciário promover a remoção do conteúdo que se enquadra como *fake news*, ou seja, da notícia falsa difundida com intuito de alterar a percepção pública sobre determinado tema. Todavia, não é seu papel, sob pena de invasão de competência legislativa, de criminalizar a prática em si.

No entanto, quando as notícias falsas constituírem ofensa a bens jurídicos protegidos devem as mesmas ser utilizadas como prova para a responsabilização (civil, penal ou eleitoral) daqueles que as divulgaram.

Em suma, cabe ao Poder Judiciário, respeitando sempre o direito de expressão e de liberdade de manifestação, inibir as notícias falsas que têm claro intuito de perverter o entendimento coletivo ou individual. Com isso, visa-se garantir uma proteção ao pleno exercício das garantias eleitorais, políticas e sociais de uma população cada vez mais participativa e informatizada, ou seja, das bases necessárias para uma efetiva materialização de um Estado Democrático de Direito.

## Considerações Finais

A disseminação de notícias falsas com intuito de obter vantagem a partir da desinformação é uma prática que existe desde os primórdios da civilização, contudo, o desenvolvimento de novas tecnologias de comunicação, em especial com o advento da internet e a expansão de sua utilização nas últimas décadas, permitiu que tal prática adquirisse maior dimensão.

Desta forma, atualmente, as *fake news* com objetivo de influenciar politicamente os cidadãos representam real ameaça aos Estados Democráticos de Direito, uma vez que afetam a livre escolha dos representantes e, por conseguinte, a futura produção legislativa e políticas públicas. Neste sentido, as *fake news* representam uma violação ao direito constitucional à informação.

Todavia, o direito à liberdade de expressão é um fator que deve ser considerado quando da análise de uma potencial *fake news*, ora que opiniões, manifestações artísticas e satíricas não podem ser consideradas como *fake news* mesmo quando as mesmas não se alinham com a realidade.

Assim, ante a colisão de direitos constitucionais, como no caso das *fake news* o direito à liberdade de expressão e o direito à informação verídica, verifica-se a necessidade de aplicação do princípio da proporcionalidade. Assim, por exemplo, se observa que a jurisprudência tem firmado entendimento de que o direito à liberdade de expressão não alberga proteção à discursos de ódio ou o cometimento de crimes.

Por sua vez, o Inquérito da *Fake News* (Inquérito 4781 STF) apresenta-se como uma questão polêmica para diversos doutrinadores, tanto em relação à legalidade de sua abertura bem como às medidas impostas no mesmo com intuito de combater *fake news*. Nesse sentido, existe uma real preocupação quanto aos limites impostos pela Corte à liberdade de expressão uma vez que tal limitação quando não justificada juridicamente se consubstancia na prática de censura.

Desta maneira, é possível concluir que a atuação do poder judiciário frente às *fake news* deve ser pautada em uma análise de cada caso concreto de forma a se garantir que as medidas aplicadas sejam adequadas e proporcionais à ofensa jurídica advinda da notícia falsa.

## Referências

ABREU, Arthur Emanuel Leal; ADEODATO, João Maurício Leitão. Complexidades na conceituação jurídica de fake news. **Revista Em Tempo**, v. 19, n. 1, aug. 2020.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

AMARAL, Luiz Fernando Prudente do (Coord). **Fake News: riscos à democracia**. São Paulo: Editora Iasp, 2021.

ARAÚJO, Alessandra Bonifácio; RESENDE, Daiane Poliocarpo. Fake News: O Papel do Direito Penal da Possível Tipificação. **Revista Fimca**. v. 8, n. 2, p. 43-51, 2 out. 2021.

ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica. Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BALEM, Isadora Forgiarini. **O Impacto das fake news e o fomento dos discursos de ódio na sociedade em rede**: a contribuição da liberdade de expressão na consolidação da democrática *In: Anais do 4º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede – Edição 2017*. Santa Maria / RS: UFSM - Universidade Federal de Santa Maria, 2017.

BARAK, Aharon. **Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

BENEVIDES, Laryssa Gonçalves; **A Inconstitucionalidade do Inquérito Penal nº. 4.781/STF**: Inquérito Contra “Fake News” Envolvendo Ministros Do Supremo Tribunal Federal. [2019]. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Presidente Antônio Carlos de Teófilo Otoni/MG - UNIPAC, Minas Gerais, 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2003.

BRAGA, Renê Morais da Costa. A indústria das fake news e o discurso de ódio. *In: PEREIRA, Rodolfo Viana (Org.). Direitos políticos, liberdade de expressão e discurso de ódio*. v. I, Belo Horizonte: IDDE, 2018.

BRAGA, Sérgio; CARLOMAGNO, Márcio. Eleições como de costume?. **Revista Brasileira de Ciência Política**. São Paulo, v.1, n. 26, maio. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 7 dez. 1940. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.965**, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, 23 abr. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm) Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.737**, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, 15 jul. 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/LEIS/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L4737.htm). Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.504**, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União, Brasília, 1º out. 1997. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm). Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula Nº 221**. São civilmente responsáveis pelo ressarcimento de dano, decorrente de publicação pela imprensa, tanto o autor do escrito quanto o proprietário do veículo de divulgação. Segunda Seção, Brasília, p. 68, 12 mai. 1999. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2011\\_16\\_capSumula221.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2011_16_capSumula221.pdf) Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26**. Relator: Celso de Mello, Tribunal Pleno. Julgado em 13/06/2019, processo eletrônico DJe-243. Publicado em: 06/10/2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754019240> Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 82424**. Relator: Moreira Alves, Relator p/ Acórdão: Maurício Corrêa, Tribunal Pleno. Julgado em 17/09/2003, DJ 19-03-2004 PP-00024 EMENT VOL-02144-03 PP-00524. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79052> Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Portaria GP Nº 69/2019 (Instauração do Inqué-**



**rito das Fake News**). Brasília, 14 mar. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/comunicado-supremo-tribunal-federal1.pdf>. Acesso em: 18/01/2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal, TJ-DF. **Acórdão 1604052, 07139580820218070001**. Relator: Mario-Zam Belmiro, Relator Designado: Diaulas Costa Ribeiro 8ª Turma Cível. Data de julgamento: 18/8/2022, publicado no DJE: 24/8/2022. Pág.: Sem Página Cadastrada. Disponível em: [https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=buscaLivre2&buscaPorQuery=1&baseSelecionada=BASE\\_ACORDAOS&filtroAcordaosPublicos=false&camposSelecionados=\[ESPELHO\]&argumentoDePesquisa=&numero=1604052&tipoDeRelator=TODOS&dataFim=&indexacao=&ramoJuridico=&baseDados=\[TURMAS\\_RECURSAIS,%20BASE\\_HISTORICA,%20BASE\\_ACORDAOS\\_IDR,%20BASE\\_TEMAS,%20BASE\\_ACORDAO\\_PJE,%20BASE\\_ACORDAOS,%20TURMAS\\_RECURSAIS\\_IDR,%20BASE\\_INFORMATIVOS\]&tipoDeNumero=NumAcordao&tipoDeData=&ementa=&filtroSegredoDeJustica=false&desembargador=&dataInicio=&legislacao=&orgaoJulgador=&numeroDaPaginaAtual=1&quantidadeDeRegistros=20&totalHits=1](https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=buscaLivre2&buscaPorQuery=1&baseSelecionada=BASE_ACORDAOS&filtroAcordaosPublicos=false&camposSelecionados=[ESPELHO]&argumentoDePesquisa=&numero=1604052&tipoDeRelator=TODOS&dataFim=&indexacao=&ramoJuridico=&baseDados=[TURMAS_RECURSAIS,%20BASE_HISTORICA,%20BASE_ACORDAOS_IDR,%20BASE_TEMAS,%20BASE_ACORDAO_PJE,%20BASE_ACORDAOS,%20TURMAS_RECURSAIS_IDR,%20BASE_INFORMATIVOS]&tipoDeNumero=NumAcordao&tipoDeData=&ementa=&filtroSegredoDeJustica=false&desembargador=&dataInicio=&legislacao=&orgaoJulgador=&numeroDaPaginaAtual=1&quantidadeDeRegistros=20&totalHits=1) Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal, TJ-DF. **Acórdão 911432, 20150020218878AGI**. Relator: James Eduardo Oliveira, 4ª Turma Cível. Data de julgamento: 25/11/2015, publicado no DJE: 15/12/2015. Pág.: Sem Página Cadastrada. Disponível em: [https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=buscaLivre2&buscaPorQuery=1&baseSelecionada=BASE\\_ACORDAOS&filtroAcordaosPublicos=false&camposSelecionados=\[ESPELHO\]&argumentoDePesquisa=&numero=911432&tipoDeRelator=TODOS&dataFim=&indexacao=&ramoJuridico=&baseDados=\[TURMAS\\_RECURSAIS,%20BASE\\_ACORDAOS\\_IDR,%20BASE\\_TEMAS,%20BASE\\_ACORDAOS,%20BASE\\_INFORMATIVOS\]&tipoDeNumero=NumAcordao&tipoDeData=DataPublicacao&ementa=&filtroSegredoDeJustica=false&desembargador=&dataInicio=&legislacao=&orgaoJulgador=&numeroDaPaginaAtual=1&quantidadeDeRegistros=20&totalHits=1](https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=buscaLivre2&buscaPorQuery=1&baseSelecionada=BASE_ACORDAOS&filtroAcordaosPublicos=false&camposSelecionados=[ESPELHO]&argumentoDePesquisa=&numero=911432&tipoDeRelator=TODOS&dataFim=&indexacao=&ramoJuridico=&baseDados=[TURMAS_RECURSAIS,%20BASE_ACORDAOS_IDR,%20BASE_TEMAS,%20BASE_ACORDAOS,%20BASE_INFORMATIVOS]&tipoDeNumero=NumAcordao&tipoDeData=DataPublicacao&ementa=&filtroSegredoDeJustica=false&desembargador=&dataInicio=&legislacao=&orgaoJulgador=&numeroDaPaginaAtual=1&quantidadeDeRegistros=20&totalHits=1) Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, TSE. **Seminário Internacional Fake News e Eleições**: anais. – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. Disponível em: [https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/5981/2019\\_seminario\\_fake\\_news\\_eleicoes.pdf?sequence=8&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/5981/2019_seminario_fake_news_eleicoes.pdf?sequence=8&isAllowed=y) Acesso em: 18 jan. 2023.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de; SOUSA, Peterson Pedro Souza e. Liberdade

de expressão e censura judicial: uma análise da internet. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**. X Encontro Virtual: v. 6, n. 2, p. 38 – 54, jul./dez., 2020.

CAMINHA, Danilo Furtado de Athayde. **O inquérito das “Fake News” é constitucional frente aos supostos excessos à liberdade de expressão?**. 2022. 55f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte, 2022.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** 2. edição. Porto Alegre: Fabris, 1993.

CLÉRICO, Laura. **El examen de proporcionalidad en el derecho constitucional**. 1. ed. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2009.

DUNKER, Christian. **Subjetividade em tempos de pós-verdade**. In: DUNKER, Christian *et al.* Ética e pós-verdade. Porto Alegre: Dublinense, 2017.

FERNANDES, Victor; DANTAS, Eduardo. Sistema acusatório e investigação preliminar no STF: o “inquérito das fake News”. **Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-03/dantas-fernandes-sistema-acusatorio-investigacao-preliminar-stf>. Acesso em: 18 jan. 2023.

JACKSON, Vicki C. Constitutional Law in an Age of Proportionality. **The Yale Law Journal**, 124:3094, 2015.

MENDES, Bruno da Silva. **A (In)Constitucionalidade do Inquérito das Fake News (Inq. 4781/Df) à Luz do Sistema Processual Penal Acusatório**. 2021. 28f. Trabalho de Conclusão de Curso – (Bacharelado em Direito) – Curso apresentado à Faculdade Evangélica de Goianésia (FACEG), Goiás, 2021.

PEDROSA, Clara Bonaparte; BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. Algoritmos, bolha informacional e mídias sociais: desafios para as eleições na era da sociedade da informação. **Revista Thesis Juris**, v. 10, n. 1, p. 148–164, 2021. DOI: 10.5585/rtj.v10i1.18159. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/thesisjuris/article/view/18159>. Acesso em: 18 jun. 2024.

PINHEIRO, Petrilson. Fake News em jogo. **Delta** 37, Rio de Janeiro, v. 37, n.4, janeiro de 2021.

ROTHENBURG, Walter Claudius. O tempero da proporcionalidade no caldo dos direitos

fundamentais *In*: NETO, Olavo de Oliveira; LOPES, Maria Elizabeth Castro (Org.) **Princípios processuais civis na Constituição**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

SANTOS, Eruades Batista dos; CRUZ, Jayne Aparecida Souza da. **Inquérito das Fake News Instaurado pelo STF: Constitucional ou Inconstitucional?**. 2021. 37f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Curso de Direito da Rede Doctum de Ensino, Espírito Santo, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à Informação e Direito de Acesso à Informação como Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira. Brasília: **Revista da AGU**, n. 42, p. 09-38, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Luma Janayna Bernardo Ferreira da; AZEVEDO, Inessa Trocilo Rodrigues. O Inquérito das Fake News: reflexões jurídicas, repercussão midiática e a violação ao sistema processual penal brasileiro. **Conexão Acadêmica**, v. 12, dez. 2021.

STRECK, Lênio. Inquérito judicial do STF: o MP como parte ou “juiz das garantias”? **Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-28/opiniao-inquerito-stf-mp-parte-ou-juiz-garantias>. Acesso em: 18 jan. 2023.

SWEET, Alec Stone; MATHEWS, Jud. **Proportionality Balancing and Constitutional Governance: A Comparative and Global Approach**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

# **O Sistema de Cotas Raciais na Educação Brasileira: diálogos sobre a desigualdade racial no Brasil**

Caio Grande Guerra  
Francisco Antonio Ibrahim Netto  
Lorena Braga Raposo

## **Introdução**

Vale frisar que o sistema de cotas raciais, criado a partir da busca por inclusão e garantir o acesso da população negra e indígena, historicamente marginalizada, consiste na reserva de vagas em instituições de ensino, no mercado de trabalho e concursos públicos para negros e indígenas, historicamente excluídos e marginalizados. Com isso, o presente artigo visa analisar o sistema de cotas no Brasil e seus impactos à luz dos Direitos Humanos, garantindo uma abordagem que observará as questões que fogem à norma legal estrita e traz ao debate a importância das cotas raciais para a população negra, maior grupo étnico-racial que, ao longo da história, sofre com o cerceamento e impedimento de acesso à educação de qualidade, por razões elitistas e preconceituosas.

Ao determinar a relação presente entre o preconceito e o cerceamento ao acesso do povo negro à educação de qualidade, o que ocorre antes e após o fim da escravidão no Brasil, percebe-se a importância das cotas raciais para ingresso, ou retorno dos que historicamente foram impedidos, à sociedade e o fim da marginalização desses grupos.

Com a política pública de cotas, neste caso tanto raciais quanto sociais, existe um retorno no pêndulo de preconceito e miséria imposta pela sociedade, que em sua maioria impede as minorias de terem acesso ao direito fundamental à educação de qualidade, a fim de mantê-los reféns da miséria e marginalizados perante a sociedade, o que ocorre até os dias atuais, restando clara a diferença de educação, mesmo que pública, ofertada nas regiões mais ricas dos grandes centros, predominantemente habitadas por pessoas brancas, e nas regiões mais pobres, predominantemente habitada por pessoas negras. A repetição na frase “predominantemente habitada” é intencional, visto que possibilita perceber que até na repetição há diferença entre negros e brancos.

Alicerce de toda sociedade, a educação é direito fundamental social, pois permite o desenvolvimento do indivíduo e lhe dá a possibilidade de melhor exercício de sua cidadania, permitindo romper ciclos históricos

de pobreza e miséria. Nesse ponto, ter acesso à educação de qualidade permite aos excluídos pela sociedade, que por séculos foram perseguidos e sofreram as atrocidades cometidas pelo Estado, uma forma de reingresso e participação mais justa na educação brasileira. As cotas raciais entregam a possibilidade de mudança de vida aos que, em sua maioria, não foram aceitos por uma sociedade exclusiva aos brancos.

Ao observar nos dias de hoje as salas de aula de universidades públicas brasileiras, pode-se perceber a participação da população negra, que até algumas décadas não era permitida adentrar às universidades, seja por impedimento direto ou por pressão da sociedade para torná-los forças brutas e sem qualificação, perpetuando preconceitos e estereótipos em todo um povo.

Diante disso, a escolaridade de brancos e negros expõe, com nitidez, a inércia do padrão de discriminação racial, apesar da melhoria dos níveis médios de escolaridade de brancos e negros ao longo do século, o padrão de discriminação, isto é, a diferença de escolaridade dos brancos em relação aos negros se mantém estável entre as gerações. No universo dos observa-se que filhos, pais e avós de raça negra vivenciaram, em relação aos seus contemporâneos de raça branca, o mesmo diferencial educacional ao longo de todo o século XX (Henriques, 2002, p. 93).

Assim, ao entender que a educação é espaço para todos e deve garantir a oportunidade de ensino e melhora de vida, é possível concluir que o estudo acerca da importância das cotas raciais para os grupos étnico-raciais minoritários torna-se necessário para trazer acabar com o preconceito e enfim garantir educação de qualidade para todos.

Portanto, este estudo visa analisar as motivações para a existência das cotas raciais e sua importância para a busca por igualdade racial, encerrando o ciclo de desigualdade nesse país e sua implicação nos grupos étnico-raciais minoritários, que promovendo a inclusão e a justiça social, de modo a garantir a plena realização dos direitos humanos de todos os indivíduos, independentemente de sua origem, raça ou etnia. Para isso, o método utilizado para a presente pesquisa foi o hipotético-dedutivo.

## **1. A Educação como Direito Fundamental para a População Negra**

A educação, direito social fundamental constante na Constituição Federal, no rol dos direitos sociais, garante a todos o direito de receber uma educação de qualidade, independentemente de sua origem, raça, gênero, religião ou condição socioeconômica, o que, infelizmente, na prática

não abrange a população negra, deixando-a isolada e não pertencente ao direito social que a ela é garantido. Nesse contexto, ao entender que há o cerceamento histórico da população negra ao ingresso em universidades públicas e concursos públicos, torna-se evidente o desrespeito ao direito social fundamental que a Constituição Federal 1988 garante.

A educação é um pilar fundamental para a promoção da igualdade racial, pois permite o crescimento individual e coletivo, permitindo o rompimento de ciclos de pobreza, miséria, marginalização e exclusão social. Além disso, possibilita o acesso a oportunidades de emprego, melhoria das condições de vida e ampliação da participação cidadã. Nesse sentido, a educação torna-se a base para o exercício pleno de outros direitos, permitindo às pessoas a compreenderem, reivindicarem e defenderem seus direitos civis, políticos, sociais e culturais. Portanto, quando ofertada de forma inclusiva e igualitária, muda a vida de toda a população e garante a possibilidade de estudantes negros conseguirem ter acesso a oportunidades, fortalecendo a identidade e autoestima dos estudantes negros. Isso é crucial para que se sintam representados e valorizados dentro do ambiente educacional, contribuindo para a construção de uma sociedade mais plural e justa.

Interessante exemplificar, porém de forma negativa, que os negros escravizados ou libertos, sem distinção, eram proibidos de estudar no Rio Grande do Sul, a partir da Instrução Pública de 1837 e 1857 (Schneider, 1993), sendo claro o preconceito racial e a tentativa de manter os negros na miséria e na marginalização, impedindo o crescimento intelectual e a instrução acerca de seus direitos, forma utilizada, sem um respaldo legal como outrora, até os dias de hoje.

[...] dá-se um facto que mais reverte em prejuízo dos bons que em proveito dos maus”. Ali se encontraria uma situação desagradável para ele e para a maioria de seus alunos: certos “negrinhos que por ahi andão, filhos de Africanos Livres que matriculão-se mas não frequentam a escola com assiduidade”, que não sendo interessados em instruir-se, só frequentariam a escola para deixar “nella os vicios de que se achão contaminados; ensinando aos outros a pratica de actos e usos de expressões abominaveis, que aprendem ahi por essas espeluncas onde vivem (Barros, 2005, p. 79).

Ao tratar as crianças negras como os “negrinhos”, de forma extremamente preconceituosa e que personifica o tratamento recebido pelos

negros, tratados como problema para as crianças brancas, o que deixa claro o ódio e preconceito disseminados a crianças e jovens que buscam na educação uma saída para a miséria e a pobreza, imposta pelos mesmos que proíbem o ingresso e os entendem como ameaça.

Nesse sentido, trazendo ao contexto a obra de Paulo Freire (1983), que reconhece a existência da desigualdade de ensino e a partir disso busca maneiras de equilibrar a relação e entender a participação da educação na vida da criança, percebendo que a adaptação não deve ser um fim em si mesma, devendo ser uma parte da inserção do aluno no mundo e motor que permita a mudança, o que, ao observar o tratamento dado aos negros durante a história, não ocorre e não permite mudança, sendo uma perpetuação do modo de vida que a sociedade e o racismo os obrigou.

## **2.Os Direitos Humanos e o Enfretamento a Desigualdade Racial**

Os Direitos Humanos podem ser tratados como garantias essenciais que cada pessoa deveria ter desde o momento do seu nascimento, agindo como um conjunto de regras básicas que asseguram a liberdade, igualdade e dignidade para todos. Levando em consideração o tema, existem diversos tratados e acordos internacionais que têm como foco a proteção dos direitos das pessoas negras, promovendo sempre a busca por igualdade e respeito.

Um desses tratados é a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, promulgada pelo Decreto nº 65.810/1969, que tem como objetivo lutar contra todas as formas de discriminação racial e promover a igualdade em todo o mundo, tratando, de acordo com o Artigo 1 do Decreto, como “discriminação racial” o seguinte:

1. Nesta Convenção, a expressão “discriminação racial” significará qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseadas em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano, (em igualdade de condição), de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de vida pública.

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas

de Discriminação Racial define o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, cujo objetivo é chamar a atenção para questões de discriminação racial em todo o mundo, promovendo a conscientização e incentivando os Estados a adotarem medidas mais eficazes. Interessante mencionar que a Convenção sobre os Direitos da Criança, promulgada pelo Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, também reconhece a necessidade de proteger as crianças de todas as raças contra a discriminação racial.

Com isso, os tratados internacionais mencionados representam a necessidade de proteção contra a discriminação, no caso em debate a discriminação racial, para assegurar a proteção dos direitos humanos da comunidade negra e para erradicar o racismo. No entanto, cabe mencionar que apenas assinar e ratificar os documentos não são suficientes para a promoção da igualdade racial, devendo ser uma mudança ativa e que garanta o fim da discriminação, especialmente em relação aos que historicamente foram marginalizados.

No contexto educacional brasileiro, apesar dos esforços para garantir uma educação inclusiva e igualitária, por meio de cotas raciais e programas que incentivam a população negra, infelizmente em sua maioria detentora de uma renda familiar menor que a de pessoas brancas, a buscarem na educação a mudança de vida, ainda persistem profundas disparidades que afetam diretamente a população negra.

Em razão disso, é dever reconhecer a escravidão como parte crucial para a desigualdade racial do Brasil, que causou uma ferida profunda por séculos, em que milhões de africanos foram trazidos à força para trabalhar como escravos nas plantações, nas minas e em diversas atividades econômicas, explorando de forma desumana, a violência física e psicológica, aliadas à privação de direitos básicos. A abolição da escravatura, em 1888, marcou o fim legal da escravidão, mas as marcas persistem enraizadas em um racismo estrutural que não deseja ver o negro em posição de destaque ou recebendo a mesma educação do branco.

Esse racismo estrutural, resultado da formação do Brasil por meio da escravidão, responsável por crimes graves contra os Direitos Humanos, está enraizado na sociedade brasileira e em suas estruturas sociais, refletindo nisso uma desigualdade racial muito presente, especialmente para a população negra. Para isso, enfrentar essa herança dolorosa requer não apenas reconhecimento e compreensão, mas ações efetivas para promover a igualdade entre negros e brancos, o que passa pelo tema central desse artigo, as cotas raciais, que possibilitam aos negros e indígenas terem acesso às vagas que antes não seriam permitidas.



### 3. O Sistema de Cotas Raciais na Realidade Brasileira

Criada sob o objetivo de garantir acesso de grupos étnico-raciais em universidades públicas e concursos públicos, a partir de uma determinada reserva de vagas, como dispõe a chamada Lei de Cotas, as cotas raciais permitem inserir a população negra e indígena em ambientes que antes lhes eram cerceados, o que promove uma espécie de equidade social.

Nesse caso, a equidade social refere-se à busca pela justiça e igualdade de oportunidades para os indivíduos que por séculos foram marginalizados e excluídos da sociedade, visando combater as disparidades históricas e estruturais enfrentadas por eles. Assim, a equidade social para o povo negro não se trata apenas de igualdade formal, mas sim de garantir condições reais para que possuam as mesmas oportunidades de ensino dos brancos, algo que historicamente não ocorreu no Brasil, que sempre privilegiou a população branca e de classe média, colocando os negros e pobres, colocados nessa posição por eles que os condenam, sempre vinculados ao medo da miséria, não permitindo sonhar com o sucesso. Diante disso, Schwarcz (2001) diz que:

[...] esses intelectuais entendiam a questão nacional a partir da raça e do indivíduo, mascarando uma discussão mais abrangente sobre cidadania, que se impunha no contexto de implantação da jovem República. No entanto, a adoção desses modelos não era tão imediata. Implicava em um verdadeiro 'nó cultural', na medida em que levava a concluir que uma nação de raças mistas, como a nossa, era inviável e estava fadada ao fracasso (Schwarcz, 2001, p. 23).

As cotas raciais têm sido debatidas como uma forma de reparação histórica por séculos de sofrimento e perseguição sofridos principalmente pelo povo negro, maioria populacional no Brasil, contudo minoria em todos os sentidos possíveis para o contexto coletivo, para reparar séculos de injustiças históricas enfrentadas. São políticas que buscam corrigir desigualdades estruturais, oferecendo oportunidades mais justas para aqueles que foram historicamente marginalizados e privados de acesso a recursos básicos. Ao reservar vagas em instituições de ensino e no mercado de trabalho para pessoas negras, as cotas visam criar um ambiente mais inclusivo, reconhecendo a necessidade de compensar os impactos do racismo estrutural que limitou o progresso dessas comunidades. Essas medidas têm o objetivo de promover não apenas a igualdade de oportunidades, mas também a diversidade e a representatividade, buscando construir uma

sociedade mais justa e equitativa para todos os cidadãos.

No entanto, as cotas raciais não representam uma solução isolada, mas sim um passo importante em direção à equidade. É fundamental que essas políticas sejam acompanhadas por ações que enfrentem as raízes profundas da discriminação racial, como investimentos em educação de qualidade em comunidades historicamente desfavorecidas, combate ao preconceito e à intolerância, além do fortalecimento das leis que protegem os direitos humanos. As cotas raciais são parte de um esforço mais amplo para reconstruir uma sociedade onde cada indivíduo tenha as mesmas oportunidades de crescimento e realização, independentemente de sua origem étnica ou racial.

As cotas raciais representam um mecanismo significativo de reparação histórica para mitigar as disparidades enfrentadas pelo povo negro, oferecendo oportunidades que historicamente lhes foram negadas. Contudo, é crucial compreender que tais políticas devem ser parte de um esforço mais amplo e contínuo, abordando não apenas a entrada no ensino superior ou no mercado de trabalho, mas também a garantia de condições equitativas ao longo de toda a jornada de vida dos indivíduos. Acompanhadas por iniciativas que combatam as raízes do racismo estrutural, as cotas podem ser um passo importante em direção a uma sociedade verdadeiramente inclusiva e justa para todos.

Em outro ponto, as principais críticas acerca do tema versam na suposta falta de igualdade ao “beneficiar” apenas os negros, pardos e indígenas, o que demonstra a ausência de consideração do contexto racista em que o Brasil foi construído. A Lei de Cotas não deve ser tratada como injusta por reparar algo que ocorre desde a formação do Brasil, deve ser entendida como uma maneira de reparar os erros do passado e permitir aos alunos e candidatos de grupos étnico-raciais minoritários a oportunidade de crescimento pessoal e mudança de vida a partir da educação.

O argumento utilizado pelos que são contrários às cotas em universidades públicas e concursos públicos, versa no sentido de, mais uma vez, perpetuar o racismo estrutural que acompanha a sociedade brasileira, que de forma vil e covarde, visa colocar o negro na posição de marginal e inferior, o que já se observava no período da escravidão, ou seja, perdura por séculos.

Assim, ao interpretar as cotas raciais como medida de reparação histórica e forma de garantir a equidade social, nunca existente no Brasil que sempre perseguiu o povo negro e de diversas formas impediu ou limitou seu acesso à educação, torna-se necessário fazer uma análise também do racismo estrutural presente na educação que por séculos, principalmente

durante e após o período da escravatura, foi exclusiva a brancos e pessoas de classe média, sendo racista e elitista, empurrando a população negra à miséria, sem a oportunidade de obter na educação a mudança de vida.

O racismo estrutural é um fenômeno que se entrelaça profundamente com a educação racista legada desde os tempos da escravidão no Brasil. Durante séculos, o sistema educacional foi moldado para reforçar a ideia da superioridade branca e da inferioridade dos negros, perpetuando estereótipos, preconceitos e desigualdades. As escolas eram espaços onde se disseminavam ideias que justificavam a escravização e a exclusão social dos negros, perpetuando a visão de que eles eram inferiores intelectualmente e, portanto, destinados a papéis subalternos na sociedade.

Essa educação racista contribuiu para a consolidação de estruturas sociais que relegaram os negros a condições desfavoráveis, limitando drasticamente seu acesso à educação formal. Mesmo após a abolição da escravidão, o sistema educacional continuou a refletir e reforçar os preconceitos arraigados, negando oportunidades de aprendizado de qualidade e reforçando a exclusão de muitos negros dos espaços acadêmicos. Esse legado educacional moldou mentalidades e políticas que marginalizaram sistematicamente os afrodescendentes, impactando não apenas o acesso à educação, mas também o desenvolvimento social e econômico dessa comunidade.

O racismo estrutural se alimenta da perenidade desses modelos educacionais, reproduzindo desigualdades e limitando as perspectivas de ascensão social dos negros. A compreensão dessa correlação entre a educação racista historicamente perpetuada e o racismo estrutural é fundamental para dismantelar os sistemas de opressão e criar um ambiente educacional inclusivo, que reconheça a diversidade cultural e promova a igualdade de oportunidades para todos, independentemente de sua origem étnico-racial.

### **Considerações Finais**

O sistema de cotas raciais na educação tem se mostrado um mecanismo fundamental no enfrentamento à desigualdade racial. Ao priorizar o acesso de estudantes negros, pardos e indígenas às universidades públicas, este sistema busca corrigir as distorções históricas resultantes de séculos de discriminação racial e exclusão social. A política de cotas não só visa aumentar a representatividade desses grupos no ensino superior, mas também promover uma sociedade mais equitativa e justa.

A implementação das cotas raciais tem gerado debates intensos sobre sua eficácia e justiça. Críticos argumentam que o sistema pode fo-

mentar divisões raciais e questionam a meritocracia, sugerindo que todos deveriam ter igualdade de condições sem distinção. No entanto, defensores das cotas ressaltam que a meritocracia só é justa quando todos partem de pontos de partida semelhantes, o que claramente não é o caso no Brasil, onde as desigualdades de acesso à educação de qualidade são marcantes e correlacionadas com a cor da pele.

Evidências empíricas têm mostrado resultados positivos das cotas raciais. Estudos indicam que estudantes ingressantes pelo sistema de cotas apresentam desempenho acadêmico semelhante ao dos demais alunos e que muitos conseguem se destacar e concluir seus cursos com sucesso. Além disso, as cotas têm contribuído para a diversificação do ambiente acadêmico, enriquecendo as discussões e promovendo maior compreensão e respeito entre diferentes grupos sociais e raciais.

Apesar dos avanços, ainda há desafios a serem enfrentados. A permanência dos cotistas nas universidades, por exemplo, requer políticas de apoio, como bolsas de estudo, auxílio moradia e programas de tutoria, para garantir que esses estudantes possam concluir seus cursos. Além disso, é crucial que o debate sobre as cotas raciais seja acompanhado por outras iniciativas voltadas para a educação básica e para o combate ao racismo estrutural, de modo a promover uma transformação mais ampla e profunda na sociedade brasileira.

Em conclusão, o sistema de cotas raciais na educação se apresenta como um mecanismo crucial no combate à desigualdade racial no Brasil. Embora não seja uma solução completa para os problemas históricos de discriminação e exclusão, as cotas representam um passo significativo em direção a uma sociedade mais igualitária e justa. É essencial que essa política seja mantida e aprimorada, acompanhada de outras ações que visem à equidade educacional e à erradicação do racismo em todas as suas formas.

## Referências

BARROS, Surya Aaronovich Pombo de. Discutindo a escolarização da população negra em São Paulo, entre o final do século XIX e início do XX. *In*: ROMÃO, Jeruse. **História da educação do negro e outras histórias**. Brasília: ME, 2005.

BARROS, Surya Aaronovich Pombo de. **O estado da arte da pesquisa em história da educação da população negra no Brasil**. Paraíba: SBHE/Virtual Livros, 2015.

BRASIL. **Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao-Compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao-Compilado.htm). Acesso em: 07 out. de 2023.

BRASIL. **Decreto nº 65.810**, de 8 de dezembro de 1969. Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/d65810.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html). Acesso em: 03 de nov. de 2023.

PENA, Sérgio. Ciência, bruxas e raças, Histórias mal contadas. *In*: FRY, Peter *et al.* **Divisões perigosas**: políticas raciais no Brasil Contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2007, pp. 43-47.

BARROS, Roque Spencer Maciel de. **Diretrizes e Bases da Educação**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1960.

DAFLON, V. T.; FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa**, 43(148), 302-327.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 14 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

HENRIQUES, Ricardo. **Raça & Gênero nos sistemas de ensino**: os limites das políticas universalistas em educação. Brasília: Unesco, 2002.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 26. edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

MAGNOLI, Demétrio. **Uma Gota de Sangue: História do Pensamento Racial**. 1ª edição. São Paulo: Editora Contexto, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 14 out. 2023.

SCHNEIDER, Regina Portella. **A Instrução Pública do Rio Grande do Sul – 1770-1889**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1993.

SCHWARCZ, Lília K. Mortiz. **Dando nome às diferenças**. São Paulo: Humanitas, 2001.

SOUZA, Isabela. **Direitos humanos: conheça as três gerações!**. Disponível em: <https://www.politize.com.br/tres-geracoes-dos-direitos-humanos/>. Acesso em: 07 nov. 2023.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 18. edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

# **A Jurisdição na Arbitragem e a Forma de Resolução de Conflito**

Cassio José Alves Garcia Galvão  
Rodrigo Salvador Carvalho  
Jaqueline Duarte Amparo

## **Introdução**

Uma das mais perceptíveis características humanas é sua natureza gregária, já que sozinho, baixíssimas seriam as probabilidades do homem evoluir. Diante disso, inúmeras são as consequências do convívio coletivo, dentre as quais algumas seriam previsíveis, em contraposição a outras desprovidas de tal previsibilidade. As primeiras seriam aquelas perceptíveis em qualquer tempo e lugar, enquanto que as imprevisíveis surgem com o evoluir humano, em função das mudanças sociais, culturais e tecnológicas, por exemplo.

Dentre aquilo que pode ser considerado como previsível há os conflitos entre os indivíduos. Haja vista ser a paz social um elemento básico da vida em sociedade e que nos conflitos residem justamente uma contraposição a esta pacificação, sem maior esforço conclui-se que as celeumas sociais ameaçam a própria convivência coletiva. Por consequência, a solução das lides vai além da mera satisfação de pretensões individuais, mesmo as que tenham por objeto direitos disponíveis; em sentido amplo, deve ser entendido como uma verdadeira necessidade coletiva, cujo escopo maior é a própria preservação da espécie.

Neste giro, surge o Estado, entidade que encontra na sociedade o fundamento tanto de sua existência quanto de sua finalidade. Tal entidade, detentora de um poder uno e indivisível, em função de razões técnicas e políticas, modernamente seccionou sua atuação, do que decorre a separação dos ditos Poderes estatais. Nesse sentido, ao Judiciário restou a incumbência exclusiva de processar e julgar os conflitos, não se reconhecendo como legítima uma atuação que busque se furtar ao desempenho de seu mister. Ou seja, simplificada e poderíamos dizer que o Estado dotou o Poder Judiciário de jurisdição.

No entanto, conforme já explicitado, a sociedade evoluiu e a própria ideia de ter o Estado como principal solucionador das lides é fruto desta evolução. Se nos seus primórdios o homem tinha na autotutela o meio fundamental de alcance de suas pretensões, o surgimento da auto-

composição e da heterocomposição são hoje instrumentos que se amoldam com maior perfeição aos ideais democráticos, inegáveis fundamentos de sociedade moderna.

Especificamente no que respeita a heterocomposição, cuja principal característica é a solução da demanda por um terceiro, temos que nos Estados democráticos de Direito é a entidade estatal, na figura do Poder Judiciário, que atua como o elemento neutro responsável pela solução da lide, atuação esta que torna observável o exercício da jurisdição.

Todavia, na atualidade constata-se um avolumamento dos conflitos, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, o que torna seu enfrentamento cada vez mais complexo. Diante disso, não tardou a prosperar o entendimento de que o Estado não pode ser visto como o único legitimado na consecução da pacificação das lides.

Neste contexto ganham força e forma a ideia dos chamados meios alternativos de solução de conflitos (*ADR's - alternative dispute resolution*), cujos mais famigerados exemplos são a mediação, a conciliação e a arbitragem.

Importante destacar que o termo “meio alternativo de solução de conflito” é questionado por parte da doutrina, a qual entende ser melhor e tecnicamente devido a utilização da nomenclatura “meio adequado” e não “meio alternativo” de solução de conflito (Dinamarco; Badaró; Lopes, 2020, p. 36).

Especificamente com relação a arbitragem, é bom dizer que o instituto não chega a ser um fenômeno moderno, o que não desautoriza a considerá-la como uma novidade, se instituir como base de comparação o ordenamento jurídico brasileiro.

Além disso, tem-se que, ao lado da jurisdição estatal, a arbitragem figura como uma forma heterocompositiva de solução das lides, o que leva alguns doutrinadores pátrios considerá-la uma espécie de “jurisdição privada” ou ainda para outros como equivalente jurisdicional.

O artigo, tem como objetivo fornecer uma visão geral da jurisdição e a arbitragem, como forma de resolução de conflito e o não exercício de tutela jurisdicional, ao inerente ao poder judiciário.

A metodologia utilizada foi uma abordagem qualitativa de cunho explicativo, exploratório e documental a partir da revisão de leitura pertinente ao tema e buscas às legislações, doutrinas e artigos acadêmicos que permitiram uma visão ampla e crítica da importância desta matéria para a sociedade.

Neste contexto, o presente artigo busca analisar convergências e divergências entre a arbitragem e o exercício da jurisdição estatal de forma



a enxergar tais institutos, ainda que semelhantes, essencialmente distintos.

## 2. Jurisdição

Classicamente, a jurisdição é apontada como o poder-dever estatal de dizer o direito com definitividade, figurando, ao lado da legislativa e da administrativa, com uma das três funções básicas do Estado.

Ademais, o instituto da jurisdição, juntamente com a ação e com o processo, forma a trilogia estrutural da teoria geral do processo, uma espécie de núcleo-duro do Direito Processual.

Salienta que dentre os autores clássicos (Chiovenda, 2014, p. 72) afirma ser a jurisdição a atuação concreta da vontade da lei, do direito objetivo. Na moderna doutrina nacional, tem a definição do Professor Alexandre Freitas Câmara (Câmara, 2023) que afirma ser jurisdição “a função estatal de solucionar as causas que são submetidas ao Estado, através do processo, aplicando a solução juridicamente correta”.

Já a lição do Mestre Daniel Assumpção de Amorim Neves (Neves, 2022), por seu turno conceitua o instituto a “atuação estatal visando a aplicação do direito objetivo ao caso concreto, resolvendo-se com definitividade uma situação de crise jurídica e gerando com tal solução a pacificação social.”

Ainda que os citados e renomados autores, bem como tantos outros, lancem mão termos diferentes para explicar um mesmo conceito no contexto da teoria geral do processo, é notório que os significados convergem e giram em torno da ideia básica, qual seja, a de ser a jurisdição a atuação do Estado na solução de conflitos de forma definitiva.

Ainda sim, tão abrangente é a atuação estatal por intermédio da jurisdição, que até mesmo o conflito é prescindível, basta lembrar a intervenção necessária do Poder Judiciário nas causas de jurisdição voluntária.

No entanto, deve-se pontuar que, se o conceito possui pouca variabilidade, sua interpretação e alcance tem sofrido certa mutação com o passar do tempo, o que permite identificar a existência de um significado histórico, ou clássico, e um entendimento moderno, sendo este mais abrangente e que prevalece hodiernamente.

O significado clássico do que se entende por jurisdição está intimamente ligado à própria etimologia da palavra, sendo por ela limitado. Com isso, importante salientar, que se entender tão-somente a “jurisdição” como “dizer o direito”, restaria ao Judiciário reconhecer nos conflitos com quem estaria a razão sob a ótica do ordenamento jurídico, o que se daria

através de mero pronunciamento, transformando o magistrado em um simples instrumento vocalizador do texto escrito.

Aqui, importante lembrar o contexto histórico no que tange a antiga divisão da doutrina, cuja era apartada pelos os que entendiam, seguindo Carnelutti (1959), que a jurisdição derivava da decisão judicial tornando-a norma geral e de outro giro, aderindo a Kelsen, seria uma norma individual com base na regra geral.

A ideia de que a atuação do juiz nos conflitos que lhes são submetidos não cria direitos subjetivos, mas os reconhece (Câmara, 2023), o que minudência uma das características próprias da jurisdição - a natureza declaratória, em larga medida dá sustentação a ideia unívoca entre jurisdição - dizer o direito. Assim, não estar-se-ia autorizado a julgar tal compreensão como falsa, o que não obsta tê-la, como verá adiante, por incompleta.

Modernamente, tem-se compreendido que a simples interpretação etimológica da palavra “jurisdição” revela incompletude frente ao que ela realmente representa. Ou seja, “dizer o direito” não garante o cumprimento da vontade da lei, o que, conseqüentemente, obsta o alcance da pacificação social.

Conforme ensina a doutrina do Professor Daniel Neves (Neves, 2022, p.81), para além de “dizer o direito”, o que seria uma atuação restrita a júris-dicção, é necessário que o Estado vá além e adote um posicionamento garantista, impondo o direito, buscando a júris-satisfação.

Neste sentido, pouca seria a efetividade de se mover o aparato estatal como intuito de ter reconhecido um direito por quem recorre ao Judiciário e, logrando êxito em sua pretensão, ver-se totalmente desamparado por este mesmo aparato que lhe deu razão. Por este sentido, o exercício da jurisdição deve ser atuante não apenas na fase de cognição (júris-dicção), mas também na fase executiva do processo -júris-satisfação (Marinoni, 2022).

Para além dos debates quanto ao real sentido do conceito, outro tema que permeia os debates modernos está relacionado à existência ou não do monopólio estatal no exercício da jurisdição, com alguns desdobramentos, ainda que toda a discussão seja puramente doutrinária.

Nesta toada, pode-se admitir como pacífico o entendimento de não ser o Estado o único meio para solucionar conflitos, contudo, o mesmo consenso não se verifica no que respeita à natureza da atuação na busca pela solução de lides quando ausente a participação estatal.

Ou seja, discute-se a possibilidade de se reconhecer natureza jurisdicional a heterocomposição extra muros em relação ao Poder Judiciário,

especificamente quando se está diante da arbitragem.

### **3. Arbitragem**

Arbitragem, ao lado da jurisdição, é uma espécie de meio de solução de conflitos do gênero heterocomposição. Forma heterocompositiva de solução de conflitos. Ainda que de forma geral seja vista como uma novidade no Brasil, na verdade é uma das formas mais antigas de resolução de lides, fundada na confiança e respeito. Fala-se em confiança já que as partes devem escolher um terceiro no qual confiem para submissão de sua contenda, havendo respeito já que os litigantes comprometem-se a acatar a decisão, que terá natureza impositiva.

No Brasil, o principal marco da arbitragem (Fichtner; Manheimer; Monteiro, 2019) é a Lei nº 9.307/1996. Pode-se dizer que a referida norma sofreu muitas críticas, sobretudo em razão de questionamentos a respeito de sua constitucionalidade, o que teve termo em 2001 com a manifestação do Supremo Tribunal Federal no sentido de reconhecer sua obediência a Constituição Federal. A partir desta decisão, outras normas passaram a tratar do tema, construindo um arcabouço jurídico que passou a conferir maior segurança jurídica aos litigantes que optarem pela arbitragem.

Com isso, tivemos em 2002 a edição do Decreto 4.311/2002 que internalizou o texto da Convenção de Nova Iorque de 1958, o que levou o Brasil a se comprometer a respeitar as decisões arbitrais estrangeiras. Além disso, merecem destaque o fato de que nossos próprios Códigos (o Código Civil de 2002 e o Código de Processo Civil de 2015) passaram a tratar o assunto em seus textos.

Em termos atuais, pode-se dizer que a arbitragem é um instituto consolidado no Brasil, o que se reflete na sua utilização crescente e que conta não apenas com um arcabouço normativo favorável, mas também com apoio do Poder Judiciário, tanto por intermédio dos Tribunais Superiores, como pela atuação do próprio Conselho Nacional de Justiça, seja editando normas sobre o tema ou mesmo fiscalizando a atuação dos árbitros e das câmaras arbitrais. É bom ressaltar que esta relação de cooperação resulta do fato de o Judiciário não entender a arbitragem como uma estrutura concorrente, mas sim parceira no propósito maior de pacificação social.

A título de exemplo da consolidação da arbitragem no Brasil, vale citar o entendimento consolidado no Superior Tribunal de Justiça de que o instituto pode ser utilizado até mesmo no âmbito de direito público, mais especificamente na resolução de controvérsias envolvendo contratos

administrativos.

Recentemente a Lei nº 14.133/2021 que trata das licitações e contratos públicos preconizou a possibilidade legal de métodos alternativos de resolução de conflitos no âmbito público, em especial a conciliação, a mediação e a própria arbitragem, *verbis*:

Art. 151. Nas contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.

Assim como em 2015, além do próprio Código de Processo Civil no artigo 3º, §3º preceitua que “A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”, foi inserido a legislação infraconstitucional nº 13.140, instituindo a possibilidade de mediação na seara pública: “Lei nº 13.140 de 26 de junho de 2015 – “Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública [...]”.

Além disso, merece menção a utilização no âmbito das relações trabalhistas, destacando que a própria Constituição Federal de 1988 já autorizava a utilização da arbitragem no âmbito do Direito Coletivo do Trabalho.

Contudo, a Reforma Trabalhista promovida em 2017 inseriu na CLT a possibilidade de utilização da arbitragem no âmbito dos contratos individuais de trabalho, o que passou a ser uma notória novidade, já que sabidamente prevalece no Direito Individual do Trabalho a ideia de que é o trabalhador merecedor de proteção mais alargada em razão de sua hipossuficiência.

Frise-se que os exemplos acima citados figuram em áreas nas quais até bem pouco tempo a atuação arbitral era impensável, ou seja, o Direito Público e o Direito do Trabalho. Por óbvio, tem-se a utilização do instituto em larga medida em áreas outras que lhes seriam muito mais próprias, como o Direito Empresarial e sua subdivisão (direito societário, falencial, concorrencial, entre outros). Esta maior utilização nas referidas searas é natural, até em razão de ter sido a seara empresarial a origem da arbitragem moderna.

Seguindo, questão necessária a compreensão da arbitragem sem,

contudo, adentrar nas minudências legais, diz respeito a natureza dos conflitos que podem ser submetidos a uma apreciação arbitral.

Aqui surge a ideia de arbitrabilidade (Fichtner; Mannheimer; Monteiro, 2019), que diz respeito à “possibilidade teórica de submissão de um conflito de interesses a arbitragem em razão das características subjetivas e objetivas da disputa”. Ou seja, é um critério utilizado pelos Estados para definir aquilo que seja de exclusivo julgamento de sua parte e aquilo em que admite delegação à árbitros, desde que decidido consensualmente pelas partes.

Neste giro, percebe-se que a arbitrabilidade é um conceito que leva em consideração aspectos diversos, como questões políticas, econômicas, sociais, culturais e até mesmo morais, o que apresenta grande variabilidade de Estado para Estado, fazendo com que, por consequência, a própria ideia de arbitrabilidade seja própria de cada ordenamento jurídico.

Assim, nos países onde a arbitragem é consolidada e largamente utilizada, o conceito de arbitrabilidade se expande continuamente, autorizando que conflitos das mais diversas naturezas possam ser a ela submetidos.

Especificamente no Brasil adotou-se o conceito de arbitrabilidade circunscrito a direitos patrimoniais disponíveis. Desta forma, apenas lides que possuam direitos desta natureza estão autorizadas a serem delegadas à intervenção arbitral. Neste sentido a Lei nº 9.307 de 1996, alterada pela Lei nº 13.129 de 2015 estendeu a aplicação aos órgãos públicos, contendo o objeto dos prefalados direitos, *verbis*:

Art. 1º As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da **arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.**

§ 1º A **administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem** para dirimir conflitos relativos a **direitos patrimoniais disponíveis.** (Incluído pela Lei nº 13.129, de 2015)

§ 2º A autoridade ou o órgão competente da administração pública direta para a celebração de convenção de arbitragem é a mesma para a realização de acordos ou transações. (Incluído pela Lei nº 13.129, de 2015).

A submissão de uma demanda à arbitragem pressupõe a existência ou de uma cláusula arbitral ou compromisso arbitral. No primeiro caso, a adoção do referido meio de solução de celeumas é convencionalizada pelas partes através de cláusula inserida no próprio contrato que formaliza o negócio jurídico. No segundo, temos que não houve previsão contratual, sendo a intenção formalizada através de documento à parte. Corroborando o disposto a lei da arbitragem preconiza expressamente, em especial, nos artigos 3º, 4º e 6º:

Art. 3º - As partes interessadas podem submeter a solução de seus litígios ao juízo arbitral mediante convenção de arbitragem, assim entendida a **cláusula compromissória e o compromisso arbitral**.

Art. 4º - A cláusula compromissória é a convenção através da qual as partes em um contrato comprometem-se a submeter à arbitragem os litígios que possam vir a surgir, relativamente a tal contrato.

§ 1º - A cláusula compromissória deve ser estipulada por escrito, podendo estar inserta no próprio contrato ou em documento apartado que a ele se refira.

§ 2º - Nos contratos de adesão, a cláusula compromissória só terá eficácia se o aderente tomar a iniciativa de instituir a arbitragem ou concordar, expressamente, com a sua instituição, desde que por escrito em documento anexo ou em negrito, com a assinatura ou visto especialmente para essa cláusula [...].

Art. 6º - **Não havendo acordo prévio sobre a forma de instituir a arbitragem**, a parte interessada manifestará à outra parte sua intenção de dar início à arbitragem, por via postal ou por outro meio qualquer de comunicação, mediante comprovação de recebimento, convocando-a para, em dia, hora e local certos, firmar o compromisso arbitral. (grifos nossos)

De todo exposto é perceptível que muitas são as convergências entre a jurisdição e a arbitragem. Além disso, é de bom alvitre destacar que parte da doutrina defende que seria a arbitragem uma espécie de “ju-

risdição privada” e de outro lado a discordância quanto a tais argumentos, conforme razões que passa a expor no tópico seguinte.

### 3.1 A arbitragem e a inadmissibilidade de uma “jurisdição privada”

Como discorrido na parte final da seção precedente, há uma divergência doutrinária entre aqueles que entendem a jurisdição como uma atividade exclusiva do Estado (majoritária) e aqueles que advogam no sentido de ser a arbitragem uma espécie de jurisdição privada (minoritária), considerando as semelhanças entre os institutos.

Os que advogam pela corrente menor, defendem como uma justificativa histórica para o próprio surgimento da arbitragem a crise da jurisdição estatal, em decorrência de graves problemas como morosidade e burocracia, cujo somatório contribuiu de forma significativa para que o Estado deixasse de visto como o exclusivo e legítimo detentor da jurisdição.

Ainda conforme esta corrente, outros argumentos que corroboram sua tese seriam a natureza definitiva da sentença arbitral, já que esta não pode ter seu mérito verificado pelo Judiciário, cujo reexame pode no máximo atingir aspectos formais; e a equiparação entre árbitro com o juiz, já que muitos dos poderes destes são similares na atuação na demanda posta em julgamento (Neves, 2022).

Repise-se que este posicionamento é minoritário, inclusive boa parte dos doutrinadores modernos sequer enfrentam a questão e mesmo os que fazem são deveras sucintos, sem grandes explicações. A lição do professor Alexandra Câmara, por exemplo, dedica mais que poucas linhas a respeito, afirmando que (Câmara, 2023, p. 35):

[...] nem toda atividade de resolução de casos concretos tem natureza jurisdicional. [...] Atividades não estatais destinadas a produzir resultados que se equiparam ao do exercício da jurisdição são equivalentes jurisdicionais, mas não tem natureza verdadeiramente jurisdicional. Por isso, a arbitragem não é propriamente jurisdição, mais um equivalente jurisdicional [...].

O magistério de Daniel Amorim Assumpção Neves (Neves, 2022, p. 79), por seu turno, trata do tema de forma menos lacônica, buscando rechaçar os argumentos da corrente minoritária quando esta alega a definitividade da decisão arbitral e a comparação entre juiz e árbitro. Neste sentido, manifesta-se o autor:

Não concordo com tal entendimento, a princípio porque nem toda imutabilidade da decisão deriva da coisa julgada material, bastando para confirmar a alegação a lembrança do art. 123 do CPC que prevê a imutabilidade da justiça da decisão, ou seja, dos fundamentos da decisão, para o assistente que efetivamente atua no processo. Depois porque não há como confundir o juiz e o árbitro. O primeiro, agente estatal, concursado, preocupado com os diversos escopos do processo, enquanto o segundo, particular contratado pelas, preocupado exclusivamente em resolver o conflito que lhe foi levado, por vezes até mesmo sem a necessidade de se ater à legalidade.

Sem desconsiderar as palavras dos eminentes autores, com os quais reafirmamos concordar, entendemos que para refutar a tese de jurisdição privada da arbitragem necessário seria tão somente analisarmos o que vem a ser jurisdição sob uma ótica histórica e uma ótica moderna. Ou seja para engrossar o coro daqueles que não admitem a ideia de uma jurisdição privada lançamos mão de dois argumentos, um de cunho histórico e outro de cunho moderno.

### **3.1.1 O argumento de cunho histórico**

Para fundamentar o argumento histórico é válido relembrar a clássica separação de poderes, proposta em *Do espírito das leis*, no livro XI, capítulo VI (Montesquieu, 2010). Na vigência de uma ideologia liberal, na qual preponderava a busca pela limitação do poder estatal, é melhor compreender que a separação dos poderes vai muito além da busca pela especialização da atuação estatal, almejando, em verdade, limitar o próprio poder do Estado através de sua diluição, evitando concentração na mão de determinadas autoridades ou órgão.

Além disso, temos o fato de ser o Estado o único detentor de soberania, sendo pacífico que o poder é uno. Isto, inclusive, faz necessária a observação de que quando fala-se em “separação de poderes”, está na verdade tratando de “divisão de funções”. Daí, subdividindo suas funções em jurisdicional, legislativa e administrativa, resta claro e evidente que o Estado o faz no exercício de sua soberania, e parcela desta soberania está sendo delegada para legitimar os poderes que então passam a surgir. Em que pese soar estranho “delegar soberania”, aqui usamos a analogia de um policial que utiliza um distintivo da polícia sem ser a própria polícia, mas



que atua legitimado por ela.

Com isso quer dizer que a atuação de cada um dos poderes é legitimada pela soberania estatal. Não seria forçoso afirmar que quando uma Casa Legislativa discute e aprova uma lei, nesta atuação é nítida a presença da soberania estatal, sendo defeso que particulares atuem no mesmo sentido com o mesmo resultado.

De igual forma, por mais que simplória que seja uma mera mudança no sentido do tráfego de uma rua de um pequeno município brasileiro, não se pode desassociar a atuação do Poder Executivo municipal em razão da soberania que o incumbiu de tal mister. Da mesma forma, seria legítimo ao particular atuar no mesmo sentido ?

Do exposto, percebe-se que, se ao Poder Legislativo incumbe legislar e ao Executivo administrar, o poder-dever do exercício dessas funções é decorrência da soberania do Estado.

Ora, e o Poder Judiciário ?

Se resta nítida a ideia de que a menor das atuações de cada um dos poderes é referenciada por um poder maior, soberano, a mera suposição de que o Poder Judiciário não seria o detentor exclusivo do exercício da função para o qual ele foi criado (jurisdicional) gera conclusões, como a do apequeamento do próprio Judiciário, o que estabeleceria um desequilíbrio não só no seio da máquina estatal, mas como de toda a sociedade, em razão da perda de credibilidade e legitimidade; bem como a inverossímil situação de reconhecer ao particular, no caso, o árbitro, o exercício de uma função no interesse privado ao amparo da soberania estatal.

Necessário análise sob pontos de vistas diversos, como dito alhures, para uma melhor compreensão do tema, assim passa-se a visitar o argumento moderno *da questio*.

### **3.1.2 O argumento de cunho moderno**

Sob um ponto de vista moderno, a atuação do Estado não pode limitar-se a dar uma decisão de modo a atribuir o bem da vida pretendido a uma das partes do litígio. Caso uma atuação nestes moldes fosse entendida como suficiente, não teria a entrega de uma atuação jurisdicional por completo. Ou seja o Estado deve não apenas dizer o direito, mas garantir que este direito atribuído seja efetivamente satisfeito.

Desta forma, ainda que a decisão arbitral seja considerada um título executivo extrajudicial, não possui o árbitro poder de execução forçada. Assim, a satisfação pela via arbitral será plena apenas no caso de sentenças

declaratórias e constitutivas e, ainda, nas condenatórias, desde que a decisão seja cumpridavoluntariamente. No caso de sentenças condenatórias não cumpridas por vontade do perdedor, o árbitro não mais teria possibilidade de agir, dada a ausência de poderes para submeter forçosamente a parte derrotada, o que leva o vencedor, cuja pretensão fora reconhecida, mas não satisfeita, recorrer ao Judiciário para executar a sentença arbitral.

Neste sentido deve-se conjugar os artigos 31 da Lei nº 9.307 e 784, XII do Código de Processo Civil, subsumindo como título executivo extrajudicial a decisão proveniente da arbitragem:

Art. 31. A **sentença arbitral produz**, entre as partes e seus sucessores, **os mesmos efeitos da sentença proferida pelos órgãos do Poder Judiciário** e, sendo condenatória, constitui título executivo.

[...]

Art. 784. São **títulos executivos extrajudiciais**:

XII - todos os demais títulos aos quais, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva. (grifos nossos)

Em resumo, sendo a jurisdição a conjugação do direito no sentido de dizer +satisfazer, e no Poder Judiciário reside a exclusiva legitimidade de propiciar ambas, ao árbitro falta exatamente a última parte, a de satisfazer o direito.

No sentido moderno de jurisdição, na arbitragem permite uma entrega parcial e se não há entrega da jurisdição por completo, não há entrega alguma. Sob tal ponto de vista, a incompletude veda o reconhecimento da arbitragem como jurisdição.

A jurisdição é una e exclusiva do Poder Judiciário, não tem o particular, seja por qualquer outra denominação, o efetivo exercício da tutela jurisdicional. Ademais não há que se perquirir em jurisdição gênero ou espécies, no que tange a sua aplicabilidade por pessoas distintas do judiciário.

O que o poder legislativo estatuiu foi a possibilidade de resolução de conflito por particular, desde preenchidos alguns requisitos legais, como a vontade das partes, que o direito envolvido seja patrimonial e disponível. Ou seja, não há delegação de jurisdição...

É indiscutível que a jurisdição deve ser exercida por juízes togados e excepcionalmente por juízes leigos, aqui entenda-se a restrição constitucional no que concerne ao Tribunal de Júri, onde os jurados são os representantes do povo, os quais julgam a causa, ficando ao juiz togado a prolação da sentença, contudo com base no julgado dos juízes leigos.

Para que seja escolhido um árbitro, nos termos da legislação federal, não há requisito legal para o exercício da função, e aí passem, haja vista não tem na referida lei sequer a necessidade da formação no curso de direito.

Preconiza o art. 13 da Lei nº 9.307: “Art. 13 - Pode ser árbitro **qualquer pessoa capaz** e que tenha a confiança das partes”. Com todo o respeito devido aos que pensam de forma diferente, porém não há como admitir o efetivo exercício da jurisdição, sem a devida previsão legal ou constitucional.

#### **4. Arbitragem como método de resolução de conflito**

A discussão quanto ao efetivo exercício ou não da jurisdição na arbitragem não pode ser confundido, e muito menos entendido, como forma de não aceitação e aplicabilidade do instituto na prática.

É indiscutível que o poder judiciário está assoberbado com o número de processos a serem julgados, conforme divulgação do Conselho Nacional de Justiça no trabalho denominado de “Justiça em Números”, documento este que pode ser observado que ao tratar da litigiosidade no país, (CNJ, 2023):

**O Poder Judiciário finalizou** o ano de 2022 **com 81,4 milhões de processos em tramitação**, aguardando alguma solução definitiva. Desses, 17,7 milhões, ou seja, 21,7%, estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando alguma situação jurídica futura. Dessa forma, desconsiderados tais processos, tem-se que, em andamento, ao final do ano de 2022, existiam 63 milhões de ações judiciais.

Vejam que o número de processos judiciais aguardando entrega de tutela jurisdicional é enorme. Não seria irresponsável afirmar que o judiciário não detem condições físicas para demandar a contento, a tempo e com efetividade, todas as demandas impostas.

Desde a promulgação da Constituição Federal busca-se o efetivo implemento do acesso à justiça, seja pelo princípio da inafastabilidade do

poder judiciário, no artigo 5º, XXXV – “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”; ou ainda pela implementação de políticas públicas, como a instituição do juizado especial, conforme previsão nos artigos 24, X e 98, I da C.F./88.

O acesso à justiça deve ser entendido como a possibilidade de resolução de conflito pelo poder judiciário, das demandas na sociedade por pessoas financeiramente capazes ou não, vulneráveis economicamente ou de parco conhecimento, para todos, sejam ricos ou pobres; ademais que esta resolução seja de forma efetiva, assim entendido a razoável duração do processo.

Somado ao acesso à justiça estão as formas de resolução de conflitos, as ARD's, que são mecanismos para que possam desafogar o poder judiciário e que sejam resolvidos os problemas na sociedade. É consabido que o enorme volume de negociações efetuadas pela internet, trazendo comodidade ao consumidor, empresário etc. Contudo esta velocidade e mudança de hábito também trouxeram maiores conflitos. O Estado, conseqüentemente, o Direito devem estar atentos e incrementar novas soluções para as novas demandas.

Neste sentido convém destacar as chamadas *On-line Dispute Resolution* – ODR – que são plataformas digitais, normalmente disponibilizadas pela internet, nas quais as partes conflituosas têm a oportunidade de dialogar e resolver um problema específico. Exemplo tem-se a plataforma consumidor.gov.br que foi criada como uma forma de resolução extrajudicial on-line de conflitos.

A criação da plataforma tem como fundamento o artigo 4º, inciso V da Lei 8.078/1990 e artigo 7º, incisos I, II e III do Decreto 7.963/2013. Já o Decreto Federal número 10.197 de 2020 instituiu o consumidor.gov.br como a plataforma digital oficial da administração pública federal direta, autárquica e fundacional para a autocomposição nas controvérsias em relações de consumo.

Assim como a mediação, a conciliação e a arbitragem, também, foram criadas e normatizadas como formas de solução dos conflitos em sociedade, tentando desafogar o poder judiciário e trazendo maior efetividade na resolução desses problemas, com maior celeridade e efetividade.

O professor Cândido Rangel Dinamarco (Dinamarco; Badaró; Lopes, 2020), esclarecem que “a eliminação dos conflitos ocorrentes na vida em sociedade pode-se verificar por obra de um ou de ambos os sujeitos dos interesses conflitantes, ou por ato de terceiro”. Em seguida, os autores esclarecem que, “na primeira hipótese, um dos sujeitos (ou cada um deles)

consente no sacrifício total ou parcial do próprio interesse (autocomposição) ou impõe o sacrifício do interesse alheio (autodefesa ou autotutela)”, enquanto “na segunda hipótese, enquadram-se a defesa de terceiro, a conciliação, a mediação e o processo (estatal ou arbitral)”.

Na mesma obra citada acima pode-se verificar que há três formas de resolução de conflitos: **autotutela ou autodefesa** (legítima defesa; desforço imediato); **autocomposição** - renúncia ou desistência à pretensão; reconhecimento da pretensão alheia (submissão); e transação (concessão recíproca) e o **processo** (instrumento do Estado para resolver conflitos intersubjetivos de interesses).

Portanto a arbitragem é uma das formas, estipuladas em lei, pelo Poder Legislativo, para possibilitar a resolução dos conflitos intersubjetivos, porém possuindo características próprias para a sua implementação, que hodiernamente é preconizada pela Lei nº 9.307/96 e outras normas acima descritas, como exemplo a possibilidade perante os contratos administrativos dos órgãos públicos, conforme a Lei nº 14.133/2021.

### **Considerações Finais**

O presente trabalho teve como objetivo o enfrentamento se há ou não exercício de jurisdição perante a arbitragem. No transcorrer foi verificado a existência da jurisdição, como ato inerente e exclusivo do poder judiciário, contudo há divergência na doutrina especializada denominando a viabilidade de aplicação de jurisdição na arbitragem, porém uma “jurisdição privada” ao ponto que outra corrente defende que o que existe é equivalente jurisdicional, considerando que a jurisdição por si só não seria possível de ser aplicada por particular, dentre outras características que lhe são peculiares, assim distinguindo a arbitragem da aplicação da efetiva tutela jurisdicional.

Por tudo até aqui exposto e considerando a problemática pretendida no presente trabalho não pode olvidar de que a arbitragem é uma forma legal, portanto válida no ordenamento jurídico, porém não detêm jurisdição, ato inerente e exclusivo ao poder judiciário, o que não diminui a importância e aplicabilidade do instituto diante dos enormes conflitos em sociedade e a não resolução pela via processual judicial, que também é uma das formas de solução dos problemas entre as pessoas, só que esta via é efetuada pelo Estado, exclusivamente.

Apesar dos pontos de aproximação com a jurisdição estatal, que são poucos, deve ser consignado a divergência doutrinária quanto ao exercício

ou não da jurisdição na arbitragem- uns defendendo a jurisdição privada outros denominando como equivalente jurisdicional.

Por derradeiro é curial a lição da doutrina, (Wambeir; Talamini, 2020), de que “quando as partes utilizam a arbitragem, não há delegação da jurisdição estatal aos árbitros. A fonte do poder dos árbitros é a própria liberdade das partes”. E adiante comunga todo o aqui exposto, ao descrever que “apenas a Constituição Federal cria e autoriza os órgãos estatais aptos a exercer a função jurisdicional, bem como delimita a sua competência, não podendo esses delagarem a sua missão a outros órgãos ou agentes”.

Assim, respeitado os entendimentos contrários, nos filiamos aos que pensam pela não existência do exercício de jurisdição na aplicação da arbitragem, por ser ato exclusivo e inerente ao poder judiciário. Não obstante o instituto deve ser estimulado, fomentado como excelente prática de resolução de conflito, com fundamento na legislação infraconstitucional.

## Referências

BRASIL. **Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015** – “Código de Processo Civil”. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 de março de 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 22 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.140 de 26 de junho de 2015** – “Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 de junho de 2015. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm) . Acesso em: 22 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021** – “Lei de licitações e contratos administrativos”. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 de abril de 2021. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm) . Acesso em: 22 jul. 2024.

CÂMARA. Alexandre Freitas. **Manual de Direito Processual Civil**. 2 ed. São Paulo: Atlas. 2023.

CNJ. **Justiça em Números**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2024.

CARNELUTTI, Francesco. **Instituciones del proceso civil**. Buenos Aires: EJE, 1959

DINAMARCO, Candido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do processo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

FICHTNER. José Antonio. MANNHEIMER. Sergio Nelson. MONTEIRO. André Luís. **Teoria Geral da Arbitragem**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MACEDO, Elaine Harzheim; BRAUN, Paola Roos. Jurisdição Segundo Giuseppe Chiovenda versus Jurisdição no Paradigma do Processo Democrático de Direito: Algumas Reflexões. **ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET**. Curitiba PR - Brasil. Ano VI, nº 12, jul-dez/2014.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de direito processual civil**. Teoria geral do processo. v. I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

MONTESQUIEU, Charles de Seondat, Baron de. **Do espírito das leis**. Tradução Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil – volume único**. 14 ed. Salvador: Juspodvm, 2022.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI; Eduardo. **Curso avançado de processo civil**, volume 1: teoria geral do processo. 19. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

# **A Evolução da Administração Pública e seus modelos de gestão: do Patrimonialismo ao Gerencialismo**

Fabíola Ribeiro Garcia Soares  
Paulo Cesar Pereira  
Angélica Cancio dos Reis

## **Introdução**

Este artigo tem o intuito de abordar a Evolução da Administração Pública no Brasil a partir da identificação dos três modelos de gestão e, por conseguinte, mostrar o quanto evoluímos, e se ainda temos resquícios de um para o outro e o quanto é necessário o aprimoramento da administração para se ter uma gestão de eficiência e eficácia. Ao passar por seus modelos patrimonialistas, burocráticos e gerenciais, possamos entender como se fundamentam, posicionam sobre seus conceitos, evoluções, marcos históricos culturais, políticos e socioeconômicos.

Em seu contexto histórico podemos evidenciar que as origens de nossa administração pública nascem de um processo de colonização que perduram por séculos, onde muito de nossa cultura organizacional foi adquirida dos antigos costumes vindos de Portugal. Desta forma, a administração apresentou duas dinâmicas, na qual, a primeira podemos perceber um viés centralizador e normativo vindo da metrópole, porém com o comando descentralizador devido a sua estrutura local e principais instituições de poder estavam localizadas em Lisboa e tinham dificuldade em alcançar todo o território nacional.

O Estado passa por sucessivas mudanças e crises, no qual cria-se necessidades de readequação da administração pública, onde os modelos irão se sobrepor, os quais decorrerão por meio das reformas administrativas.

De fato, o patrimonialismo dominou todo o período colonial até o governo de Vargas, época conhecida como República Velha, terminando com a Revolução de 30. A partir deste cenário, onde há a necessidade de mudanças, surge então a primeira reforma administrativa, o modelo burocrático, que terá a sua predominância até 1995. Diante de tal cenário, por exigência dos governos e em face a uma nova era para a economia brasileira, em 1936, temos a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP.

Diante do exposto, fica claro que a administração procura seguir



em frente, ao tentar fazer com que a máquina pública funcione de forma eficaz e eficiente. Desta forma, surge a segunda\ terceira reforma administrativa gerencial, reforma esta que vai estimular suas estruturas, embora tenhamos sempre fatores que dificultem o seu desenvolvimento, é algo que está sempre em transformação, em movimento. O modelo gerencial se apresenta em sua reforma administrativa a descentralização, a transparência da gestão, a justiça social, enfim, é uma tentativa de trazer para sociedade algo mais palpável, mais assertivo diante de suas necessidades.

O tema “A evolução da Administração Pública e seus modelos de gestão – do Patrimonialismo ao Gerencialismo” foi escolhido devido à importância em apresentar a trajetória desses três modelos de gestão e como eles se comportam perante a sociedade, a economia e a política do país. Em um intuito de exprimir o quanto esses modelos influenciam o caminhar da gestão pública no país e podendo nos direcionar de forma crítica o que já não é mais essencial para o desenvolvimento do aparato estatal.

O presente estudo tem como objetivo abordar a evolução da administração pública à partir dos três modelos de gestão, dispôr todo seu histórico e passar por seus modelos patrimonial, burocrático e gerencial, para compreender como os modelos se fundamentam e se posicionam em razão de seus conceitos.

Abordar os modelos da administração pública, perpassar por seus momentos históricos culturais e legais, mostrar como os modelos se fundamentam e se posicionam em razão de seus conceitos e de sua própria evolução, mostrar quanto ainda temos de resquícios de um para o outro e o quanto ainda precisamos evoluir, para assim, ter um sistema de gestão com eficiência e eficácia, oferecer uma melhor qualidade nas prestações de serviços para a sociedade e compreender o estudo ordenado das relações do Estado com a população, apresentar seus instrumentos, desafios e abordagens.

O trabalho foi realizado através de pesquisa exploratória e bibliográfica descritiva. As pesquisas exploratórias, segundo Gil (1995), são desenvolvidas com objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. De acordo com Vergara (2004), uma investigação exploratória é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado.

O estudo consistiu no levantamento do conhecimento bibliográfico disponível sobre o tema “A evolução da administração pública e seus modelos de gestão – Do Patrimonialismo ao Gerencialismo”. Utilizou-se artigos disponíveis em bibliotecas digitais.

A construção de ideias deste artigo apresenta-se de forma a descrever a trajetória dos três modelos de gestão brasileira perpassando pelo modelo patrimonialista, no qual está inserido na não divisão do público com o privado, por seguinte apresenta-se a primeira reforma do Estado, através da administração burocrática, que está pautada em uma modernização do Estado, na impessoalidade, ou seja, em um modelo racional legal. E por fim a reforma gerencial, com seu propósito de maior justiça social, com mais transparência, com mais controle afim de dar mais eficiência e eficácia para a administração pública.

## **2. Administração Pública Patrimonialista**

A coroa portuguesa, desde os inícios de suas reconquistas de sua formação enquanto um reinado de Portugal, compôs um imenso patrimônio, como diria Farao: (“requengos”, “regalengos”, “regoengos”, “regeengos”), da qual havia uma dissidência no que era o domínio real a necessidades coletivas, em uma particularidade que mal se fazia distinção entre o que era um bem público ao bem privativo do rei. Mostra que o instrumento de poder real vem a partir de suas abrangências territoriais, ao culminar assim em uma base real no que delibera o poder da coroa de uma forma tangível e física.

Ao enfatizar as batalhas, é possível salientar que suas conquistas têm conotações de apropriação das terras adquiridas por lutas, por confiscos e mesmo as que não tinham donos, eleva o patrimônio real, como o mais vasto do reino. Mediante a tais fatos é verdade que a Coroa buscava a aliança submissa e servil do povo, numa luta contra o clero, estabelecendo assim um pacto entre rei e povo a partir da carta de foral, na qual assegurava o predomínio real, já em um sentido absolutista, pautado em que a terra não teria outro dono a não ser seu próprio rei. Em um poder de defender militarmente, organizar, restaurar e revigorar uma povoação, gera obediência à monarquia, dispõe assim de um caráter patrimonial do Estado em turbida riqueza particular da coisa pública. Percebe-se essa movimentação fica desambiguizado que o rei tudo detinha – suas terras e tesouros - e como dizia a célebre frase do Rei Sol, Luis XIV, *L'Etat c'est moi* (o Estado sou eu), sua legitimidade a penas pelo fato de sua existência, nessa linha de pensamento, podemos observar as considerações.

Conforme aborda Faoro (2001, p. 20):

[...]Há um jogo de pressões e influências recíprocas, que as-

sociam opredomínio do soberano nas rendas mais altas e nos misteres mais humildes. A propriedade do rei — suas terras e seus tesouros — se confunde nos seus aspectos público e particular. Rendas e despesas se aplicam, sem discriminação normativa prévia, nos gastos de família ou em obras e serviços de utilidade geral. O rei, na verdade, era o senhor de tudo hauria dele a legitimidade para existir —, como expressão de sua autoridade incontestável, bebida vorazmente da tradição visigótica e do sistema militar. Discernir e especificar a fonte dos ingressos da realeza será trabalho de revelação da própria estrutura econômica do reino.

Fica perceptível que a construção do Estado português, vem pautado em uma monarquia absolutista com um elemento fundamental da tônica ao patrimonialismo, que perpassa a uma compreensão não só da formação política, mas também da dinâmica econômica e social que compreende a realidade.

A partir deste ensejo, a formação do Brasil em sua concepção de um modelo administrativo, construída a partir das mãos lusas, foi pautado em uma antagônica relação entre o privado e o público e a institucionalização do patrimonialismo, elementos esses que traz a compreensão do processo histórico-social e seus desdobramentos que perduram até os dias atuais.

Essa estrutura de poder patrimonialista se dá início ao século XIX com a transmigração da Corte Lusa em um padrão na qual organizaram-se a Independência, o Império e a República brasileira.

Mesmo após a independência brasileira o instrumento administrativo estatal encontra-se bem ineficiente e simples em termos organizacionais. A busca por uma constituição de Estado capaz de manter uma soberania política infelizmente demandava grandes ações, não obstante esbarrando na manutenção dos privilégios históricos da coroa, obstruindo assim as significativas e necessárias mudanças. Sendo assim a administração pública continuava a ser conduzida mediante aos acordos, aos objetivos pessoais do rei do que propriamente dos objetivos do Estado. Fica evidenciado a inexistência de mecanismos orçamentários sistemáticos a fim de adequar-se aos meios racionais para um controle eficiente nas arrecadações e nas aplicações dos recursos.

A ampla característica de centralização do patrimonialismo em suas origens institucionais brasileira levanta algumas questões, como o clientelismo, em que se percebe a troca de favores, e o coronelismo, no qual

o pensamento de Leal, disserta como um fenômeno que perpassa por problemas vinculados à estrutura econômico-social do país, que se apresenta em um cenário entre o que é público e privado. Para o autor,

[...] o “coronelismo” é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil (Leal, 2012, p. 23).

Na concepção de Faoro podem ser observadas as seguintes considerações acerca do Patrimonialismo:

O patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, com o aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo – o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem anulação da esfera própria de competência. O Estado ainda não é uma pirâmide autoritária, mas um feixe de cargos, reunidos por coordenação, com respeito à aristocracia do subordinado. A comercialização da economia, proporcionando ingressos em dinheiro e assegurando o pagamento periódico das despesas, permitiu a abertura do recrutamento, sem que ao funcionário incumbissem os gastos da burocracia, financiandoos seus dependentes (Faoro, 2001, p. 101).

Neste sentido, o Patrimonialismo português germina em uma ordem estamental, que se apresenta cada vez mais burocrática em seu gênero e na sua sujeição. Como escrevia, em 1655 o padre Antônio Vieira – “e um só entendimento e um só poder, que é o de quem governa” (Faoro, 2001 p. 249), assim o rei juntamente com seus governantes e delegados dominavam, comandava e controlava a economia, na qual se articula em cima de uma estrutura de classes, que se manteve bem dominante no Segundo Reinado. O patrimonialismo, de onde deriva a ordem estamental e burocrática, abarca a vitalidade de um âmbito econômico, sendo incapaz a burguesia, mesmo

em seu fenômeno comercial incapaz de representar uma comunidade e tão pouco a sua emancipação perante a um estado absolutista.

E por se tratar de um modelo patrimonialista, no campo da econômica prevaleceu um capitalismo direcionado, na qual o Estado se apresenta de maneira enérgica, e é claro conduzindo pelos interesses do grupo dominante.

A este termo, “estamento burocrático”, de inspiração weberiana que é utilizado por Faoro, como uma interpretação sobre a sociedade brasileira, na qual o termo comanda o ramo civil, militar da administração, com um aparelho próprio, apropriando-se e conduzindo a esfera econômica, política e financeira.

Dentre essas esferas econômica, política e financeira o patrimonialismo se faz presente em sua dimensão cultural política, sendo um fator determinante na formação histórico-social do Brasil, onde predominam as relações das práticas de favores, da dependência pessoal, o que infelizmente faz parte da formação, da característica de nossa política, de nossa economia e de nossa sociedade, o que está pratica acaba por levar a confusão entre o público e o privado. Mesmo com o advento da proclamação da República em 1889, o país continuou patrimonialista, visto que este modelo já se apresenta de forma cultural para nosso país, vindo de uma monarquia absolutista europeia. De certo, a cultura patrimonialista não tinha base na coletividade, no que era essencial para todos, mas de certo era pautado em interesses pessoais.

Com o início da era Vargas nos anos 30, ascende ao poder uma nova idealização do que seria a administração pública, passando este a adotar o modelo burocrático. Não obstante o modelo patrimonialista apenas deixará de ser predominante, mas continuará a ter seus traços na construção do novo modelo administrativo.

## **2.1 Administração Pública Burocrática**

Perante a crise do Estado brasileiro, houve a necessidade de reformas e reconstruções devido a um cenário de globalização, começando assim a ser traçado a primeira reforma administrativa nos anos 30, fazendo despontar a administração burocrática, cuja sua legitimidade baseia-se nas normas legais racionais, ou seja, sua fonte de legitimidade está no poder Racional-Legal, assim sendo encontramos um tipo ideal em que as organizações são sistemas racionais, tendo como características o formalismo e a impessoalidade.

A partir dos marcos históricos dos séculos XVIII e XIX - Revoluções Francesas e a Revolução Industrial - trazem em seu granjeio, combater a corrupção, o nepotismo, o clientelismo patrimonialista, que se definiam em

monarquias absolutistas, na qual o patrimônio público e privado era confundido. Esse tipo de administração se apresenta antagônica ao capitalismo industrial e as democracias parlamentares que desponta no século XIX. Diante deste novo cenário fica claro a necessidade de cisão entre o Estado e o mercado, na qual uma democracia só poderá vir existir perante a uma sociedade em que distingue-se o público e o privado, político e o administrador, advém a administração moderna, racional-legal.

Perante a essa integração mundial, a globalização, o Estado diminui muito a suas intervenções na respectiva economia de competências internacionais. Assume seu novo papel de facilitador para a economia nacional, onde está possa torna-se internacionalmente competitiva, porém a intervenção ainda se faz necessária ao âmbito da educação, saúde, cultura dos investimentos, e que principalmente tenhamos agentes econômicos capazes de competir em um patamar mundial. Desta forma Bresser manifesta o seguinte,

A diferença entre uma proposta de reforma neo-liberal e uma-social- democrática está no fato de que o objetivo da primeira é retirar o Estado da economia, enquanto o da segunda é aumentar a governança do Estado, é dar ao Estado meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente sempre que o mercado não tiver condições de coordenar adequadamente a economia (Bresser, 1996, p 7/8).

Diante do que Bresser pontuou, o pressuposto de eficiência, na qual se baseava um Estado liberal do século XIX não se revelou em seu efetivo, mas posteriormente deu lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, assim foram criados os Ministérios da Educação e Saúde Pública e o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, dando início à reforma administrativa realizada pelo Governo provisório no intuito de fortalecer a política social. Uma outra medida na tentativa de fortalecer a política, no dia 30 de dezembro de 1930 foi publicado o Decreto 19.549, com a finalidade de suspender a realização de concorrências públicas para as contratações de serviços públicos, o que antes gerava inúmeras greves e ainda não conseguia garantir uma boa execução e redução das despesas correspondente.

Uma outra questão a ser modificada foi o sistema de gestão financeira, pois este já não estava eficiente diante de um país de grande extensão territorial e com uma grande deficiência nos meios de transportes e de comunicação. Outro ponto modificado pelo sistema foi a implantação de um

novo sistema de contabilidade que teve como inspiração a Itália, que tem como base os seus exercícios financeiros e que levava em conta a totalidade da despesa empenhada, portanto o exercício financeiro passou a ter início em 1º de abril com o seu encerramento em 30 de março do ano seguinte.

E em uma perspectiva de Weber a administração se apresenta em estruturas racionais das leis, em termos de regras formais.

Com tudo a administração pública burocrática tem seus próprios traços, como o profissionalismo, hierarquia profissional, poder racional-legal, ideia de carreira, buscando sempre o progresso da própria administração e de seus serviços públicos, para assim dar maior efetividade no controle dos abusos de poder, até porque a administração pública burocrática foi moldada em uma perspectiva de transição entre um regime político centralizador e autoritário para a democracia.

Com a constituição de 1937 e por meio do Decreto-Lei no 579, de 30 de julho de 1938, 449 a política de aperfeiçoamento e da racionalização do aparato administrativo estatal ganha força com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, o DASP, o que representou a primeira reforma administrativa do país e afirmou princípios centralizadores e hierárquico da burocracia clássica. O autor Procopiuck (2013) diz a respeito do DASP em que suas atividades basearam-se na premissa de que ‘governar é administrar’, logo, o êxito de qualquer programa governamental estava amplamente condicionado à eficiência da ação administrativa. Com o novo órgão de administração geral de apoio ao Presidente da República, a Administração brasileira começou a aplicar os princípios clássicos da Administração Pública defendidos por William F. Willoughby, tais como: aplicação universal dos princípios administrativos; separação entre política e administração; e manutenção de um departamento de administração geral de suporte direto e imediato ao chefe do Poder Executivo. Ao novo departamento cabia realizar estudos sobre o desempenho dos órgãos administrativos da Administração Pública federal, com o objetivo de determinar, do ponto de vista econômico e de eficiência, mudanças na organização dos serviços públicos. As mudanças poderiam ocorrer por meio da distribuição e agrupamento de órgãos, realocação de dotações orçamentárias, alteração de processos de trabalho, realinhamento das relações formais entre órgãos públicos, bem como entre a Administração Pública e a sociedade. Após a criação do DASP, a Administração Pública brasileira passou a ser influenciada por experiências de gestão pública, principalmente dos Estados Unidos e de países europeus.

Diante de tantas atribuições fica clara a importância do DASP para

o país, sendo um dos primeiros organismos mais importantes nas questões de planejamento e fiscalização de caráter técnico-burocrático. Tendo sua busca da racionalidade, economicidade e eficiência em grandes pensadores como Max Weber, Henry Fayol, Luther Halsey Gulick, Frederick Winslow Taylor e William F. Willoughby, todos com suas contribuições para o aparato administrativo em crescente aperfeiçoamento.

Em geral o conceito do departamento de administração geral se configura no art. 67 da Constituição de 1937 e tem sua regulamentação através do DASP, que teve clara inspiração no modelo adotado pelos Estados Unidos.

Em uma época de grande celeridade da industrialização brasileira o Estado intervém de maneira incisiva no setor produtivo de bens e serviços, acarretando a implementação da administração burocrática em vista de uma contingência do capitalismo no país. O desenvolvimento industrial e econômico por si só se faz necessário a um maior aparato burocrático de funcionários do Estado, sendo este o seu próprio financiador de tal desenvolvimento, uma vez que, a iniciativa privada não obtinha em todos os momentos o investimento necessário para o progresso industrial e econômico.

Entretanto, mediante tantas tentativas de aperfeiçoamento e de novos pensamentos para com o novo modelo burocrático, destacamos a valorização de alguns instrumentos importantes, tais como hierarquia de comando, impessoalidade, formalismo, profissionalismo, centralização das decisões, estrutura piramidal de poder e controle dos processos administrativo, o que não necessariamente produziu uma boa qualidade nos serviços prestados, na verdade a administração burocrática infelizmente ostentou uma lenta, cara e pouca eficácia no que diz respeito ao atendimento das demandas da sociedade.

Em vista da inadequação do modelo burocrático, apresenta-se no ano de 1967 o Decreto-Lei nº 200, numa tentativa de superar a rigidez imposta pela administração burocrática, o que pode ser considerada a segunda reforma administrativa, dando início, mais afrente ao novo modelo gerencial. Dentro da sentença a cima, Bresser observa que:

A reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. O decreto-lei promoveu a



transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática (Bresser, 1996, p. 12/13).

## 2.2 Administração Pública Gerencial

Na administração pública gerencial não há um consenso se este modelo é a terceira ou a segunda reforma administrativa do país, deste modopodemos observar através da fala de Bresser Pereira, que na época era o Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado, o seguinte,

A reforma da administração pública que o Governo Fernando Henrique Cardoso está propondo desde 1995 poderá ser conhecida no futuro como a segunda reforma administrativa do Brasil. Ou a terceira, se considerarmos que a reforma de 1967 merece esse nome, apesar de ter sido afinal revertida. A primeira reforma foi a burocrática, de 1936. A reforma de 1967 foi um ensaio de descentralização e de desburocratização (Bresser, 1996, p. 7).

De certo o país começa a atravessar por dificuldades, e o Decreto – Lei de 1967 que Bresser menciona, vem em primeiro lugar numa tentativa de desburocratização e descentralização do sistema. A crise pela qual o país atravessa pode ser caracterizada pelo modo de ineficiência do Estado pela qual se dá a sua administração, de uma crise fiscal, política e por sua perda de habilidades em gerir um sistema econômico de forma complementar ao mercado.

Partindo de uma crise política, encontraremos três pontos: O primeiro se encontra no regime militar, uma crise de legitimidade; o segundo, uma tentativa de voltar a prosperidade dos anos 50; e por fim o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, uma crise moral. A crise fiscal ou financeira se dá a partir de uma globalização de ordem mundial, caracterizando-se pela perda de crédito ao público e pelo esgotamento do modelo protecionista que nos anos 30 a 50 obteve a promoção da industrialização no país, por sua crescente ineficiência do aparelho estatal.

Em resposta à esta grande crise do Estado dos anos 80 e a globalização do mercado, se fez necessário a redefinição das funções burocráticas

exercida pelo Estado, logo a atual reforma se fez presente a partir de uma proposta da administração pública gerencial.

Com início da globalização, ou seja, da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, o Estado já não consegue manter seus fundamentos de proteção a respectiva economia da competição internacional, o que acarretou em uma depreciação de seu papel.

De frente a tal fato o Estado se apresenta pautado em seu novo papel de facilitador para que a economia nacional possa se tornara internacionalmente competitiva. Desta forma, o Estado passa a ter a sua regulação e intervenção necessária nas áreas de educação, saúde, cultura, infraestrutura, e no desenvolvimento tecnológico, intervenção esta que consiga gerar equilíbrios e que os agentes econômicos sejam capacitados a fim de ser hábeis em suas competições de nível mundial.

De fato, é através da flexibilização de sua administração que o Estado buscava uma maior eficiência em suas atividades econômicas, fortalece a aliança política entre a alta tecno-burocracia estatal, civil e militar, com a classe empresarial. Assim instaura-se como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento, a descentralização e o controle de resultados. Portanto a reforma parte de uma ideia de um melhor funcionamento do Estado, um estado mais eficiente que conseguisse atender as demandas do mercado e da sociedade controle público, tem em seu ideal o monitoramento e avaliação política. Assim sendo essa movimentação de inclusão de novos atores em nível local a partir das formulações e implementações de políticas públicas gera a participação da comunidade, do setor privado e das organizações não governamentais.

Essas ações têm em seu cariz a proposta de tornar o aparelho estatal mais eficaz em suas medidas, tanto para a sociedade quanto para o mercado e para sua política. No entanto como podemos observar a partir da fala do autor Bresser Pereira, ocorreu uma certa resistência do povo para com o modelo gerencial, por isso que tais medidas mencionadas acima foi de extrema importância para a administração pública, assim podemos observar,

Quando o problema foi colocado pelo novo governo, no início de 1995, a reação inicial da sociedade foi de descrença, senão de irritação. Na verdade, caiu uma tempestade sobre mim. A imprensa adotou uma atitude cética, senão abertamente agressiva. Várias pessoas sugeriram-me que “deveria falar menos e fazer mais”, como se fosse possível mudar a Constituição sem antes realizar um amplo debate. Atribuí

essa reação à natural resistência ao novo. Estava propondo um tema novo para o país. Um tema que jamais havia sido discutido amplamente (Bresser, 1996, p. 32).

Diante de tudo que foi proferido o gerencialismo tem como princípios que os nortearão, os seguintes fatores; o Interesse Público na qual é a finalidade da administração pública, tendo como regra por seus agentes a impessoalidade; a responsabilidade, a fiscalização formal, o controle, e a descentralização que irá representar os traços relevantes ao gerencialismo, permitindo também o surgimento de novos atores no cenário público, dando ao sistema uma maior participação social.

Enfim, vários são os princípios que irão guiar esta nova fase da administração pública, como a transparência, a liderança, a eficiência, a participação social, é claro que cada princípio tem suas peculiaridades, contudo é certo que todos caminham para uma maior participação da sociedade, em que busca uma gestão mais equilibra, uma melhor prestação dos serviços dos setores públicos.

Ante o exposto, percebemos que a evolução da administração pública se dá através de três modelos, o patrimonialista, o burocrático e o gerencial, que ocorrem no tempo sem que uma delas sejam desabitadas inteiramente por qualquer uma. Nos dias de hoje temos a administração gerencial como o modelo predominante em nosso país, porém percebe-se os traços do patrimonialismo e os fundamentos da burocracia.

O modelo patrimonialista que tem como uma das características marcantes uma monarquia absolutista, a ausência de distinção entre bens públicos dos bens particulares que teve sua predominância entre 1500 e 1930, período este marcado pelo clientelismo, a troca de favores e a fidelidade em um líder político, que de certa forma é um elemento em nossa formação histórico-social. O modelo burocrático terá sua predominância até 1995 e será elementar para o aparato estatal uma vez que se trata da primeira reforma administrativa, tendo como uma das principais posturas o modelo racional-legal, acompanhado pela impessoalidade e por normas legais, porém esse processo de transição entre o patrimonialismo e o burocrático foi de forma incompleto, visto que não consegue atingir sua finalidade, ocorrendo uma miscigenação entre os dois modelos de gestão.

O desafio do desenvolvimento capitalista acaba por esbarra nos aspectos culturais de uma sociedade que se encontrava mergulhada na estrutura patrimonialista desde a sua descoberta pelos portugueses, resistindo até os dias atuais pelas entrelinhas das políticas públicas sociais da

administração pública.

Por fim, temos o modelo gerencial que prevalece até os dias atuais, o que representa uma resposta do estado por uma administração mais eficiente, voltada para o cidadão e que seja mais promotora do desenvolvimento socioeconômico e político. De certo esta nova reforma administrativa gerencial se mostra desafiador para o gestor público, uma vez que sua prática busca maximizar os resultados de eficiência, eficácia e efetividade, e que em sua estrutura apresenta-se os modelos patrimonialista e burocráticos, gerando inúmeras dificuldades ao enfrentar as mudanças necessárias, para que assim possa se fechar um ciclo de poder absolutista a uma administração voltada para a satisfação do cidadão.

Em outra análise, percebemos que a modernização do país não consegue superar o patrimonialismo ibérico e o excesso de regras e centralização burocrática, pois mesmo com o advento da constituição federal de 1988, que tem como um dos objetivos a consolidação da assistência social como direito do cidadão, tornou-se dificultoso o êxito desta jornada. Assim as relações sociais e políticas brasileiras tem se mostrado desafiador para a administração pública, em se valer dos ideais constitucionais, o que gera para a sociedade brasileira as discriminações de renda, de gênero, de classes, ampliando mais ainda as desigualdades.

Desta forma podemos concluir que temos um ciclo de reformas administrativas, que perpassa do patrimonialismo ao burocrático e do burocrático ao gerencialismo, nos mostrando que o modelo da administração pública não é hermético, não havendo um modelo puro, mas sim uma simbiose entre os três modelos de gestão.

### **Considerações Finais**

Em síntese o artigo apresenta os modelos de administração pública e como se dá seu comportamento diante de seu tempo, mostrando suas relações econômicas, políticas e sociais a partir dos ciclos de reformas administrativas, que primeiro desponta de uma administração patrimonialista tendo como sua particularidade a não separação do que se entende o que é público para o privado, após temos a administração burocrática, que vem trazer a impessoalidade e racional-legal, numa tentativa de superação ao patrimonialismo, e por fim uma administração gerencial que tem em seu escopo o desenvolvimento do aparelho estatal, visando um Estado voltado para justiça social, equidade, o controle e transparência pública, afim de trazer para a gestão uma maior efetividade, eficiência e eficácia nas de-

mandas da política, e da sociedade. Contudo, na atualidade percebemos que os três modelos de administração pública se faz presente

### **.Referências**

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. **A reforma da administração pública: crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, nº 1, jan-abr, 1996.

COSTA, Frederico Lutosa: Brasil: 200 anos de Estado - 200 anos de administração pública - 200 anos de reformas. **Revista de administração Pública**, Rio de Janeiro, 2008

COUTO, Elvis Paulo. As Raízes do Patrimonialismo de Estado no Brasil. **Revista Habitus – Revista da Graduação em Ciências Sociais do IFCS/UFRJ**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 100-112, 10 de nov. 2016. Semestral. Disponível em: [www.habitus.ifcs.ufrj.br](http://www.habitus.ifcs.ufrj.br). Acesso em: 14 de abril. 2021.

DENHARDT, A; CATLAW, R. **Teorias da administração pública**. 2.ed. Tradução: Luiz Fernando Abrucio. São Paulo: Revisão Técnica, 2017.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. Ed. São Paulo: Globo, 2001.

GORENDER, Jacob. **A burguesia brasileira**. 3. ed. 2. reimpressão. São Paulo: Editora Brasiliense, 1998.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município eo regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

WEBER, Maximilian. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. vol. 2. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

# **Georreferenciamento: uma nova vertente se apresenta para a fiscalização do meio ambiente**

Rodrigo de Freitas Ganhadeiro

## **Introdução**

Os avanços tecnológicos experimentados pela humanidade nos últimos séculos, facilitaram o acesso a inimagináveis recursos necessários à satisfação das mais diversas demandas sociais, entre elas a popularização do Sistema Posicionamento Global (GPS), uma tecnologia essencial para o georreferenciamento, que utiliza uma rede de satélites para fornecer informações precisas sobre a localização de um objeto ou ponto na superfície terrestre, permitindo sua localização exata. Georreferenciamento é um processo técnico, feito por meio de técnicas de levantamento topográfico e ferramentas de geoprocessamento.

Com o surgimento dessa nova tecnologia, as primitivas descrições dos imóveis rurais não mereciam prosperar. A falta de um sistema de registro de terras eficaz, somada ao histórico de irregularidades na gestão fundiária, desde a sua colonização, culmina no “Massacre de Eldorado dos Carajás”, município do Estado do Pará, ocorrido em 17 de abril de 1996, com grande repercussão nacional e internacional, atraindo os olhares para a violência no campo e a luta pela reforma agrária, provocando forte clamor social.

Em resposta do Estado Brasileiro, é aprovada a Lei n. 10.267/2002, que altera a Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/73), dando início a modernização do sistema de registro público de terras, passando-se a exigir o georreferenciamento dos imóveis rurais, nos prazos previstos no Decreto n. 4.449/2002, com o intuito de melhorar a relação fundiária brasileira.

O Decreto Estadual n. 45.659, de 18 de maio de 2016 cria a unidade de conservação de proteção integral, na categoria Refúgio da Vida Silvestre, denominada Refúgio de Vida Silvestre Estadual do Médio Paraíba, e dá outras providências.

A referida Unidade de Conservação, localizada na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, abrange terras dos municípios de Resende, Itatiaia, Porto Real, Quatis, Barra Mansa, Volta Redonda, Pinheiral, Barra do Pirai, Valença, Vassouras, Rio das Fores, Paraíba do Sul e Três Rios, na porção oeste do Estado do Rio de Janeiro, possui a área total de 11.133,26 hectares.

Esta Unidade de Conservação ocupa toda a Faixa Marginal de Proteção do Rio Paraíba do Sul, na área rural do Município de Vassouras, RJ,

e engloba inclusive alguns de seus afluentes, sendo esta, a delimitação geográfica do presente estudo.

O Código Florestal (Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012) descreve a Área de Preservação Permanente – APP como a área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (art. 3º, inciso II).

Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, ao que aqui nos interessa, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural, desde a borda da calha do leito regular (art. 4º, inciso I, da Lei n. 12.651/2012).

O Decreto Estadual n. 45.269, de 03 de junho de 2015, delimitou as áreas de estudos para criação de unidade(s) de conservação de proteção integral, da categoria Refúgio da Vida Silvestre, localizadas na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul – Região do Médio Paraíba.

Extrai-se ainda do Decreto Estadual n. 45.659/2016, que são consideradas áreas de preservação permanente as nascentes e as faixas marginais de proteção de águas superficiais: as áreas que abriguem exemplares ameaçados de extinção, raros, vulneráveis ou menos conhecidos, na fauna e flora; bem como aquelas que sirvam como local de pouso, alimentação ou reprodução, de acordo com o art. 268 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Já os refúgios da vida silvestre são unidades de conservação de proteção integral, que têm como objetivo proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória, segundo art. 13 da Lei Federal n 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

O Decreto Estadual criador da referida Unidade de Conservação apresenta memorial descritivo, constante do Anexo I, apresentando a delimitação por pontos e correspondentes coordenadas aproximadas, conforme projeção Universal Transversa de Mercator (UTM), *datum* horizontal SIRGAS2000 (fuso 23k) a partir da Base Cartográfica e Ortofotos obtidas em 2005/2006, na escala 1:25.000, oriundas do convênio IBGE/SEA.

Essa metodologia de descrição permitiu a inclusão do Refúgio de Vida Silvestre Estadual do Médio Paraíba (REVISMEP) no Sistema de Gestão Fundiária do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (SIGEF/INCRA). Essa inclusão impactará diretamente no direito de propriedade dos imóveis limítrofes do REVISMEP, como adiante restará demonstrado.

Neste estudo, iremos demonstrar que o georreferenciamento constitui ferramenta útil para eliminar a sobreposição de imóveis às Unidades de Conservação, diminuindo a fragilidade da fiscalização ambiental, e consequentemente contribuir para a conformidade ambiental dos imóveis rurais.

O objetivo geral deste trabalho é disseminar a utilização do georreferenciamento como instrumento de regularização ambiental dos imóveis rurais.

Os objetivos específicos incluem a identificação das vantagens do uso de uma base de dados georreferenciados e a demonstração de como o georreferenciamento pode impactar no direito de propriedade dos imóveis limítrofes àquela unidade de conservação, assim como na fiscalização da conformidade ambiental desses imóveis.

Neste sentido, propõe-se uma revisão da obra Georreferenciamento e Meio Ambiente: Críticas ao Cadastro Ambiental Rural, Editora Dialética, 2021, no intuito de promover sua continuidade, reafirmando o georreferenciamento como instrumento de regularização ambiental da propriedade rural.

A abordagem do estudo e a investigação amparam-se na pesquisa qualitativa, tendo como método a pesquisa de levantamento das legislações federais e estaduais e a pesquisa documental, onde serão analisadas as informações públicas de uma propriedade rural impactada pelo REVISMEP, disponibilizadas no SIGEF e pelo Registro Geral de Imóveis do 2º Ofício de Vassouras/RJ.

Inicialmente iremos abordar os aspectos gerais do georreferenciamento; seguindo das considerações sobre a referida Unidade de Conservação e suas implicações; finalizando com os impactos da inclusão da Unidade de Conservação no SIGEF, no direito de propriedade dos imóveis limítrofes a referida unidade.

## **1. O georreferenciamento dos imóveis rurais**

Os avanços tecnológicos experimentados pela humanidade nos últimos séculos, facilitaram o acesso a inimagináveis recursos necessários à satisfação das mais diversas demandas sociais, entre elas a popularização do Sistema Posicionamento Global (GPS), uma tecnologia essencial para o georreferenciamento, que utiliza uma rede de satélites para fornecer informações precisas sobre a localização de um objeto ou ponto na superfície terrestre, permitindo sua localização exata. Georreferenciamento é um processo técnico, feito por meio de técnicas de levantamento topográfico e ferramentas de geoprocessamento.

Com o surgimento dessa nova tecnologia, as primitivas descrições



dos imóveis rurais (2D) não mereciam prosperar. A falta de um sistema de registro de terras eficaz, somada ao histórico de irregularidades na gestão fundiária, desde a sua colonização, culmina no “Massacre de Eldorado dos Carajás”, município do Estado do Pará, ocorrido em 17 de abril de 1996, com grande repercussão nacional e internacional, atraindo os olhares para a violência no campo e a luta pela reforma agrária, provocando forte clamor social.

Em resposta do Estado Brasileiro, é aprovada a Lei n. 10.267/2002, que altera a Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/73), dando início a modernização do sistema de registro público de terras, passando-se a exigir o georreferenciamento dos imóveis rurais, nos prazos previstos no Decreto n. 4.449/2002, com o intuito de melhorar a relação fundiária brasileira.

Com a redação dada pela referida Lei n. 10.267/2002, foram incluídos os §§3º e 4º no art. 176, conforme segue:

§3º. Nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, a identificação prevista na alínea a do item 3 do inciso II do § 1º será obtida a partir de memorial descritivo, assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, geo-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais. (Incluído pela Lei n. 10.267, de 2001)

§4º. A identificação de que trata o § 3º tornar-se-á obrigatória para efetivação de registro, em qualquer situação de transferência de imóvel rural, nos prazos fixados por ato do Poder Executivo. (Incluído pela Lei n. 10.267, de 2001).

#### Segundo Ganhadeiro e Monsorens (2024, p. 89):

com o intuito de melhorar a relação fundiária brasileira, representando uma revolução na métrica para identificar imóveis rurais, baseada em critérios científicos, mediante a obtenção das coordenadas dos vértices definidores dos limites daqueles imóveis, georreferenciadas (3D) ao Sistema Geodésico Brasileiro, com integração entre cadastro e o registro imobiliário.

Importante destacar também a inovação trazida pelo §3º, do art. 225, da Lei n. 6.015/73:

§3º. Nos autos judiciais que versem sobre imóveis rurais, a localização, os limites e as confrontações serão obtidos a partir de memorial descritivo assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, geo-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais. (Incluído pela Lei n. 10.267, de 2001).

Sua justificativa reside no fato de que os “grileiros”, muitas das vezes, se utilizaram do aparato estatal para legitimar o acesso ao direito de propriedade, através de ações de usucapião, por exemplo. Pela redação do §3º, os autos judiciais que versem sobre imóveis rurais, devem conter a descrição georreferenciada, certificada pelo INCRA, permitindo ao juiz uma visão realística desse imóvel (localização precisa, perímetro, confrontações e área), evitando transtornos, como transferência de grandes porções de terras públicas a particulares, sobreposição a unidades de conservação e terras indígenas, por exemplo. Dispositivo, cuja observância pelo juiz é de suma importância.

Essa certificação é promovida pelo INCRA, nos termos do §5º, do art. 176, da Lei n. 6.015/73:

§5º. Nas hipóteses do §3º, caberá ao Inca certificar que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo próprio. (Incluído pela Lei n. 11.952, de 2009).

Competindo ao Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, ferramenta eletrônica desenvolvida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), receber do responsável técnico credenciado, a planilha eletrônica padronizada para descrição dos limites georreferenciados, de acordo com a Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais, que se encontra em

sua 3ª edição, para identificação inequívoca dos limites fundiários; validando, organizando e armazenando as informações fundiárias a partir de uma base de dados centralizada.

## **2. Refúgio da Vida Silvestre do Médio Paraíba**

O Refúgio da Vida Silvestre do Médio Paraíba criado pelo Decreto Estadual n. 45.659, de 18 de maio de 2016<sup>25</sup>, tem como objetivos:

a proteção das espécies ameaçadas da região do Médio Paraíba do Sul, a manutenção dos recursos hídricos, a restauração ecológica e a gestão do uso e ocupação do solo na área protegida e no seu entorno. O Refúgio da Vida Silvestre é uma área sob regime especial de gestão que visa proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora e da fauna residente ou migratória.

Possui uma área aproximada de 11.133,26 hectares, localizada no Médio Paraíba do Sul, abrangendo os Municípios de Resende, Itatiaia, Porto Real, Quatis, Barra Mansa, Volta Redonda, Pinheiral, Barra do Piraí, Valença, Vassouras, Rio das Flores, Paraíba do Sul e Três Rios. Região Hidrográfica: RH III Médio Paraíba do Sul.

Um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981) é “a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas” (art. 9º, inciso VI).

Nos termos da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, uma unidade de conservação é definida como:

espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

---

25 Disponível em: <https://www.inea.rj.gov.br/biodiversidade-territorio/conheca-as-unidades-de-conservacao/refugio-de-vida-silvestre-do-medio-paraiba/>. Acesso em: 15 jul. 2024.



proteção de águas superficiais; as áreas que abriguem exemplares ameaçados de extinção, raros, vulneráveis ou menos conhecidos, na fauna e flora; bem como aquelas que sirvam como local de pouso, alimentação ou reprodução, de acordo com o art. 268 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Já os refúgios da vida silvestre são unidades de conservação de proteção integral, que têm como objetivo proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória, segundo artigo 13 da Lei Federal n 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

### **3. O REVISMEP e o conflito com o direito de propriedade**

Nos termos da decisão do STJ, no REsp 1.233.257/PR<sup>26</sup>, Segunda Turma, de 16/10/2012, sobre a implantação da APP, não cabe indenização aos proprietários:

ADMINISTRATIVO - RECURSO ESPECIAL - RESTRIÇÃO AO USO DA PROPRIEDADE - ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA IMPOSTA COM A EDIÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL DE 1965 - PRESCRIÇÃO.

1. Sendo imposições de natureza genérica, as limitações administrativas não rendem ensejo a indenização, salvo comprovado prejuízo.
2. Se alguma perda sofreu o proprietário de terras situadas em área de preservação permanente, tal prejuízo remonta à edição da Lei 4.771/65, marco inicial do prazo de prescrição.
3. Extingue-se em cinco anos o direito de propor ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder

---

26 Acórdãos similares mais recentes: REsp 1241703 PR 2011/0047609-0. Decisão: 16/10/2012. DJe Data: 22/10/2012. REsp 1241704 PR 2011/0047610-5. Decisão: 16/10/2012. DJe Data: 22/10/2012. REsp 1242649 PR 2011/0047613-0. Decisão: 16/10/2012. DJe Data: 22/10/2012. REsp 1264845 PR 2011/0160562-2. Decisão: 16/10/2012. DJe Data: 22/10/2012.

Público.

4. Recurso especial não provido.

Porém, Ganhadeiro (2021, p. 27) alerta que “dependendo do grau de abstração e generalidade que venha a prejudicar o exercício do direito de propriedade, poderá gerar direito a indenização”, isto é, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma das modalidades previstas no art. 6º, da Lei n. 12.651/2012. Salvo melhor juízo, aqui se enquadra o REVISMEP.

O Refúgio da Vida Silvestre é uma área sob regime especial de gestão que visa proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora e da fauna residente ou migratória.

Extrai-se ainda do Decreto Estadual n. 45.659/2016, que são consideradas áreas de preservação permanente as nascentes e as faixas marginais de proteção de águas superficiais: as áreas que abriguem exemplares ameaçados de extinção, raros, vulneráveis ou menos conhecidos, na fauna e flora; bem como aquelas que sirvam como local de pouso, alimentação ou reprodução, de acordo com o art. 268 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Já os refúgios da vida silvestre são unidades de conservação de proteção integral, que têm como objetivo proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória, segundo art. 13 da Lei Federal n 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

Vejamos os casos que se apresentam, proprietários de dois imóveis localizados na zona rural de Vassouras/RJ (Matrículas 16.996 e 16.751 do Registro Geral de Imóveis do 2º Ofício de Vassouras/RJ), cujas propriedades confrontavam com o leito do Rio Paraíba do Sul, ao promover o georreferenciamento de seus imóveis, foram surpreendidos com a exigência no SIGEF/INCRA de redefinição de seus limites, em virtude de sobreposição aos limites da unidade de conservação (REVISMEP).

Anteriormente ao georreferenciamento, o imóvel de matrícula n. 16.751 encontrava-se matriculado sob o n. 271, verificando-se em sua descrição primitiva que o referido imóvel tinha como confrontante o Rio Paraíba do Sul,



**Figura 4 – Recorte aproximado da Imagem 2**



Fonte: SIGEF – Sistema de Gestão Fundiária.

Do mesmo modo, o imóvel de matrícula n. 16.996 encontrava-se matriculado sob o n. 16.995, verificando-se em sua descrição primitiva que o referido imóvel tinha como confrontante o Rio Paraíba do Sul, como se extrai da imagem parcial da referida matrícula, que segue abaixo:

**Figura 5 – Imagem parcial da Matrícula n. 16.995**

**alqueires geométricos**, confrontando por seus diversos lados com terras de Antônio Marques de Oliveira e Manoel de Carvalho, outras de Antônio Marques, com o Rio Paraíba do Sul, com Luiz Felipe Rangel e finalmente com Elias e Salim Abdalla, ou sucessores,

Fonte: Cartório do 2º Ofício de Vassouras/RJ.

Notamos também que, após o procedimento de georreferenciamento do referido imóvel (agora matriculado sob o n. 16.996), este também passou a confrontar em diversos segmentos com o REVISMEP, afastando-se fisicamente do Rio Paraíba do Sul, a imagem georreferenciada do citado imóvel, permite facilmente esta visualização.

**Figura 6 – Imagem resultante de georreferenciamento de imóvel rural localizado no município de Vassouras/RJ**



Fonte: SIGEF – Sistema de Gestão Fundiária.



Aproximando a imagem, para melhor visualização do afastamento do leito do Rio Paraíba do Sul, em respeito a demarcação da área do RE-VISMEP. Em detalhes abaixo:

**Figura 7 – Recorte aproximado da Imagem 6**



Fonte: SIGEF – Sistema de Gestão Fundiária.

Encontra-se consagrado no art. 1.228, §1º, do Código Civil, a função socioambiental da propriedade:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Segundo Milaré (2018, p. 132) o direito de propriedade “passa a sujeitar-se não apenas à vontade soberana do titular, mas, também, ao atendimento de sua função socioambiental”.

Na esteira da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (REsp 1.240.122, de 28/06/2011):

Pressupostos internos do direito de propriedade no Brasil, as Áreas de Preservação Permanente e a Reserva Legal visam a assegurar o mínimo ecológico do imóvel, sob o manto da inafastável garantia constitucional dos ‘processos ecológicos essenciais’ e da ‘diversidade biológica’. Componentes genéticos e inafastáveis, por se fun-

direm com o texto da Constituição, exteriorizam-se na forma de limitação administrativa, técnica jurídica de intervenção estatal, em favor do interesse público, nas atividades humanas, na propriedade e na ordem econômica, com o intuito de discipliná-las, organizá-las, circunscrevê-las, adequá-las, condicioná-las, controlá-las e fiscalizá-las. **Sem configurar desapossamento ou desapropriação indireta**, a limitação administrativa opera por meio de imposição de obrigações de não fazer (*non facere*), de fazer (*facere*) e de suportar (*pati*), e caracteriza-se, normalmente, pela generalidade da previsão primária, interesse público, imperatividade, unilateralidade e gratuidade (grifo nosso).

Embora os exemplos apresentados sejam uma clara demonstração de como o georreferenciamento dos imóveis rurais constitui uma importante ferramenta para a conformação ambiental dos imóveis rurais, evitando que propriedades particulares se sobreponham a unidades de conservação; por outro, a inclusão dos limites da unidade de conservação (REVISMEP) no SIGEF/INCRA atinge o direito de propriedade, indo muito além de uma mera imposição de natureza genérica, de uma limitação administrativa (como uma APP propriamente dita) ao direito de propriedade em cumprimento de sua função socioambiental.

Isto porque, nos citados exemplos, houve uma forte interferência no exercício do direito de propriedade, gerando inclusive alteração de suas divisas, com redução nas áreas das respectivas propriedades, como demonstrado nas imagens.

Desta forma, caracterizado fica o desapossamento ou desapropriação indireta, ainda que tenha contado com a adesão espontânea de seus proprietários, sob o argumento de preocupação com o meio ambiente, indo além da imposição de natureza genérica, ou limitação administrativa.

Nos termos do art. 13, §1º, da Lei n. 9.985/2000, “o Refúgio de Vida Silvestre pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários”. Neste sentido a inclusão do REVISMEP no SIGEF/INCRA deveria também se compatibilizar com o levantamento das propriedades privadas, impondo limitação administrativa e não ser excludente do direito de propriedade sobre determinada porção de terras, reduzindo seus limites, como anteriormente demonstrado.

Somente na hipótese de não haver compatibilidade entre as atividades privadas e os objetivos da área, ou não havendo aquiescência do

proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Refúgio de Vida Silvestre com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei, é o que se extrai do art. 13, §1º, da Lei n. 9.985/2000.

Garantido constitucionalmente o direito à propriedade, que cumpra sua função socioambiental (art. 5º, incisos XXII e XXIII, da CRFB/88), somente, mediante justa e prévia indenização em dinheiro poderia haver a desapropriação (art. 5º, inciso XXIV, da CRFB/88), mesmo que sobre pequena parcela da propriedade, respeitado o devido processo legal (art. 5º, inciso LIV, da CRFB/88).

Não se figurando adequada a via administrativa para imposição da redução dos limites da propriedade em adequação o REVISMEP, ainda que sob o forte argumento de preocupação com o meio ambiente.

### **Considerações Finais**

Como demonstrado o georreferenciamento dos imóveis rurais constitui uma importante ferramenta para a conformação ambiental dos imóveis rurais, evitando que propriedades particulares se sobreponham a unidades de conservação.

A inclusão dos limites da unidade de conservação (REVISMEP) no SIGEF/INCRA gerou uma forte interferência no exercício do direito de propriedade, gerando inclusive alteração de suas divisas, com redução nas áreas das respectivas propriedades, como demonstrado nas imagens.

Desta forma, caracterizado fica o desapossamento ou desapropriação indireta, ainda que tenha contado com a adesão espontânea de seus proprietários, sob o argumento de preocupação com o meio ambiente, indo além da imposição de natureza genérica, ou limitação administrativa e dos contornos da jurisprudência do STJ.

A Lei n. 9.985/2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, prevê que a categoria de Refúgio de Vida Silvestre pode ser constituída por áreas particulares, devendo ser compatibilizado os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários.

Somente na hipótese de não haver compatibilidade entre as atividades privadas e os objetivos da área, ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Refúgio de Vida Silvestre com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei.

Garantido constitucionalmente o direito à propriedade, que cumpra sua função socioambiental (art. 5º, incisos XXII e XXIII, da CRFB/88), somente, mediante justa e prévia indenização em dinheiro poderia haver a desapropriação (art. 5º, inciso XXIV, da CRFB/88), mesmo que sobre pequena parcela da propriedade, respeitado o devido processo legal (art. 5º, inciso LIV, da CRFB/88).

Neste cenário, não se figura adequada a via administrativa para imposição da redução dos limites da propriedade em adequação ao REVISMEP, ainda que sob o forte argumento de preocupação com o meio ambiente.

## Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 6.015**, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF, 31 dez. 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em: 20 jul. 2024.

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. Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.985**, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 18 jul. 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm). Acesso em: 21 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 10.267**, de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF, 29 ago. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10267.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10267.htm). Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 26 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 25 mai. 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 4.449**, de 30 de outubro de 2002. Regulamenta a Lei no 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nos. 4.947, de 6 de abril de 1966; 5.868, de 12 de dezembro de 1972; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF, 31 out. 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4449.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4449.htm). Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1233257**. Relator: Ministra Eliana Calmon. Brasília, DF, 16 de outubro de 2012. Dje. Brasília, 22 out. 2012. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271233257%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%271233257%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271233257%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%271233257%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 25 jul. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1240122**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 28 de junho de 2011. Dje. Brasília, 11 set. 2012. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271240122%27\)+ou+\(%27RESP%27+adj+%271240122%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271240122%27)+ou+(%27RESP%27+adj+%271240122%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 26 jul. 2024.

GANHADEIRO, Rodrigo de Freitas. **Georreferenciamento e Meio Ambiente: Críticas ao Cadastro Ambiental Rural**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021. 68 p.

GANHADEIRO, R.F. MONSORES, F.L. Georreferenciamento em Imóveis Urbanos: uma análise da regularização imobiliária urbana no município de Miguel Pereira/RJ. **Mosaico - Revista Multidisciplinar de Humanidades**, Vassouras, v. 15, n. 1, p. 40-63, jan./abr. 2024.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 11. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Constituição (1989)**. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 05 de outubro de 1989. Rio de Janeiro, RJ, 05 out. 1989. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>. Acesso em: 25 jul. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto n. 45.269**, de 03 de junho de 2015. Dispõe sobre a Delimitação de Área de Estudo para Criação de Refúgio da Vida Silvestre na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, e dá Outras Providências. Rio de Janeiro, RJ, 23 jun. 2015. n. 109, Seção 1, p. 1-8. Disponível em: [https://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra\\_edicao.php?session=VFZWWmVFMUZTVE5TVIZsMFVs-Vk5NMUY1TURCT2VrcEdURIZKTIZKVVNYUIJWVIV5VW10UmQxRIZUVEpT-VIVWMw==&p=MQ==&tb=NDUuMjY5JiMwMTM7](https://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?session=VFZWWmVFMUZTVE5TVIZsMFVs-Vk5NMUY1TURCT2VrcEdURIZKTIZKVVNYUIJWVIV5VW10UmQxRIZUVEpT-VIVWMw==&p=MQ==&tb=NDUuMjY5JiMwMTM7). Acesso em: 25 jul. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto n. 45.659**, de 18 de maio de 2016. Cria Unidade de Conservação de Proteção Integral, na Categoria Refúgio de Vida Silvestre, Denominada Refúgio de Vida Silvestre Estadual do Médio Paraíba, e dá Outras Providências. Rio de Janeiro, RJ, 19 maio 2016. n. 91, Seção 1, p. 2-10. Disponível em: [https://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra\\_edicao.php?session=VDBSSmVWRI-VWVFJPTUZGMFRVvktSbEY1TURCU1JVMHpURIJuZVU5VIZYUk5SRXBEVF-dwa1ExRIVXVE5OZWxKRQ==&p=Mg==&tb=NDUuNjU5JiMwMTM7](https://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?session=VDBSSmVWRI-VWVFJPTUZGMFRVvktSbEY1TURCU1JVMHpURIJuZVU5VIZYUk5SRXBEVF-dwa1ExRIVXVE5OZWxKRQ==&p=Mg==&tb=NDUuNjU5JiMwMTM7). Acesso em: 25 jul. 2024.

# **Perspectivas Teóricas e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Socioeconômico na região do Vale do Café: o turismo como meio propulsor no Centro-Sul Fluminense**

Gabriel Rezende  
Jesimar Alves

## **Introdução**

As políticas públicas são um conjunto de ações do Estado, desenvolvidas, regulamentadas e implementadas por instituições do setor público nos níveis federal, estadual e municipal. Elas visam atender às necessidades da sociedade. Por meio dessas políticas, o poder público estabelece normas e ações em diversos setores, sob a responsabilidade do Estado. Um desses setores é o turismo, que é uma atividade socioeconômica relacionada ao deslocamento de pessoas para viagens com diferentes finalidades.

O turismo é um fenômeno socioespacial que tem como base o deslocamento das pessoas pelo espaço, motivado por alguma razão. Segundo Montejano (2001 *apud* Nascimento; Trentin, 2011), as motivações do turista podem ser agrupadas em seis tipos: físicas, relacionadas com a saúde; culturais, interesse de conhecer países com outras representações culturais; sociais, visitar amigos e familiares e conhecer novas pessoas; de mudança de atividade e de lugar geográfico, buscar sair da rotina e mudar de ambiente; de condição e prestígio, tende a satisfazer o ego; e de diversão e entretenimento, que visa à realização de atividades recreativas.

Não por acaso, o turismo é uma das atividades econômicas de crescimento mais rápido no mundo. O potencial do setor, a geração de emprego e renda, a quantidade de recursos trazidos pelos viajantes para um determinado local e o número crescente de pessoas que viajam são apenas alguns dos indicadores que demonstram sua força. Para os formuladores de políticas públicas, o turismo tem um grande impacto positivo, gerando empregos e renda, fortalecendo o setor de comércio e serviços, e estimulando novos investimentos em infraestrutura, equipamentos e atrativos turísticos.

Destacamos no presente trabalho o turismo cultural, que tem ganhado recentemente notoriedade e, muitas vezes, apontado como estratégico para o desenvolvimento do turismo tanto no cenário nacional e internacional, tendo em vista que a sociedade tem sinalizado um maior

conhecimento e valorização de seu patrimônio natural e cultural. Dessa forma, na última década, é percebido um forte processo de valorização cultural, incentivado pelo poder público dos três níveis federativos no Brasil, com o foco no turismo tanto de belezas naturais - como municípios litorâneos - quanto de apelo cultural, artístico e patrimonial.

Sobre o turismo cultural é salutar destacarmos que ele: “[...] compreende as atividades turísticas relacionadas à vivência do conjunto de elementos significativos do patrimônio histórico e cultural e dos eventos culturais, valorizando e promovendo os bens materiais e imateriais da cultura” (Nascimento; Trentin, 2011, p. 165). O turismo cultural, portanto, seria o turismo em que o principal atrativo não seja somente a natureza, mas algum aspecto da cultura humana.

Assim, a temática das políticas públicas de turismo pode ser definida, conforme argumentam Candiotto e Bonetti (2015), como um conjunto de intenções, diretrizes, normas e estratégias estabelecidas pelo poder público, com o objetivo de alcançar e sustentar o desenvolvimento da atividade turística em um determinado território. No entanto, não é apenas o Estado que direciona essas políticas. O setor empresarial e, em menor grau, a sociedade civil também exercem uma importante influência nos rumos das políticas públicas.

O Brasil tem despertado para essa realidade e tem investido na criação de políticas públicas para os mais diversos setores econômicos, inclusive para o turismo. A criação do Ministério do Turismo (MTur), no ano de 2003, foi um marco propulsor de investimentos na organização e administração da atividade turística no país. O Ministério do Turismo “nasceu” com a missão de desenvolver o turismo, como atividade econômica com papel relevante na geração emprego e renda, de forma sustentável e proporcionando a inclusão social.

Conforme destaca Silva *et al.* (2013), o turismo representa uma oportunidade de aumento das receitas, não somente para o país, mas também para a população. De sorte que os esforços desempenhados no sentido de estruturar e promover essa atividade constituem-se em perspectivas de desenvolvimento socioeconômico para todos. Para isso, o país tem tentado desenvolver estratégias que primam pela descentralização na administração do turismo, a condução de uma gestão integrada e compartilhada, além da utilização do planejamento participativo, buscando, assim, maior inserção da sociedade no que diz respeito à organização da atividade turística.

O processo de descentralização é fundamentado não somente na escala municipal, mas a prioridade do desenvolvimento do turismo foi in-



centivada em escala regional, procurando agregar municípios com pequena capacidade de atração de visitantes. Assim, reconhecer a importância do desenvolvimento de formas de turismo, focando no processo de integração regional e na capacidade dos municípios, incentivam à cultura e o patrimônio cultural como atrativos, torna-se um fator primordial para que produtos e destinos turísticos desenvolvam-se em consonância com as novas tendências mundiais de desenvolvimento social, econômico e turístico, na característica de agregar valor à experiência do turista e ao produto turístico.

É nesse arcabouço de implementação de políticas públicas para o turismo, coordenado pelo MTur à nível federal, que podemos apresentar o turismo cultural da região do Vale do Café no centro-sul fluminense do estado do Rio de Janeiro. A região turística é localizada a cerca de 120 km da cidade do Rio de Janeiro e composta por 14 (quatorze) municípios: Vassouras, Barra do Piraí, Barra Mansa, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Miguel Pereira, Paracambi, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Pinheiral, Piraí, Rio das Flores, Valença e Volta Redonda. Com características mais culturais e históricas, bem como de recursos de beleza natural.

Destacamos nesse artigo a região centro-sul devido à grande riqueza cultural e elevado potencial turístico da região. A região é denominada assim porque os municípios supracitados foram responsáveis na década de 1860 por produzirem 75% do café consumido no mundo e garantiam ao Brasil a condição de líder mundial na produção e exportação de café, sendo o município de Vassouras o principal exponencial e ostentando o título de “princesinha do café” devido a capacidade produtiva e ao baronato residente na cidade (Stein, 1990). Na atualidade, cerca de 30 dessas fazendas de café estão preservadas e estão abertas à visitação.

Por conseguinte, o Vale do Café é um destino turístico em desenvolvimento, que pretende se solidificar como um polo turístico regional. Os atuais proprietários das fazendas, por iniciativa própria e com o apoio de entidades como o Instituto Preservale<sup>27</sup>, o IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) e o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), bem como o poder público dos municípios vêm unindo esforços para manter esse patrimônio histórico e o aprimoramento do desenvolvimento econômico que essa atividade potencializa a gerar em diversos setores.

---

27 O Instituto PRESERVALE foi fundado em 1994, por um grupo de 60 pessoas, entre fazendeiros, pesquisadores, ambientalistas, arquitetos, agentes de viagem, historiadores e apaixonados pela história e pelo patrimônio do Ciclo do Café. Tendo como objetivo a preservação do legado do Ciclo do Café, a história e a memória patrimonial, representada por centenas de fazendas.

Contudo, ao analisarmos os dados do Estudo Socioeconômico do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) de 2020, observamos que a atividade econômica no estado apresentou o crescimento (1,5%) um pouco maior que o nacional (1,1%). Tal resultado decorreu principalmente do avanço de 2,3% da indústria fluminense, impulsionada pelo desempenho da indústria extrativa (14,7%), sendo o setor de serviços o único que apresentou decréscimo (-0,5%). Este cenário reflete a dependência econômica fluminense do setor de petróleo e gás natural, que para além da finitude dos seus recursos, apresenta risco de descontinuidade na produção em virtude de diversos fatores de instabilidade no mercado interno e externo (problemas técnicos, preço do petróleo no mercado internacional, mudanças nos planos de negócios das empresas exploradoras, insegurança jurídica e política etc.), conforme evidencia o relatório do TCE-RJ (2020). Além disso, a arrecadação estadual será severamente afetada se ocorrer a alteração das regras de distribuição dos royalties e participações especiais aos entes federativos em virtude do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da ADI 4.917.

Em outras palavras, estes elementos, dentre outros, suscitam a necessidade do desenvolvimento de estratégias que viabilizem percursos alternativos com o propósito de diversificar e impulsionar a atividade econômica fluminense, como por exemplo a exploração do seu potencial turístico, associado ao complexo de atividades atreladas a este setor como cultura, esporte, lazer e entretenimento, tendo como alvo a recuperação econômica do estado. Mesmo que seja uma retomada letárgica, devido à pandemia da COVID-19, as políticas públicas de turismo nas regiões fluminenses, sobretudo na região centro-sul, devem ser articuladas nos ciclos de discussão/ estratégias, planejamento e implementação. Na tentativa de o turismo servir de reforço as receitas municipais e estaduais, bem como no próprio desenvolvimento dos setores e cadeias produtivas correlatas, estabelecendo um certo grau de autonomia, e não totalmente dependentes das transferências e repasses correntes da união e dos royalties.

Dessa forma, o presente artigo foi dividido em três seções, além desta introdução. A primeira, uma breve tentativa de situar o debate sobre o conceito de políticas públicas e desenvolvimento social e econômico. A segunda parte tem como objetivo compreender como foi desenvolvido no Brasil as políticas públicas de turismo (vistas até em então como políticas secundárias frente a educação, saúde e transportes etc.), e a ênfase na regionalização do turismo. Na terceira e última seção, buscaremos compreender a necessidade de implementação de políticas públicas do turismo como

estratégia de diversificar a economia fluminense tendo como finalidade a recuperação econômica do estado, sendo a região centro-sul e, especialmente, a região do Vale do Café como caso de análise das potencialidades de desenvolvimento econômico e sustentável, enquanto destino turístico cultural.

### **1. Políticas Públicas e Desenvolvimento: notas introdutórias para o debate**

Tratar de políticas públicas não consiste somente em apresentar conceitos, definições e ações desenvolvidas pelos governos em benefícios da sociedade, mas também dialogar como essas ações são elaboradas e com que propósito elas são desenvolvidas e implantadas, além de estudar as estratégias utilizadas para criação dessas políticas.

À critério de análise, não existe uma definição única e nem melhor do que seja política pública. Souza (2007) ao realizar um retrospecto dos conceitos entre os sociólogos e cientistas políticos, argumenta que política pública pode ser interpretada ora como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas, ora como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos, ou ainda, na mesma sequência lógica, aquilo que o “governo escolhe fazer ou não fazer”. Todavia, a definição clássica de política pública, atribuída a Lowi (Souza, 2007, p. 68), é caracterizada como “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas”.

Deste modo, muitas dessas definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Política pública, portanto, interrelaciona-se com o Estado, política, economia e sociedade. Conforme assevera Souza (2007, p. 69), podemos sintetizar a noção de política pública como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Por conseguinte, a formulação de políticas públicas constituiu-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças na prática social.

A Política Pública, em geral, apresenta algumas razões fundamentais que justificam a sua existência ao longo da dinâmica imposta nas

economias e sociedades capitalistas. A primeira razão, de ordem econômica, decorre da própria natureza contraditória das forças do mercado que, muitas vezes, tendem à monopolização competitiva. As Políticas Públicas agem no sentido de corrigir as disfunções geradas pela competição no interior dos mercados, regulando a concorrência para evitar os oligopólios, através de agência de regulação competitiva e de bancos públicos que financiam os segmentos empresariais marginalizados pelo sistema do crédito privado, com a finalidade de melhorar o desempenho econômico e assegurar a própria coesão legitimadora no interior das sociedades capitalistas.

A segunda razão justificadora das Políticas Públicas decorre do processo de desigualdade intrinsecamente gerada pelo desenvolvimento econômico. Uma vez que no interior dos mercados circulam recursos que são apropriados privadamente, o que produz mais concentração de poder, renda e riqueza. Uma sociedade em que alguns poucos são privilegiados e muitos são desfavorecidos, cabendo, assim, às Políticas Públicas o papel de reparação das desigualdades sociais, com a oferta de bens e serviços públicos que rompam com a exclusividade do poder do dinheiro no atendimento das necessidades humanas. Do mesmo modo que as políticas sociais de acesso universal nas áreas da educação, saúde e assistência, por exemplo, focam na elevação da qualidade de vida, buscando reduzir as desigualdades no interior das classes sociais.

Não obstante, as Políticas Públicas são, portanto, o fruto da interação dos diferentes atores sociais e dos interesses dos agentes políticos. Esses diversos atores fazem com que Estado, Sociedade Civil e mercado acabem cooperando ou se opondo na tentativa de resolver os problemas que são prioridades, seja em níveis locais, regionais, estaduais, nacionais ou globais. Elaborar Políticas Públicas requer a presença da sociedade em geral nos mais diversos mecanismos de participação. Conforme argumenta Souza (2007), política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado, como: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

O desenvolvimento é um objetivo fundamental das políticas públicas, embora o conceito de desenvolvimento seja complexo e varie de acordo com diferentes teorias sociais e econômicas. Ignacy Sachs (1995) sugere eliminar todas as adjetivações, devolvendo ao conceito de desenvolvimento um conteúdo próprio, plural, integrado e abrangente. Para Sachs, as dimensões ambiental, econômica, social, política e cultural do desenvolvimento são interligadas e interdependentes, com impactos mútuos, mesmo que

em diferentes momentos.

Amartya Sen (1999) contribuiu significativamente para o conceito integrado de desenvolvimento ao defini-lo como liberdade positiva, contrastando com a liberdade negativa. Ele incorporou em sua definição todos os direitos e capacidades que permitem ao indivíduo a realização pessoal e a busca de suas potencialidades. Assim, promover o desenvolvimento significa eliminar as restrições à liberdade, associada aos direitos civis, sociais e políticos: o direito à vida, à livre circulação, ao trabalho, à apropriação dos frutos do trabalho, à informação, à participação, ao consumo dos bens culturais e à preservação do patrimônio ecológico para as gerações futuras.

Lustosa (2010) explica que o conceito de desenvolvimento como liberdade é uma vertente do desenvolvimento sustentável, que abrange a promoção humana nos aspectos ambiental, econômico, social, político e cultural. Além de aumentar a renda e melhorar as condições sociais, o desenvolvimento sustentável amplia os espaços de sociabilidade e participação, valoriza a dimensão simbólica da existência e preserva o meio físico e os patrimônios material e imaterial para as gerações futuras.

Sachs (1995) lembra que o desenvolvimento sustentável deve estar baseado em três princípios fundamentais: prudência ecológica, eficiência econômica e justiça social. Existem várias definições de desenvolvimento sustentável na literatura especializada, muitas enfatizando a dimensão ambiental que lhe deu origem (especialmente nos Relatórios de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Contudo, uma das definições mais consistentes é a da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente das Nações Unidas (CMMAD, 1988), segundo o relatório da Comissão Brundtland, que popularizou a expressão “desenvolvimento sustentável”, pode ser considerado como:

um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro [...] é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades (IBGE, 2002 *apud* Lustosa, 2010, p. 152).

Portanto, o conceito de desenvolvimento sustentável abarca o crescimento econômico, a qualidade de vida, a preservação ambiental, a equidade na distribuição de renda, a democracia, a participação cidadã e

o enriquecimento cultural. O desenvolvimento é sustentável porque não se limita a um rápido crescimento que esgota os recursos naturais, não comprometendo o progresso futuro. Assim, o desenvolvimento sustentável engloba a promoção humana em diversos aspectos: político, por meio da deliberação coletiva, participação cidadã e controle social; social, garantindo equidade e qualidade de vida; econômico, buscando eficiência, crescimento e equitativa distribuição da produção; ambiental, com a preservação da natureza e o uso racional dos recursos naturais; e cultural, valorizando a identidade e promovendo a autoestima (Lustosa, 2010).

Dessa forma, Silva *et al.* (2013) argumentam que na sociedade contemporânea, as políticas públicas têm passado por um processo de redefinição onde o Estado passa a ser o articulador de programas e projetos que abrangem não só as necessidades básicas da comunidade, mas todos os campos da vida social. Sendo o turismo um fenômeno socioeconômico, ele também está inserido nos campos de abrangência dessa articulação do Estado. O turismo tem ganhado cada vez mais espaço na esfera pública e tem sido contemplado pelo conjunto de ações do governo, visando seu desenvolvimento.

Baseados nessas perspectivas de desenvolvimento sustentável e reconhecendo a importância da dimensão cultural na mudança estrutural, os governos estaduais, assim como diversos órgãos do governo federal no Brasil, comprometeram-se com a ideia de que a valorização das culturas regionais é fundamental para o desenvolvimento econômico e social. Valorizar a cultura regional implica realizar atividades culturais que estejam alinhadas com as características e potencialidades de cada região, o que requer a criação de espaços para compartilhamento de ideias, elaboração de planos, implementação e monitoramento de ações. Estes são os fatores que serão analisados na próxima seção.

## **2.A Consolidação de Políticas Públicas para o Turismo no Brasil: cultura e desenvolvimento como paradigma estratégico**

As políticas de turismo são ainda um campo que gradativamente vem ocupando espaço no âmbito do planejamento e gestão pública, diferentemente de outras políticas como as direcionadas a saúde e a educação que já têm agendas e projetos definidos. Muito embora, com o decorrer das últimas décadas vêm se ampliando a necessidade de um planejamento sistemático para o turismo, tendo em vista o aumento da importância da

atividade para economias locais e com isso novos desafios na formulação e aplicabilidade dessas políticas ganham corpo na opção de estratégias dos gestores.

O papel da política de turismo, assim como sua abrangência, varia conforme as necessidades e os objetivos de cada local/região. Solha (2006) assevera que podem ser verificadas duas posturas principais relacionadas ao papel da política de turismo: a primeira, relativa a uma visão comercial que acredita que ela contribua para obter resultados mais eficazes; a segunda, a política funcionando como estratégia para o desenvolvimento harmônico, estabelecendo limites e garantindo o atendimento das necessidades e expectativas da comunidade receptora. Dessa forma, explicita Solha (2006, p. 92), “a política de turismo deve funcionar tanto no estímulo e no controle direto do desenvolvimento do turismo como também deve preocupar-se com a proteção dos interesses da sociedade”.

Em outras palavras, as políticas de turismo representam as orientações, indicam condições e procedimentos, em curto, médio ou longo prazo para o processo de planejamento. Determinar como o país, estado ou município irá defender e organizar o turismo é a função de uma política pública, atribuindo competências a todos os envolvidos no processo de desenvolvimento da atividade, assim como, a política pública deve impor limites quanto ao rápido crescimento econômico que resulta no crescimento desordenado do setor.

De modo que a política de turismo precisa criar critérios para o desenvolvimento, a exemplo de priorizar questões sociais e ambientais, convertendo-se em defensora das localidades turísticas, atuando como mediadora entre interesses e necessidades. Uma política que estimule o processo de desenvolvimento e o fortalecimento do turismo em determinado local, sendo que para seu funcionamento, é requisito norteador, harmonizar os planos e programas de todas as esferas governamentais (nacional, estadual e municipal), representando suporte para os destinos.

Não obstante, o turismo ganha notoriedade e torna-se fundamental nas estratégias de políticas públicas e desenvolvimento regional ou local porque o turismo, conforme argumenta De la Torre (1992 *apud* Barreto, 2008, p. 13), é:

um fenômeno social que consiste no deslocamento voluntário e temporário de indivíduos ou grupos de pessoas que, fundamentalmente por motivos de recreação, descanso, cultura ou saúde, saem do local de residência habitual para outro, no qual não exercem

nenhuma atividade lucrativa nem remunerada, gerando múltiplas inter-relações de importância social, econômica e cultural.

Portanto, é perceptível que a atividade turística pode ainda disponibilizar a comunidade que a cerca de recursos positivos para seu desenvolvimento, como a geração de divisas que possam contribuir com a cobertura do déficit dos pagamentos, a criação de empregos, permitindo a incorporação das classes desfavorecidas na vida econômica, a contribuição com o desenvolvimento da região, o aproveitamento dos recursos renováveis e o estímulo para o resgate, a valorização e a conservação dos costumes locais, da história, do patrimônio, dos valores, entre outros (Dias, 2003).

Dessa forma, a necessidade de melhor organização do setor turístico trouxe o planejamento, que, por sua vez, fez que se criassem órgãos e leis que atualmente orientam a política pública de turismo e que são extremamente importantes para todo o contexto turístico. Por isso conhecer o processo histórico de órgãos, ações, metas, planos, programas e projetos aplicados à política do turismo torna-se fundamental, para compreendermos a evolução gradativa do turismo como um dinamismo socioeconômico importante.

### **2.1 Políticas Públicas do Turismo no Brasil**

As primeiras regulamentações no âmbito do turismo brasileiro surgiram no final da década de 1930 com o intuito de padronizar o setor de agências de viagens. Em 4 de maio de 1938, foi estabelecido o Decreto-Lei nº 406, que regulava a entrada de estrangeiros no Brasil e a comercialização de passagens. Em 27 de dezembro de 1939, surgiu o Decreto-Lei nº 1.915, que criou a Divisão de Turismo, considerada um órgão oficial de turismo do governo federal. O Decreto-Lei nº 2.440, de 1940, regulamentou aspectos das empresas e agências de viagens. Ao longo dos anos, o governo federal empreendeu diversas tentativas de regulamentar a atuação dos diferentes agentes privados envolvidos no turismo, com o propósito de organizar a atividade turística como um potencial econômico.

No entanto, as ações e projetos efetivos para as políticas públicas de turismo só ganharam força na década de 1950, com o surgimento do turismo de massa e a expansão da rede rodoviária. Após esses eventos, o turismo conquistou um apoio significativo e a classe média tornou-se uma grande impulsionadora da atividade turística. O governo de Juscelino Kubitschek foi marcado por diversas transformações políticas no Brasil, destacando-se os Projetos de Integração Nacional, o crescimento do mer-



cado automotivo e a construção de estradas. Essas iniciativas fomentaram a ascensão da classe média e facilitaram o acesso a veículos particulares. Como resultado, a gestão de Kubitschek impulsionou o desenvolvimento dos mercados turísticos no país.

O primeiro passo em direção à formulação de uma política nacional de turismo foi dado com o Decreto-Lei Nº 44.863, de 21 de novembro de 1958, que criou a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR). Segundo Galdino e Costa (2011), a COMBRATUR tinha várias atribuições, incluindo a coordenação das atividades para o desenvolvimento do turismo interno e externo, a promoção de planos e equipamentos turísticos, especialmente a construção e remodelação de hotéis, e o levantamento das áreas de interesse turístico no país.

A COMBRATUR foi extinta em 1962. Em 1966, a Política Nacional de Turismo foi reformulada com a criação do Decreto-Lei Nº 55, de 18 de novembro de 1966, que instituiu o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR). A EMBRATUR passou a ser responsável por normatizar as empresas prestadoras de serviços turísticos, facilitar incentivos fiscais para a construção de equipamentos e serviços, e executar as diretrizes para a atividade turística. No final da década de 1960, foi criada a Confederação Nacional do Turismo (CNTur), que estabeleceu o Plano de Prioridade para a localização de Hotéis e o Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), impulsionando o turismo no país ao fornecer instrumentos específicos para o setor.

A partir da década de 1990, o governo federal adotou novas estratégias para promover o turismo como um setor crucial da economia, resultando na criação de novas normas e programas para expandir a oferta turística no Brasil. Como afirmam Candiottto e Bonetti (2015), o turismo no Brasil ganhou notável importância nas políticas públicas setoriais. Essa valorização foi impulsionada por diversos fatores, incluindo o crescimento econômico do setor de serviços globalmente. O crescimento do turismo foi fortemente influenciado pelo potencial natural e turístico do país, pela disponibilidade de capital estrangeiro para financiamento de projetos e, significativamente, pelo apoio público e privado ao desenvolvimento da atividade.

Um dos principais esforços desse período foi o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), o primeiro grande programa de apoio ao desenvolvimento do turismo, gerido pela EMBRATUR e pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o PRO-

DETUR promoveu investimentos em infraestrutura (aeroportos, rodovias etc.) em várias capitais do Nordeste. A concentração dos investimentos na região Nordeste foi justificada pelo seu potencial turístico, especialmente suas praias, bem como pelas dificuldades econômicas e sócio-históricas da região. Além disso, o programa visava o desenvolvimento sustentável do turismo, com o governo intervindo na região por meio da construção de infraestrutura básica, instalação de equipamentos urbanos e oferta de serviços públicos.

Essas ações foram fundamentais para impulsionar o turismo no país e promover o desenvolvimento econômico e social de diversas regiões. A partir da década de 1990, o governo federal intensificou seus esforços para consolidar o turismo como um setor estratégico, criando novas normas e programas para expandir a oferta turística em todo o Brasil. O Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), gerido pela EMBRATUR e pela SUDENE, foi um marco nesse processo, promovendo investimentos em infraestrutura e estimulando o desenvolvimento do setor em diversas localidades. Com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o PRODETUR possibilitou melhorias significativas na infraestrutura turística, como a construção e modernização de aeroportos, rodovias e outros equipamentos.

Além disso, a criação de políticas de incentivo e a promoção de parcerias público-privadas contribuíram para o crescimento do turismo no país. O aumento do fluxo de turistas, tanto nacionais quanto internacionais, gerou impactos positivos na economia, gerando empregos, aumentando a arrecadação de impostos e estimulando o desenvolvimento de outros setores relacionados.

Em 2003, as políticas públicas de turismo foram significativamente fortalecidas com a criação do Ministério do Turismo (MTur). Este ministério é composto por órgãos de assistência direta e imediata ao ministro, além de órgãos específicos destinados ao desenvolvimento do setor turístico, como a Secretaria de Políticas de Turismo, a Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo e a área de Atração de Investimentos nacionais e internacionais. O Plano Nacional do Turismo (PNT 2003-2007) estabeleceu como principais objetivos a criação de produtos turísticos brasileiros de qualidade, que valorizassem as diversidades regionais, culturais e naturais, e estimulassem o consumo desses produtos tanto no mercado nacional quanto internacional (Candiotto; Bonetti, 2015).

O MTur estabeleceu macro programas, dentro do PNT, que tinham como objetivo a descentralização, melhorias em infraestruturas turísticas,

na qualidade de vida dos municípios turísticos, o aumento e a diversificação de produtos e serviços turísticos, a promoção da qualidade do produto turístico, o aumento do fluxo turístico estrangeiro e o conhecimento sobre a oferta gerada no País e a demanda internacional. Por conseguinte, Galdino e Costa (2011) enfatizam que o Plano buscava ações, como o fortalecimento do turismo interno e sua promoção como fator de crescimento e desenvolvimento regional, o acesso de aposentados, estudantes e trabalhadores aos pacotes de viagens com condições facilitadas, os investimentos na qualificação profissional e, simultaneamente, a geração de emprego e de renda, e a promoção do País no exterior.

Além disso, o PNT procurou trabalhar com planejamento e gestão, sistema de informação, logística de transportes, processo de regionalização do turismo, fomento à iniciativa privada, infraestrutura, qualificação de equipamentos e serviços turísticos, bem como a promoção e o apoio à comercialização. As ações descritas no Plano, asseveram Galdino e Costa (2011), tornaram-se relevantes ao bom desenvolvimento do turismo, visando à consolidação dessa atividade na perspectiva da sustentabilidade, das parcerias público e privado, da gestão descentralizada e dos investimentos que beneficiam o setor.

No contexto do Plano Nacional de Turismo (PNT) 2003-2007, foi introduzido em 2004 o Plano de Regionalização do Turismo (PRT). Este plano propõe a organização do espaço geográfico em regiões com o propósito de planejar, gerir, promover e comercializar de forma integrada e compartilhada a atividade turística. Os princípios fundamentais do PRT são: a) participação, b) sustentabilidade, c) integração e d) descentralização. Segundo Candiotto e Bonetti (2015), a descentralização presente no PRT busca implementar políticas públicas em parceria entre o Estado e a sociedade, ampliar o número de atores responsáveis pela gestão do desenvolvimento turístico e promover a autonomia entre as esferas municipais, regionais, estaduais e federais. Desta maneira, visa-se assegurar que as ações sejam integradas desde o âmbito federal até o municipal.

Atualizações foram feitas em 2019, através do Decreto nº 9.791, de 14 de maio, com a aprovação do novo Plano Nacional de Turismo 2018-2022. O atual PNT não trouxe mudanças significativas em sua essência, mantendo os pilares estruturantes presentes desde o PNT 2003-2007, tais como: cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; fortalecimento da regionalização do turismo; promoção da sustentabilidade; e reforço da gestão descentralizada do turismo, entre outros. O objetivo do PNT é contribuir para a redução das desigualdades sociais e econômicas

regionais, promover a inclusão por meio do aumento da oferta de emprego e melhorar a distribuição de renda através do setor turístico, à medida que avança nas diretrizes da Política Nacional de Turismo.

É inegável que o alcance deste objetivo será extremamente dificultoso no contexto 2020-2022 com a pandemia da COVID-19 pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2). Tal acontecimento tem se apresentado como um dos maiores desafios sanitários em escala global deste século, por conta do insuficiente conhecimento científico sobre o novo coronavírus, sua alta velocidade de disseminação e capacidade de mortalidade, que geram incertezas sobre quais seriam as melhores estratégias a serem utilizadas para o enfrentamento da epidemia em diferentes partes do mundo<sup>28</sup>. Os prejuízos e desafios para o turismo são sem precedentes. Muito embora, isso não impeça o esforço dos setores públicos e privados de se articularem em prol uma retomada cautelosa e gradativa. Tendo em vista não somente a recuperação do setor, mas a base econômica refratária em todos os níveis federativos, primordialmente naqueles municípios e estados em que suas receitas dependem substancialmente da economia gerada pelo turismo.

Destacaremos na próxima seção o estado do Rio de Janeiro e em especial o potencial turístico de uma de suas regiões, o centro-sul fluminense. Haja vista o perene cenário de dependência econômica fluminense do setor de petróleo e gás natural, e que apresenta risco de descontinuidade na produção em virtude de diversos fatores de instabilidade no mercado interno e externo. Além disso, a arrecadação estadual será severamente afetada se ocorrer a alteração das regras de distribuição dos royalties e participações especiais aos entes federativos em virtude do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da ADI 4.917, bem como o impacto da crise econômica e social causada pela COVID-19. Dessa forma, o estado do Rio de Janeiro apresenta uma necessidade urgente de desenvolver estratégias que viabilizem percursos alternativos com o propósito de diversificar e impulsionar a atividade econômica, apresentaremos a seguir a exploração do potencial turístico, associado ao complexo de atividades atreladas a este setor como cultura, que o sul fluminense pode oferecer através da região

---

28 Como a medida restritiva do Lockdown, que é a versão mais rígida do distanciamento social e quando a recomendação se torna obrigatória, significa bloqueio total. Ou seja, como uma imposição do Estado. Sendo considerada uma medida mais rigorosa a ser tomada e serve para desacelerar a propagação do novo Coronavírus, quando as medidas de isolamento social e de quarentena não são suficientes e os casos continuam aumentando diariamente. Mais informações em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/05/06/entenda-o-que-e-lo-ckdown.ghtml>. Acesso em: 17 mar. 2024.

do Vale do Café.

### **3. O Potencial Turístico do Sul Fluminense: a região do Vale do Café em evidência**

Destarte, é crível salientar o cenário fluminense nos últimos cinco anos que apresentou o crescimento da criminalidade em níveis alarmantes, como demonstram os dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) em 2016, com a estimativa de 5.033 mortes violentas. Isso significa um número cerca de 20% maior do que em 2015, e o estado, por sua vez, recorre à intervenção das Forças Armadas, desde 2007. Bem como o percalço da grave crise fiscal que assolou o estado com déficit superior a 17 bilhões de reais, motivando o decreto de calamidade financeira em maio de 2016. Ao passo que o ajuste fiscal proposto compromete a prestação de serviços essenciais à população, com os hospitais e unidades de saúde, já sucateados - estendendo a dificuldade também na maioria dos municípios - que não têm conseguido renovar contratos com prestadores de serviços e se veem forçados a suspender certas atividades; e o desemprego que atingiu em 2016, mais de 960 mil pessoas que estavam à procura de emprego em todo o estado. A pesquisa do Plano Nacional de Domicílios (Pnad), divulgada pelo IBGE, apontou ainda que em 2015 a taxa de desemprego chegou a 13,4%, na Região Metropolitana do Rio, a taxa de desemprego saltou de 7,7% para 13, 2%. Na capital, o índice dobrou em um ano, passando de 5,2% para 10,4%<sup>29</sup>. Em dados atualizados, o desemprego no estado do Rio de Janeiro passou de 14,7% em 2019 para 17,4% em 2020<sup>30</sup>.

Diante desse cenário de intensificação dos constrangimentos econômicos e sociais, observamos como o estado do Rio de Janeiro tem sido o epicentro de diversas crises no país. Potência petrolífera, sede de megaeventos, como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, e fonte de diversos escândalos políticos. Ao mesmo tempo que o presente contexto de crise também traz a oportunidade para que se desenvolvam bases de um modelo alternativo de desenvolvimento, que tenha a sustentabilidade como pilar e a economia criativa e o turismo como seu principal motor. Por

29 Dados do Plano Nacional de Domicílios (Pnad) compilados disponíveis em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/taxa-de-desemprego-no-rj-chega-a-134-maior-taxa-registrada-pelo-ibge-desde-2012.ghtml>. Acesso em: 22 mar. 2024.

30 Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/03/10/taxa-de-desemprego-avanca-em-23-das-27-unidades-da-federacao-em-2020-aponta-ibge.ghtml>. Acesso em: 17 mar. 2024.

consequente, na competência de políticas públicas, explicitaremos a capacidade da região centro-sul fluminense na arregimentação de uma estratégia de desenvolvimento econômico complementar com a atividade turística.

O número de turistas que visitaram o território fluminense no ano de 2019 foi em torno de 7 milhões de pessoas, sendo 1,7 milhão de estrangeiros. Tamanha dimensão de fluxo de turistas possibilitou uma maior participação do setor no PIB fluminense, entre 7% e 8%. Ademais, os dados atualizados da Confederação Nacional do Comércio (CNC) – que possui um Conselho Empresarial de Turismo e Hospitalidade - revelam que, em 2019, o setor faturou no Brasil R\$ 186,4 bilhões. O estado do Rio representa sozinho pouco mais de 10% desse valor, com R\$ 20,4 bilhões. São números expressivos que podem aumentar com políticas públicas de turismo adequadas<sup>31</sup>.

O estado do Rio de Janeiro dispõe, desde 2001, do seu Plano Diretor de Turismo<sup>32</sup>. É um instrumento básico para intervenções no setor que estabelece, com base no inventário do potencial turístico das regiões que compõem o estado, as ações de planejamento, promoção e execução da política estadual de turismo. Com base no plano, o estado do Rio de Janeiro apresenta 12 regiões turísticas, ajustadas conforme processos de negociação e validação em instâncias. Porém, nos concentraremos no presente trabalho na região do Vale do Café (região em amarelo no mapa abaixo).

#### Mapa das 12 Regiões Turísticas do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: TurisRio

31 Informações disponíveis em: <https://epoca.globo.com/turismo-no-estado-tem-potencial-para-crescimento-maior-geracao-de-renda-24115162>. Acessado em: 15/05/2021.

32 RIO DE JANEIRO. Plano Diretor de Turismo. 2001. Disponível em <http://www.prodetur.rj.gov.br/planoturismo.asp>. Acesso em: 19 mar. 2024.

### 3.1 O Vale do Café: a regionalização do turismo sul fluminense

A construção social da região turística do Vale do Café permeia questões centrais sobre a história nacional, com destaque àquelas ligadas à cafeicultura. A Região do Vale do Café localiza-se no centro-sul do estado do Rio de Janeiro, no limite com Minas Gerais. Possui uma área de 5.828,0 km<sup>2</sup> e população de 804.473 habitantes, sendo servida por uma malha rodoviária que permite a sua ligação com os grandes centros do Estado do Rio de Janeiro. Tangenciada à sudoeste pela BR-116 (Rodovia Presidente Dutra) e cortada pela BR-393 (Antiga Rio-Bahia), duas importantes vias de escoamento e entrada de produtos e serviços diversos. Seus municípios, situados mais ao sul, fazem parte da bacia hidrográfica do Rio Guandu, e os demais, da bacia do Rio Paraíba do Sul, que atravessa a região. Os municípios que constituem a região são, segundo a Secretaria Estadual de Turismo do Rio de Janeiro: Vassouras, Barra do Piraí, Barra Mansa, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Miguel Pereira, Paracambi, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Pinheiral, Piraí, Rio das Flores, Valença e Volta Redonda.

São cidades localizadas entre a Serra do Mar e os planaltos da Mantiqueira apresentando uma paisagem de serras cortadas por inúmeros rios e cachoeiras, na maioria de seus municípios, oferecendo grandes possibilidades para o turismo de lazer e veraneio. O clima agradável e ameno da região a torna uma das preferidas para férias, descanso e retiro. Além de possuir importantes construções históricas remanescentes do ciclo cafeeiro do século XIX, tais como casas de fazenda, prédios urbanos, estações de trens, chafarizes etc., de grande valor artístico, histórico e cultural. Bem como a presença de um parque industrial dos mais expressivos do estado, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em Volta Redonda. Portanto, o segmento do turismo apresenta grande potencial e vem se desenvolvendo nas últimas décadas, constituindo-se num importante polo de turismo.

Essa região, no século XIX, projetou o Brasil no cenário mundial como o maior produtor e exportador de café do mundo<sup>33</sup>, tendo como seu principal expoente o município de Vassouras (recebendo o título de “Princesinha do Café”). E esse fato trouxe para o Brasil um desenvolvimento econômico enorme no período. O dinheiro do café construiu ferrovias, iluminação pública e proveu todo o tipo de investimento em infraestrutura, além da construção de verdadeiros “palácios rurais” que são as fazendas históricas construídas pelos nobres e pelo suor do uso de mão de obra de escravizados

33 A região produzia 75% do café consumido no mundo, o que garantiu ao Brasil na época a liderança mundial na produção e exportação de café (Stein, 1990).

da região. À medida que as famílias cafeeiras ganhavam dinheiro com o café elas importavam o luxo que a Europa, principalmente a França, tinha vender na época. Esse legado histórico e econômico é fundamental na construção do desenvolvimento turístico na atualidade como capítulo da história do Brasil Imperial.

Contudo, o manejo não sustentável da produção cafeeira levou à exaustão dos solos do Vale do Café, provocando a transferência dessa cultura no sentido do Vale do Paraíba Paulista. Fazendas foram hipotecadas e, por causa do endividamento, casarões acabaram abandonados e deixados sem nenhum tipo de conservação, a exceção são os prédios e construções tombadas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Dessa forma, todo o Vale do Café ficou marcado durante muitos anos como uma região falida, remanescente de uma sociedade escravocrata e que promoveu a derrubada maciça da mata atlântica para o plantio do café.

Muito embora, como visto anteriormente, nenhum plano de desenvolvimento regional pode negligenciar a cultura, e nenhum plano de ação cultural pode deixar de ter como foco o desenvolvimento regional, torna-se, portanto, indispensável revolucionar a forma de planejar e gerenciar a ação cultural e o crescimento econômico sustentável. Nesse intuito, desde 2003, a Região acolhe o Festival Vale do Café, um evento que apresenta concertos de música, visitas e hospedagens nas fazendas, shows em praça pública e promove oficina de música com crianças da região. Ou seja, depois de um longo período de abandono, muitas dessas fazendas vêm sendo compradas e transformadas em empreendimentos de hotelaria e fazendas produtivas que oferecem inúmeras experiências aos turistas. Bem como casarões e palacetes tombados pelo IPHAN vem sendo reformados completamente através dos recursos oriundos do PAC Cidades Históricas<sup>34</sup> na região, revitalizando os espaços e mobilizando o setor econômico respectivo.

A região dispõe de um leque de diversidades potenciais de desenvolvimento econômico sustentável baseado no turismo como: parques naturais e jardins (Jardim Ecológico Uaná-Etê, em Engenheiro Paulo de Frontin, o

34 O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), iniciado em 2007, é uma iniciativa do governo federal coordenada pelo Ministério do Planejamento que promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do Brasil. Em 2013, de forma até então inédita na história das políticas de preservação, o Ministério do Planejamento autorizou a criação de uma linha destinada exclusivamente aos sítios históricos urbanos protegidos pelo Iphan, dando origem ao PAC Cidades Históricas. Mais informações disponíveis em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/235>. Acesso em: 15 maio. 2024.



Parque Estadual da Serra da Concórdia em Valença), tradição musical, arte, cultura, experiências gastronômicas, fazendas históricas que pertenceram aos famosos barões do café no século XIX, casarios antigos, igrejas, rotas de cafés especiais, cachaçarias, museus, turismo ecológico e rural, mirantes, haras e escola de arquearia em uma região coberta pela Mata Atlântica.

Seguindo, conseqüentemente, essa vocação da região como destino turístico nacional e internacional, por meio de seu potencial turístico voltado para a história e a cultura, foi criado no final da década de 1990 o Conselho Regional de Turismo do Vale do Café (CONCICLO), formado por representantes do poder público, empresários, associações de turismo e agentes do *trade* turístico regional para a integração dos municípios visando o fortalecimento e a promoção regional do setor. Mais recentemente, em 2019, seguindo a mesma lógica de desenvolvimento econômico regional, foi criado o *Vale do Café Convention & Visitors Bureau* (Vale do Café C&VB), caracterizado como uma entidade de classe sem fins lucrativos que promove as vocações turísticas e econômicas da região, objetivando o atendimento para pessoas físicas e jurídicas, apoiando e auxiliando o poder público em suas ações. Dessa forma, tanto o CONCICLO quanto Vale do Café C&VB tem por finalidade a formulação e a implementação da Política Regional de Turismo como fator de competitividade e desenvolvimento social e econômico, estruturados em uma visão integrada entre os municípios que compõem a região.

Conforme assevera Lustosa (2010), as cidades e regiões mais bem-sucedidas serão aquelas que tiverem uma visão de futuro compartilhada por todos os seus habitantes. Principalmente no que diz respeito à exploração de suas potencialidades e na capacidade de traçar estratégias bem definidas para aproveitarem esse potencial, inserindo-se nos mercados regionais, nacionais e mundial.

Como podemos perceber no quadro 01, a maior participação para o produto do Sul Fluminense foi do setor de Serviços e Comércio, que responde por 43,5% do PIB da região. Este também foi o setor que mais cresceu entre 2007 e 2012 (+ 76,9%). Já a Indústria cresceu 9,6% no mesmo período e contribui com 28,5% do PIB regional. Por fim, a Agropecuária participa com apenas 0,5% do PIB da região, mas representa 11,7% do PIB agropecuário estadual.

**Quadro 01 – PIB por Setores Econômicos do Sul Fluminense (R\$ -  
Milhões a preços constantes de 2012)**

Setor econômico	2002	2007	2011	2012	Variação 12/07	Participação no PIB (2012)	
						da Região	do RJ
Indústria	9 720	11 066	12 540	12 132	9.6%	28.3%	8.8%
Serviços e Comércio	9 632	10 457	18 801	18 495	76.9%	43.5%	8.7%
Administração Pública	4 437	4 604	5 605	5 742	24.7%	13.5%	7.5%
Agropecuária	241	165	202	217	31.8%	0.5%	11.7%
Impostos	3 391	5 702	5 547	5 969	4.7%	14.0%	7.9%
<b>Sul</b>	<b>27 421</b>	<b>31 993</b>	<b>42 694</b>	<b>42 554</b>	<b>33.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>8.4%</b>
<b>Estado do Rio</b>	<b>363 907</b>	<b>411 945</b>	<b>485 169</b>	<b>504 221</b>	<b>22.4%</b>		
Participação da região no ERJ	7.5%	7.8%	8.8%	8.4%			

Nota: Indústria engloba Indústria Extrativa, Indústria da Transformação, Construção Civil e Serviços Industriais de Utilidade Pública.  
Impostos somente os recolhidos sobre a atividade produtiva, como ICMS, II, IPI e ISS - não inclui IR, IPTU, ITR.

Fonte: FIRJAN (2015).

Apesar desse quadro não estar atualizado, sendo o último levantamento do PIB regional do sul fluminense que dispomos realizado pela FIRJAN em 2015, percebemos a importância do setor de serviços e comércio para a região, boa parte dedicadas ao turismo e sua cadeia produtiva. Reforçando a necessidade de uma maior concentração de produtos turísticos na região e a promoção do desenvolvimento sustentável. Ainda assim, Cruz (2013) assevera que apesar da capital fluminense manter sua vocação para os serviços, e a indústria se desconcentrar um pouco na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, é o interior que mais cresce, com novos espaços regionais sendo incorporados à dinâmica econômica estadual. Surgem novos e importantes investimentos em logística, infraestrutura, petroquímica, indústria automobilística, indústria de softwares, o potencial turístico entre outros.

Para isso, é necessário estratégias de elaboração de políticas públicas de turismo. O Plano Nacional de Turismo, referente ao período de 2018 a 2022, como apresentado anteriormente, já propõe algumas diretrizes como modernizar e desburocratizar o setor, visando à ampliação de investimentos e acesso ao crédito, como forma de estimular a competitividade e a inovação, investindo na promoção do destino turístico interno e internacionalmente e na qualificação profissional e dos serviços, a fim de fortalecer a gestão descentralizada e a regionalização do turismo. Como podemos perceber no quadro 02 abaixo.

## Quadro 02 – Estratégias do Programa de Regionalização do Turismo

MAPEAMENTO: define o território a ser trabalhado; o Mapa do Turismo Brasileiro é a base territorial de atuação dessa política para o desenvolvimento do turismo.
CATEGORIZAÇÃO: divide os municípios constantes no Mapa do Turismo Brasileiro, de acordo com o desempenho de suas economias do turismo.
FORMAÇÃO: prevê a capacitação de gestores públicos e a publicação de cartilhas de orientação para o desenvolvimento do turismo.
FOMENTO À REGIONALIZAÇÃO: prevê o apoio financeiro do Ministério do Turismo aos estados, regiões e municípios na implantação de seus projetos.
COMUNICAÇÃO: engloba a constituição de uma rede nacional de interlocutores do programa, facilitando a interação em prol do desenvolvimento do turismo.
MONITORAMENTO: avalia a evolução do programa e garante eventuais correções de rumo.

Fonte: TCE-RJ, 2020.

Uma importante etapa foi alcançada com a criação de instituições e organizações que unem esforços para implementar as políticas públicas de turismo, como o CONCICLO, Café C&VB e o Instituto PreserVale, com o apoio do poder público. Inspirados pela visão de desenvolvimento sustentável e reconhecendo a relevância da dimensão cultural na transformação estrutural, focando nas vocações e potencialidades regionais, é necessário estabelecer espaços de compartilhamento de ideias, formulação de planos, execução e monitoramento de ações.

Todas essas iniciativas dependem de um entendimento profundo da realidade regional. Como destacado por Lustosa (2010), o primeiro passo crucial na elaboração de uma estratégia competitiva é a coleta e análise de informações sobre o contexto regional, incluindo dados demográficos, econômicos, culturais, sociais e ambientais. Essas informações devem ser transformadas em conhecimento para proporcionar uma visão de futuro e, conseqüentemente, orientar a formulação de estratégias necessárias para a realização de projetos. O mapeamento cultural, a identificação dos arranjos produtivos locais relacionados à cultura e o calendário de eventos da região são elementos essenciais para uma descrição abrangente do Vale do Café.

Contudo, a colocação de estratégias de desenvolvimento com foco no turismo e na cultura como fomento ao desenvolvimento, deve-se partir de um processo de integração de todos os mecanismos de intervenção governamental ou não-governamental e colocá-los dentro da perspectiva da cultura regional, definindo um conjunto de objetivos e linhas de ação cultural orientadas para o desenvolvimento regional. O principal obstáculo da região - que como já vimos conta com fortes associações e entidades

voltadas para o turismo no Vale do Café - é o esforço por parte do governo do estado do Rio de Janeiro, não só como fomentador de recursos, mas como articulador na coordenação de políticas públicas em conjunto com os municípios. Tendo em vista que o maior aporte financeiro se deu à nível federal com o PAC das Cidades Históricas, viabilizado a reforma e a introdução de novos itinerários ao turismo regional.

As políticas públicas de turismo não podem ser negligenciadas porque apresentam uma estratégia para a viabilização de recursos diante da crise econômica e política do estado do Rio, além da paralisação e a retomada parcial de vários setores de atividade por causa da Covid-19 ameaça a receita própria dos municípios, logo das regiões como um todo, na medida em que reduz a prestação de serviços - que é a base da cobrança do ISS -, somado ao fator de desestabilização dos pagamentos de royalties aos municípios, uma vez que refletem as constantes variações do preço do barril no mercado internacional, bem como a potencial fragilidade econômica está relacionado às transferências, ao evidenciar a dependência municipal de recursos advindos da União e do estado.

Como evidenciado pelos Estudos Socioeconômicos do TCE-RJ (2020), no que concerne à dependência de recursos federais - excluindo-se os montantes referentes aos royalties - somente 30 municípios possuem grau de dependência inferior a 20%. Ao considerarmos as transferências totais (estado e União) somente dois municípios apresentam um percentual de dependência inferior a 60% da receita total, mostrando que 98% das cidades fluminenses necessitam de recursos advindos da União e do estado para manterem significativa parte de seus bens e serviços em funcionamento.

Por conseguinte, é basilar para o estado do Rio e suas regiões viabilizarem estratégias e percursos alternativos com o propósito de diversificar e impulsionar a atividade econômica fluminense, destacamos a exploração do seu potencial turístico, associado ao complexo de atividades atreladas a este setor como cultura, lazer e entretenimento, tendo como alvo a recuperação econômica do estado. Muito embora, para isso, o estado deva, em conjunto com seus municípios, estabelecer a coordenação, planejamento, implementação e execução de um plano de retomada do turismo, nos moldes lançados pelo MTur em 2021<sup>35</sup>. Porque além da ausência de uma articulação intergovernamental no turismo, o setor foi fortemente desarticulado com a pandemia da COVID-19. Havendo a necessidade de uma interlocução com o setor e estabelecimento de programas, projetos e ações realizados (dentre eles: preservação de empresas e de empregos

35 Disponível em: <https://retomada.turismo.gov.br/>. Acesso em: 20 maio. 2024.

no setor de turismo, melhoria da estrutura e da qualificação dos destinos turísticos e implantação de protocolos de biossegurança).

Sem embargo, como estamos tratando de desenvolvimento econômico e sustentável, a partir de uma perspectiva de retomada, as políticas públicas de turismo também devem valer-se da dimensão cultural como fator de desenvolvimento regional como uma perspectiva promissora. Ao se utilizar a identidade cultural do Vale do Café – história compartilhada, sentido de pertença, práticas sociais comuns – como ponto de partida para o planejamento do desenvolvimento regional, o planejamento estratégico pode ter forte sentido aglutinador, conforme argumenta Lustosa (2010). Assim, cabe aos atores sociais comprometidos com a transformação da realidade regional pensar as relações entre cultura e desenvolvimento como o primeiro passo para a formulação de estratégias de desenvolvimento viáveis, efetivas e legítimas.

Conforme argumentam Galdino e Costa (2011), o Poder Público, especialmente o governo do estado do Rio de Janeiro, precisa dessa relação para nortear novas linhas de concepção a serem evidenciadas na política de turismo, pois trabalhar em conjunto com os demais disseminadores e fomentadores da atividade turística é essencial para abrir novos caminhos e apresentar novos rumos potenciais, como o Vale do Café no centro sul fluminense, que exibe uma diversidade de atrativos, singular à localização de seus municípios, com uma potencialidade ímpar para o segmento, integrando o processo de regionalização do turismo. O Vale do Café, como apreendemos, apresenta uma política pública de regionalização do turismo semiestruturada (conforme quadro 02) com criação de associações e entidades com a participação público-privada, mapeamento do território a ser trabalhado, categorização, tentativas de formação e capacitação de gestores públicos. Um grande avanço, mas muito ainda a ser articulado como as formas de fomento, recursos e implementação de projetos, bem como uma melhor integração comunicacional e coordenação das políticas por parte do governo federal e, principalmente, do estado do Rio de Janeiro que optou por favorecer a capital do estado – em grande medida devido aos grandes eventos como Copa do Mundo e Olimpíadas – legando ao turismo das regiões do interior fluminense em segundo plano nas últimas décadas.

## **Considerações Finais**

O presente trabalho teve como objetivo apresentar a importância das políticas públicas de turismo como aporte estratégico ao desenvolvimento

econômico e social do estado do Rio de Janeiro, frente ao combalido estado das finanças públicas estaduais e a forte dependência das receitas advindas dos royalties do petróleo. Para isso, compreendemos o potencial turístico fluminense como uma das estratégias que o poder público, associações e entes privados podem se engajar na tentativa de viabilizar estratégias e percursos alternativos com o propósito de diversificar e impulsionar a atividade econômica regional do estado.

Para tal, nos debruçamos sobre o conceito de políticas públicas e desenvolvimento social e econômico, almejando compreender como foi desenvolvido no Brasil as políticas públicas de turismo – vistas até em então como políticas secundárias frente a educação, saúde e transportes etc. –, e a ênfase na regionalização do turismo. Em seguida buscamos apreender sobre a necessidade de implementação de políticas públicas do turismo como estratégia de diversificar a economia fluminense tendo como finalidade a recuperação econômica do estado, sendo a região centro-sul e, especialmente, o Vale do Café como caso de análise das potencialidades da região enquanto destino turístico cultural.

Muito se foi feito na região do Vale do Café, principalmente por meio da iniciativa privada, mas torna-se perceptível a essencialidade de um maior engajamento do Poder Público no turismo, especialmente nas regiões do interior do estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, esclarece-se que suas ações são fulcrais para proporcionar crescimento e desenvolvimento de forma expressiva e significativa à atividade turística e a toda a sociedade. Cabe ao poder público posicionar-se de maneira coerente quanto a suas ações e realmente assumir o papel de liderança no alcance de seus objetivos, possibilitando a integração dos demais agentes envolvidos no processo, assumindo seu papel, suas responsabilidades, como a iniciativa privada, os profissionais e, principalmente, a comunidade local.

Sem mais, as ações mais frequentes e efetivas de fomento do turismo, especialmente o cultural, e do uso do patrimônio cultural, contribuem para a conscientização coletiva de valorização e maior participação da comunidade para a elevação de seu arcabouço cultural material e imaterial dos municípios. Do mesmo modo que desenvolvimento do turismo cultural no Vale do Café propiciaria não apenas a geração de impactos positivos em sua economia, mas também nos aspectos sociais, culturais e ambientais, contribuindo para a diversificação dos produtos turísticos locais da região. Bem como para a geração de novos empregos, para o desenvolvimento de uma cultura de ação integrada entre as instituições públicas e privadas. No mundo pós-COVID-19, o turismo no solo fluminense merece mais

destaque devido ao seu potencial social e econômico, e que seja integrado, de fato, na agenda de políticas públicas do estado do Rio de Janeiro para os próximos anos.

## Referências

BARRETO, Margarita. **Manual de iniciação ao estudo do turismo**. Campinas: Papyrus, 2008.

BRASIL. Ministério do turismo. **Plano nacional de turismo - 2018-2022**: mais emprego e renda para o Brasil. Brasília, 2018c. Disponível em: [http://regionalizacao.turismo.gov.br/images/PNT\\_2018-2022.pdf](http://regionalizacao.turismo.gov.br/images/PNT_2018-2022.pdf). Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano nacional de turismo**: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil: 2013-2016. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2013. Disponível em: [http://antigo.turismo.gov.br/images/pdf/plano\\_nacional\\_2013.pdf](http://antigo.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf). Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Turismo. **PNT em ação**. Brasília, DF, 1 ago. 2018b. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/acao-a-informacao/11735-pnt-em-a%C3%A7%C3%A3o.html>. Acesso em: 23 abr. 2024.

Brasil. **Decreto-Lei n.º 406**, de 4 de maio de 1938. Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 mar. 2024.

Brasil. **Decreto-Lei n.º 1.915**, de 27 de dezembro de 1939. Cria o Departamento de Imprensa e Propaganda e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1915-27-dezembro-1939-411881-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 mar. 2024.

Brasil. **Decreto-Lei n.º 44.863**, de 21 de novembro de 1958. Institui a Comissão Brasileira de Turismo. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-44863-21-novembro-1958-383896-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 mar. 2024.

Brasil. **Decreto-Lei n.º 55**, de 18 de novembro de 1966. Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras

providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-55-18-novembro-1966-371224-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 mar. 2024.

Brasil. **Lei 14.002**, de 22 de maio de 2020. Autoriza o Poder Executivo federal a instituir a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur); extingue o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur); revoga a Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14002.htm#art36](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14002.htm#art36). Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.771**, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11771.htm). Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917**. Brasília/DF, 15 de março de 2013, Tribunal Pleno STF. Relatora Ministra Carmem Lúcia. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4379376>. Acesso em: 12 mar. 2024.

CANDIOTTO, Luciano Zanetti P; BONETTI, Lucas Araújo. Trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil. **Revista Turismo y Desarrollo**, n. 19. dez, 2015.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

CRUZ, José Luis Vianna. Os desafios da construção do desenvolvimento no Estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n.2, julho/2013.

DIAS, Reinaldo. **Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2003.

(FIRJAN) Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **Anuário Econômico**. 2015. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908A8A6466FF940164AF4320DB160B>. Acesso em: 12 abr. 2024.



GALDINO, Leticia; COSTA, Michele. Análise das principais políticas públicas de turismo no Brasil, da década de 1990 à atualidade. **Observatório de Inovação do Turismo -Revista Acadêmica**, vol. vi, nº4, Rio de Janeiro, set. 2011.

LUSTOSA, Frederico. Instituições, cultura e desenvolvimento sustentável na bacia cultural do Araripe. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 8, nº 1, artigo 9, mar. 2010.

NASCIMENTO, Leticia Lima; TRENTIN, Fábila. Políticas públicas para o desenvolvimento do turismo cultural na Praça XV de Novembro – Rio de Janeiro, RJ. **Interações**, Campo Grande, v. 12, n. 2, p. 161-173, jul./dez. 2011.

SACHS, Ignacy. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 25, p. 29-63, 1995.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, Fabiana *et al.* Políticas Públicas de Turismo no Brasil: estratégias para administração da atividade no país. *In: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia*, 2013, Resende-RJ.

SOLHA, Karina Toledo. Política de Turismo: desenvolvimento e implementação. *In: RUSCHUMANN, Doris van de Meene; SOLHA, Karina Toledo. Planejamento Turístico*. São Paulo: Manole, 2006, p. 89-100.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. *In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

STEIN, Stanley Julian. **Vassouras**: um município brasileiro do café, 1850-1900. Trad. Vera Bloch Wrobel. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 1990.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Estudos Socioeconômicos**: municípios do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2020.

# **Desafios e Avanços na Aplicação da Lei Maria da Penha durante a Pandemia do Covid-19: uma análise das políticas públicas implementadas no município de Miguel Pereira**

Jéssica Villa Nova da Silva  
Anderson Rocha

## **Introdução**

Durante a pandemia do Covid-19, as pessoas precisaram ficar isoladas em suas casas e passaram a se adaptar a uma nova forma de se viver e conviver. Porém, mesmo que naquele momento o maior medo da sociedade era a morte pela doença, várias mulheres tinham uma preocupação além, o medo de serem vítimas de violência doméstica.

O tema do presente artigo é de extrema importância, uma vez que aborda um grande problema social, a violência doméstica contra mulher. Neste sentido, é relevante para o Direito Penal a prevenção da violência de gênero, isto é, o dever de acautelar e evitar os danos individuais e coletivos derivados da violência de gênero e o correlativo direito a prevenção dos danos derivados da falta de defesa (Nucci, 2017).

Dados coletados pelos setores de Segurança Pública no Brasil revelam que a violência de gênero aumentou durante o período de isolamento social que começou em março de 2020<sup>36</sup>. Sem nenhuma previsão para o seu término e as mais variadas incertezas, acabaram por se tornar um cenário de risco para muitas mulheres, pois fatores ligados aos estudos de comportamentos sociais demonstraram-se presentes nesta situação, como a diminuição da renda familiar, em função do desemprego ou da suspensão de algumas atividades laborais, o aumento significativo das tarefas domésticas, já que além do cuidado com o lar, as crianças estavam fora da escola, à ampliação do consumo de bebidas alcoólicas (Janone, 2021), o afastamento do convívio com alguns membros da família e amigos, a limitação do ir e vir, fatos que acabaram por tornar a relação doméstica

36 O Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) destaca que os casos de feminicídio cresceram 22,2%, entre março e abril de 2020, em 12 estados do país, comparativamente ao ano de 2019. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/06/violencia-domestica-covid-19-ed02-v5.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

e familiar, por vezes sobrecarregada e tensa.

No Brasil, temos uma lei especial que rege as situações de violência que envolve mulheres e suas relações familiares, tratadas pelo rigor da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) que visa proteger e amparar as vítimas. Apesar da paralisação de vários setores e serviços durante a pandemia, as delegacias e os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher não pararam, e a lei supracitada estava sendo aplicada aos agressores pelos crimes cometidos.

O objetivo principal deste artigo é analisar o andamento das políticas públicas voltadas à proteção e prevenção da violência doméstica e familiar realizadas no Brasil durante a pandemia, trazendo uma breve explanação sobre os desafios e avanços de tais medidas, bem apresentar as instituições de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica, mas destacando um grande feito no município de Miguel Pereira. Nele foi criado um serviço especializado no atendimento à mulher, a Casa do Direito da Mulher Daniella Perez e sendo assim, este trabalho visa expor tal política pública e ao final, chegar a uma conclusão se esta medida contribuiu de forma efetiva para melhor aplicabilidade da Lei Maria da Penha e sua possível replicação para outros municípios localizados dentro estado do Rio de Janeiro.

Por fim, o tipo de pesquisa realizado neste trabalho será uma revisão da literatura, no qual será realizada uma consulta a livros, dissertações, artigos científicos e pesquisa direta na instituição, anteriormente mencionada, de atendimento à mulher, na cidade de Miguel Pereira.

O artigo encontra-se estruturado em três seções e considerações finais, sendo a primeira delas, um breve histórico da Lei Maria da Penha e a delimitação conceitual da violência doméstica. Na segunda seção é feita a análise dos principais desafios e avanços da Lei Maria da Penha na proteção das mulheres no Brasil durante a pandemia. Já a terceira e última seção trará um demonstrativo das principais instituições públicas para atendimento em caso de violência doméstica no estado do Rio de Janeiro, destacando a criação de um centro especializado ao atendimento à mulher na cidade de Miguel Pereira, no interior do Rio de Janeiro.

## **1. Breve contextualização do tratamento da violência doméstica no Brasil que levaram a criação da Lei Maria da Penha**

Desde o século XVI, com o início da colonização do atual território brasileiro pelos portugueses, uma cultura machista, conservadora

e patriarcal foi se espalhando pela sociedade e essa “herança” ainda se mostra presente. À vista disso, leciona Rodrigues Alves Roosenberg, que na formação histórica da identidade brasileira, o patriarcalismo foi anuído como um modelo de família ideal (Roosenberg, 2009).

Tal explanação nos leva a discorrer sobre a etimologia e conceito do patriarcado:

Patriarcado, que é uma união das palavras gregas *pater* (pai) e *arkhe* (origem e comando), era usada para indicar os principais (homens) condutores das igrejas que deveriam ser obedecidos por seus seguidores e, assim, os pais de família adotaram o sistema de “patriarcado” dentro de suas casas em quem tiveram (tem) o comando total da mulher e dos filhos e, assim, como na igreja, os “desobedientes às leis impostas” eram (são) castigados (França, 2018, p. 19).

Contudo, independentemente dos mais variados movimentos feministas e da construção de um direito interno que iguala os cidadãos sem qualquer tipo de distinção, percebe-se a presença do patriarcalismo, mesmo que de uma forma mais camuflada, por meio de homens que ainda acreditam que são superiores às mulheres, que creem na dominação e submissão deste último as vontades daquele, como uma forma de exercer seu poder de “proprietário particular” sobre a vida de uma mulher.

Na visão de Dias (2007) a sociedade veio se desenvolvendo ao longo dos tempos, e em conjunto veio essa cultura machista, demonstrando que existe até hoje essa subordinação do sexo feminino ao sexo masculino. Infelizmente, ainda é um fato frequente, nos depararmos com homens que ainda se acham superiores às mulheres.

Com o passar do tempo, a evolução social e a criação de institutos jurídicos que visam à proteção da parte mais vulnerável, as mulheres, nota-se que a violência sai do plano público e adentra ao plano privado (Muchembled, 2012). De tal modo, a violência doméstica é cometida por membros da família, companheiro ou até mesmo ex- companheiro, ou seja, por pessoas bem próximas à vítima.

Tratando-se da luta das mulheres, cita-se como um dos marcos e avanços acerca do tema no Brasil, a criação da Secretaria Especial de Políticas da Presidência da República (SPM –PR), em 2003, durante o governo Lula, segundo os dados do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania: “com o principal objetivo promover a igualdade entre homens

e mulheres e combater todas as formas de preconceito e discriminação herdadas de uma sociedade patriarcal e excludente”<sup>37</sup>.

Entre as atribuições da SPM-PR estão à elaboração de políticas públicas, programas e projetos para a promoção dos direitos das mulheres, o fomento à participação feminina na vida política, o combate à violência de gênero em todas as suas formas e o empoderamento das mulheres em todo o país. Vale destacar, que esta instituição também atua em parceria com outros órgãos do Governo Federal e com organizações da sociedade civil e movimentos feministas, para o desenvolvimento de políticas e ações voltadas para as mulheres. Dentre os programas incluídos pela Secretaria, destacam-se: o “Programa Mulher, Viver sem Violência”, que oferece serviços especializados para mulheres vítimas de violência, e o “Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça”, que busca promover a igualdade de gênero e raça no ambiente de trabalho. As atividades desenvolvidas por essa secretaria, bem como os movimentos ativistas de mulheres e a sua visibilidade frente ao Congresso Nacional, foi de imensa relevância para a aprovação da Lei Maria da Penha.

### **1.1 A Lei Maria da Penha**

A Lei n.º 11.340, Lei Maria da Penha, foi sancionada pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 7 de agosto de 2006. Ela é considerada uma das mais importantes leis brasileiras adotadas para a proteção dos direitos das mulheres e para o combate à violência doméstica e familiar.

Antes da criação da Lei Maria da Penha, a violência doméstica e familiar era tratada como um crime de menor gravidade e, muitas vezes, não recebia atenção e a proteção necessária por parte do Estado brasileiro. Ela surge como uma resposta a essa situação e pretende garantir a proteção das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, bem como a prevenção desse tipo de violência.

A regulamentação recebeu este nome, pois a senhora Maria da Penha Maia Fernandes, uma farmacêutica cearense, no ano de 1983, que foi vítima da violência doméstica durante anos, e que, por duas vezes, sofreu tentativas de homicídio, por arma de fogo e eletrocussão, perpetrada por seu marido, restando à mesma paraplégica (Dias, 2007). O agressor ficou impune por mais de 15 anos, e Maria da Penha se tornou um símbolo da

---

37 **Secretaria de Políticas para as Mulheres - SPM.** Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/arquivos-diversos/sobre/spm>. Acesso em: 30 abr. 2023.

luta das mulheres brasileiras contra a violência doméstica e familiar.

O caso da senhora Maria da Penha foi um emblemático exemplo de falha, inadequação do Sistema Judiciário Brasileiro no que se trata da violência doméstica. O acontecimento foi levado para a Comissão Interamericana, que concluiu que o Estado brasileiro cometeu diversos erros e negligências na solução do caso. Com isso, no ano de 2004, ocorreu a 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para Mulheres para pensar de forma aprofundada no assunto (Machado, 2014).

Segundo o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), na Conferência acima mencionada, cinco eixos temáticos foram analisados:

Eixo Temático 1: Enfrentamento da pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e à terra;

Eixo Temático 2: Superação da violência contra a mulher: prevenção, assistência e enfrentamento;

Eixo Temático 3: Promoção do bem-estar e qualidade de vida para as mulheres: saúde, moradia, infraestrutura, equipamentos sociais e recursos naturais;

Eixo Temático 4: Efetivação dos direitos humanos das mulheres: civis, políticos, sexuais e reprodutivos;

Eixo Temático 5: Desenvolvimento de políticas de educação, cultura, comunicação e produção do conhecimento para a igualdade (CFEMEA, 2004).

Atualmente, percebe-se que a Lei Maria da Penha possui diversas medidas protetivas de urgência para amparar e proteger as mulheres em situação de violência, tais como o afastamento do agressor do lar ou do local de convivência com a vítima, um limite de aproximação da vítima e de seus familiares, a restrição ou suspensão de visitas aos filhos e obrigação de pagar pensão alimentícia provisória. Além disso, a lei prevê penas mais severas para os agressores e estabelece a criação de juizados especializados em violência doméstica e familiar contra a mulher.

Desde a sua criação, a Lei Maria da Penha tem sido alvo de críticas e desafios legais, especialmente em relação à sua aplicação. Alguns acreditam que as medidas protetivas não são eficazes e que punição aos

agressores deveria ser mais rígida ainda, enquanto outros apontam para a necessidade de uma maior conscientização da sociedade em relação à violência contra as mulheres.

Apesar dos desafios, a Lei Maria da Penha representa um avanço importante na luta contra a violência doméstica e familiar no Brasil, e tem sido reconhecida internacionalmente como uma legislação exemplar na defesa dos direitos das mulheres.

## 1.2 Violência doméstica

Violência significa agressividade, hostilidade, coação, constrangimento, cerceamento, ameaça, imposição, intimidação (Rosa Filho, 2006, p.55). Dessa forma, essa manifestação está intimamente ligada à negação da existência do outro, das suas convicções e direitos, e também à sua subjugação. Esse tipo de manifestação acontece por meio da opressão, tirania e abuso de poder, que se caracterizam pelo constrangimento imposto a uma pessoa para obrigá-la a agir ou não agir de determinada forma (Gerhard, 2014).

Vejamos o que alguns autores discorrem a respeito:

A cultura da violência doméstica decorre das desigualdades no exercício do poder, levando assim uma relação de “dominante e dominado”, que apesar de se obter avanços na equiparação entre homens e mulheres, a ideologia patriarcal ainda vigora, e a desigualdade sociocultural é uma das principais razões da discriminação feminina (Dias, 2007, p. 15-16).

A mulher era subjugada através dos padrões patriarcais, sendo seu comportamento moldado rigidamente. Todavia, fora das amarras severas do patriarquismo, vê-se que a mulher não conseguiu libertar-se dos padrões que lhe foram impostos (Farias Júnior, 2001, p. 207).

Por sua vez, consoante a Lei Maria da Penha, a violência doméstica e familiar contra a mulher é “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”. Corroborando, Rosa Filho, entende que:

A violência é um ato que pode ser expresso sob diversas formas, podendo ser elas, física, moral, psicológica, sexual

e patrimonial, bem como, existem vários enfoques sob as quais podem ser definidas. Trata-se de agressão injusta, ou seja, aquela que não é autorizada pelo ordenamento jurídico. É um ato ilícito, doloso ou culposo, que ameaça o direito próprio ou de terceiros, podendo ser atual ou iminente (Rosa Filho, 2006, p.55).

Por fim, ao contrário do que a ideologia dominante, muitas vezes, quer fazer crer, a violência doméstica independe de status social, grau de escolaridade ou etnia. Verifica-se, inclusive, que certos tipos de violência ocorrem com maior incidência nas camadas sociais médias e altas (Soares, 2006, p. 78)

A violência doméstica contra a mulher, em geral, é praticada pelo marido, namorado, ex-companheiro, filhos ou pessoas que vivam na mesma casa, partilhando à mesma habitação. Trata-se de violência explícita ou velada, praticada dentro ou fora de casa, normalmente entre parentes. Inclui diversas práticas, como o abuso sexual contra as crianças, violência contra a mulher, maus-tratos contra idosos e ainda a violência sexual contra o parceiro (Campos, 2008).

Destaca-se, assim, as formas típicas de violência doméstica contra a mulher trazidas no art. 7º da Lei 11.340/06 são as seguintes:

Art. 7º São formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras: I – a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal; II – a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e a autodeterminação; III – a violência sexual, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua



sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que o force ao matrimônio, a gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos; IV – a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades; Violência Moral - a violência moral, entendida como qualquer conduta configure calúnia, difamação e injúria (Brasil, 2006).

É válido mencionar, que o termo “violência doméstica” foi incorporado no Código Penal através da lei de nº 10.886/04, na qual foi responsável pela nova redação dada ao §9º, do art. 129 e, posteriormente, a criação da lei 11.340/06, também conhecida como a Lei Maria da Penha.

Conforme o art. 5º, da lei 11.340/06, a violência doméstica consiste em:

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial; I - no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas; II - no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa; III - em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação.

No mesmo sentido, Cunha (2016, p. 124) discorre a respeito que:

Haverá violência doméstica na agressão contra pessoa (que não ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro) com quem o agente conviva ou tenha convivido (caso da

república de estudantes, por exemplo). A necessária interpretação restritiva que o tipo incriminador merece é facilmente alcançada ao se exigir que a lesão corporal tenha sido provocada em razão da vivência, atual ou pretérita.

Enfim, conforme exposto, a maioria dos crimes que envolvem a violência doméstica, são praticados por homens, e na maioria das vezes, dentro de casa, e muitas vezes por questão de medo, não são denunciados.

Dito isto, a luta contra esse grave problema sociais precisa ser ativa, pois a violência doméstica está em muitos lugares, perto ou distante de nós, segundo Kofi Annan, ex-Secretário Geral das Nações Unidas, “a violência contra as mulheres é, talvez, a mais vergonhosa violação dos direitos humanos. Não conhece fronteiras geográficas, culturais ou de riqueza. Enquanto continuar a existir, não podemos dizer que temos um progresso real em direção à igualdade, desenvolvimento e paz” (Tavares, 2008, p. 18).

## **2. Desafios na aplicação da Lei Maria da Penha durante a pandemia e os avanços com a criação de políticas públicas contra a violência doméstica**

Apesar do destaque da Lei Maria da Penha e sua função de buscar ao máximo reprimir a violência doméstica e familiar contra as mulheres em nosso país, enquanto perdurou a pandemia do coronavírus e com base nas informações coletadas sobre tal período, ocorreram desafios no que tange a aplicabilidades das medidas apresentadas pela lei.

Durante o período de isolamento social foi necessário à convivência nos lares superior à que era exercida antes, já que as pessoas tiveram que ficar reclusas em suas casas, com isso e com as informações disponibilizadas pelos órgãos de segurança pública, houve um aumento da violência doméstica, onde muitas mulheres passaram a sofrer os mais diversos tipos de violência por parte de seus companheiros.

Outro desafio a ser mencionado, gira em torno da intensificação na necessidade de atendimento as demandas das medidas protetivas, pois neste ínterim, muitos serviços ficaram paralisados, ocorrendo certa dificuldade no atendimento respeitando as medidas de distanciamento, prejudicando o acesso das vítimas aos serviços de proteção e apoio.

Apesar da grande militância existente em prol da conscientização do que é a violência doméstica, seu respaldo legal e medidas protetivas, ainda existem pessoas que desconhecem os direitos previstos pela Lei Maria da Penha e a gravidade do grande problema social que a violência

doméstica representa. Muitas pessoas não sabem identificar as formas de violência além da física ou até mesmo acreditam que aquele tratamento que recebem era algo “normal”, acabando vivendo em um estado mental de negação. Dito isto, a falta de esclarecimento acerca do tema também se tornou um complicador neste período.

Dentro da mesma perspectiva, temos a sobrecarga dos sistemas judiciário e de saúde, pois com o aumento dos casos de violência doméstica, esses sistemas ficaram abarrotados de demandas e celeridade ficou mitigada, conforme destacado por Silvia Charkian, promotora de Justiça de São Paulo e coordenadora do Núcleo de Gênero do Ministério Público de São Paulo<sup>38</sup>.

Destacando a falta de juizados especializados em violência doméstica no Brasil. Isso é claramente uma das maiores falhas do sistema de justiça, uma vez que, quando não há esse juizado especializado, o propósito é dividido com outro juizado especial, tal como o da infância e juventude, por exemplo, o qual já tem muitos problemas ou levando a sobrecarga dos juizados comuns. Ressaltando-se que na Lei Maria da Penha, existe a previsão de criação de juizados especializados em violência doméstica e familiar, visando garantir um atendimento mais rápido e sensível às necessidades das vítimas para que quanto antes esse agressor seja afastado do lar e punido.

A esse respeito, frise-se que:

Tal morosidade, que vulnera flagrantemente o direito de preferência assegurado pelo parágrafo único, artigo 33, da Lei, e a urgência reafirmada pelo parágrafo único, artigo 5.º-A, da Lei n.º 13.979/2020 (com redação atribuída pela Lei n.º 14.022/2020), é reflexo, também, da ausência de estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Lei n.º 11.340/2006, arts. 29 a 32) (Vanelli, 2021).

No estado do Rio de Janeiro, segundo os dados do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ) conta com apenas 11 Juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher<sup>39</sup>. Sendo assim, este é um problema que

38 Disponível em: <https://mpsp.mp.br/w/silvia-charkian-e-gilberto-nonaka-apresentam-ouvidora-das-mulheres-no-fala-mpsp>. Acesso em: 30 abr. 2023

39 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. **Observatório Judicial da Violência contra a Mulher**. Justiça pela Paz em Casa. Juizados. Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/>

já imperava antes da pandemia e durante a mesma, com o serviço ampliado e com um quantitativo de Juizados pequeno, houve um abarrotamento da justiça, que teria que utilizar da “adaptação” anteriormente mencionada, nos locais onde não existem os Juizados próprios para tal demanda.

Infelizmente, durante a pandemia, os dados foram crescentes, mas, acreditam-se que muitos casos não foram comunicados as autoridades, pois segundo a nota técnica do Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 2020, que muitas das mulheres estavam confinadas com seu agressor, acabou por impedir que as mesmas fizessem a denúncia da violência sofrida em um equipamento público, além da presença do fator medo e dependência.

[...] a mulher resolve não denunciar por estar ligada intimamente ao agressor ou por ter uma dependência econômica e afetiva quanto aos filhos, ou mesmo por achar que pode modificá-lo. Então há todo um ciclo de violência contra a mulher que é diferente da violência comum, da violência em um roubo, em outro tipo de delito que não envolve uma relação íntima de afeto (Velasco; Caesar; Reis, 2018).

Dado o cenário pandêmico, a violência doméstica no Brasil não ficou adormecida e foi necessário que as políticas públicas já existentes fossem reforçadas com novas medidas de proteção para as vítimas.

Quanto aos avanços, no campo das políticas públicas, tivemos uma ampliação da divulgação e do uso do serviço do “Disque 180”, que foi criado em 2005 durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Ele é um serviço gratuito e confidencial que atende mulheres vítimas de violência em todo o território brasileiro, e oferecem orientações, informações e encaminhamentos para os serviços de proteção e atendimento às mulheres em situação de violência. O serviço está disponível 24 horas por dia, todos os dias da semana, e é operado pela Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Desde a sua criação, o Disque 180 tem sido uma importante ferramenta de combate à violência contra as mulheres no Brasil, e não foi diferente no isolamento social, pois ele ajudou a orientar e a proteger milhares de mulheres em situação de violência.

Frisa-se que a denúncia poderia ser feita durante a vigência da pandemia e atualmente ainda pode ser feita por qualquer pessoa.

---

[documents/10136/4187072/Justi%C3%A7a+Pela+Paz+em+Casa+Juizados.pdf/0e24801e-3b-3c-4a45-8d1f-18b77c2e9eb9](https://documents/10136/4187072/Justi%C3%A7a+Pela+Paz+em+Casa+Juizados.pdf/0e24801e-3b-3c-4a45-8d1f-18b77c2e9eb9). Acesso em: 30 abr. 2023.

A máxima ‘Em briga de marido e mulher, ninguém mete a colher’ é coisa do passado. Qualquer pessoa pode fazer uma denúncia pelo serviço que tem o objetivo de auxiliar mulheres em situação de violência em todo o país. A denúncia de conhecidos e vizinhos, por exemplo, pode fazer toda a diferença entre uma agressão e um feminicídio, especialmente durante a pandemia do novo coronavírus. Nenhuma mulher deve enfrentar esse problema sozinha e toda a sociedade é responsável pelas mulheres em situação de violência. Cabe ressaltar, o Ligue 180 preserva o anonimato dos denunciantes.<sup>40</sup>Parte superior do formul

Durante o período de isolamento social, observou-se que,

Os números de denúncias de violência doméstica aumentaram significativamente no período do isolamento social: os índices de feminicídio cresceram 22,2% em 2020 em comparação com os meses de março e abril de 2019. Para impedir que esse fenômeno continue a evoluir, o Conselho Nacional de Justiça se uniu à Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e lançaram, em junho de 2020, a campanha Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica (CNJ, 2021, local).

A Campanha “Sinal Vermelho para a Violência Doméstica” permitia que mulheres denunciem a violência doméstica em farmácias, órgãos públicos ou bancos, mostrando um “X” vermelho desenhado na palma de sua mão ou em um papel. Diante deste fato, a pessoa que visse esse símbolo entreva em contato imediatamente com a autoridade policial e dentro do possível, colocava a pessoa em um local mais isolado no estabelecimento.

Dada a sua efetividade, o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica se mostrou uma medida importante no enfrentamento da violência doméstica e familiar, sendo positivado na Lei n.º 14.188, de 28 de julho de 2021, em cooperação com as medidas de proteção dadas pela Lei Maria da Penha, uma vez que, assim como sociedade vai e modificando ao longo de tempo, novas formas de cuidado e atenção precisam surgir, pois nunca será demais criar políticas públicas

40 BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH). **Violência doméstica e familiar contra a mulher: Ligue 180 e tudo o que você precisa saber.** Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/denuncie-violencia-contra-a-mulher/violencia-contra-a-mulher>. Acesso em: 30 abr. 2023.

que visem proteger os mais vulneráveis.

Considerando tal contexto, outra medida anteriormente existente e que foi de primordial importância durante a pandemia, pois se tornou reforço ativo, ganhou visibilidade e contribuiu para a justiça e as atividades policiais foram à atuação da Patrulha Maria da Penha. Esta política pública consiste no trabalho efetuado por equipes de policiais militares especializados que atuam no enfrentamento à violência contra as mulheres, buscando garantir a segurança das vítimas, verificando o cumprimento das medidas protetivas aplicadas, fazendo rondas frequentes em suas residências e acompanhando os agressores para evitar novas situações de violência.

Apesar de seu lançamento ter ocorrido em agosto de 2019, no Estado do Rio de Janeiro, sua atuação permitiu uma redução nos casos de prisões por descumprimento das medidas protetivas. E, durante a pandemia, ela ajudou a prevenir a violência doméstica, uma vez que a presença policial pode dissuadir o agressor de cometer novos atos violentos. Em 2020, segundo “dados mais recentes sobre a violência doméstica no Rio apontam que 2.396 medidas protetivas para mulheres foram concedidas no mês de julho. Em todo o ano de 2020, já são mais de 60 mil”<sup>41</sup>.

Para, além disso, a patrulha Maria da Penha oferece apoio emocional às mulheres, fornecendo informações sobre seus direitos e as opções disponíveis para elas. Isso é crucial, pois muitas mulheres não sabem como sair de situações de violência ou têm medo de tomar medidas legais.

Salienta-se, que um ano após a sua implementação e no decorrer do isolamento, este serviço colaborou ativamente com a Campanha “Confinamento sem violência”,

Com o auxílio da Patrulha Maria da Penha, cartazes da campanha “Covid-19 - Confinamento sem Violência” foram divulgados em locais públicos e de grande circulação de pessoas, como farmácias, supermercados e igrejas. Elaborada pela Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (COEM) do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ) e pelo Núcleo de Pesquisa em Gênero, Raça e Etnia (NUPEGRE), a ini-

---

41 CGJ TJRJ. **Campanha “Confinamento sem Violência” ganha reforço da Patrulha Maria da Penha.** Disponível em: <http://cgj.tjrj.jus.br/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5111210/7494593>. Acesso em: 30 abr. 2023.

ciativa faz parte de uma parceria com as polícias Civil e Militar que visa esclarecer e estimular que as vítimas de maus-tratos não se intimidem durante o período de distanciamento social provocado pela pandemia e denunciem os agressores (CGJ -TJRJ, 2023).

A magistrada, Katerine Jatahy presidente do Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica e Familiar (Fonavid) e parceira da Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (COEM), valorizou a Campanha do Confinamento sem violência, como uma forma de suporte as mulheres, pois muitas não tinham conhecimento sobre como registrar ocorrências de violência doméstica ou buscar orientação sem sair de casa. Por isso, a campanha foi essencial para fornecer às mulheres informações claras e precisas sobre como agir em caso de emergência. Isso inclui saber para qual número ligar, como denunciar o agressor e como buscar orientação jurídica.

Com essa campanha, as mulheres puderam se sentir mais seguras e informadas, sabendo que existem recursos disponíveis para ajudá-las a sair de uma situação de violência, não apenas durante a vigência da pandemia, como presentemente.

Outro destaque vai para a criação da Casa da Mulher Brasileira, que é um centro de atendimento integrado que oferece serviços especializados de atendimento psicológico, social, jurídico e de saúde às mulheres em situação de violência. Segundo a cartilha da ONU Mulheres, ela,

É uma inovação no atendimento humanizado às mulheres. Integra, no mesmo espaço, serviços especializados para o atendimento às mulheres em situação de violência. A Casa faz parte do “Programa Mulher Vivendo sem Violência”, sendo uma das estratégias de enfrentamento à violência de gênero, de acordo com o disposto na Lei Maria da Penha (Lei 11.340 / 2006) <sup>42</sup>.

Dentro do estado do Rio de Janeiro e de forma pioneira na região, foi criada a Casa do Direito da Mulher Daniella Perez. Ela é uma forma de contribuir para aplicabilidade de requisitos específicos da Lei Maria

---

42 ONU. Mulheres Brasil. **Casa da Mulher Brasileira**. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2021/06/casa-da-mulher-brasileira-online.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

da Penha. Porém, antes, faz-se necessário, aduzir sobre alguns dos locais nos quais as vítimas podem receber um atendimento diferenciado quando em situações de violência doméstica, para posteriormente, destacarmos o serviço da Casa do Direito da Mulher, no município do Miguel Pereira.

### **3. Locais específicos de atendimento às vítimas de violência doméstica**

Quando pensamos no atendimento das mulheres vítimas de violência doméstica, é válido mencionar que existem algumas instituições específicas para o seu acolhimento, dentro e fora das delegacias tradicionais de polícia.

Infelizmente, no estado do Rio de Janeiro, bem como em todo o Brasil, ainda não é possível encontrar uma Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM) em cada cidade para combater esse problema saúde pública que atormenta a sociedade.

Antes de tudo, é preciso compreender as diferenças entre as instituições policiais voltadas para a proteção da mulher. Primeiramente e como já supracitada, a sigla DEAM representa as Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres, sendo destinadas ao trabalho de investigação e atendimento nos casos de violência doméstica, familiar e sexual contra mulheres. Dessa forma, as DEAMs são unidades especializadas da Polícia Civil que existem em todo o país e contam com profissionais especializados no atendimento às mulheres vítimas de violência. Conforme os dados da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ), existem apenas 14 DEAMs<sup>43</sup> espalhadas nesta unidade federativa, estando localizadas nas cidades de Angra dos Reis, Belford Roxo, Cabo Frio, Campo Grande, Campos dos Goytacazes, Centro, Duque Caxias, Jacarepaguá, Niterói, Nova Friburgo, Nova Iguaçu, São Gonçalo, São João de Meriti e Volta Redonda. Porém, destaca-se que o Rio de Janeiro possui 92 municípios.

Além dessas instituições, também existe o Núcleo de Atendimento à Mulher (NUAM), que também é uma unidade especializada da PCERJ, no entanto, com atribuições mais amplas do que a DEAM. O NUAM fica a cargo de investigar os crimes de violência contra a mulher, assim como de atuar em outras áreas, como o combate ao tráfico de mulheres e a exploração sexual, ou seja, atua em diversas áreas que envolvam os direitos das mulheres.

43 POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Atendimento à Mulher**. Disponível em: <http://www.policiacivilrj.net.br/dgpam.php>. Acesso em: 27 abr. 2023.



Os NUAMs ficam dentro das próprias delegacias de polícia, sendo eles localizados em 13 cidades do Rio de Janeiro, sendo elas: 011<sup>a</sup> DP – Rocinha, 019<sup>a</sup> DP – Tijuca, 021<sup>a</sup> DP – Bonsucesso, 053<sup>a</sup> DP – Mesquita, 055<sup>a</sup> DP – Queimados, 057<sup>a</sup> DP – Nilópolis, 089<sup>a</sup> DP – Resende, 105<sup>a</sup> DP – Petrópolis, 108<sup>a</sup> DP - Três Rios, 110<sup>a</sup> DP – Teresópolis, 118<sup>a</sup> DP – Araruama, 124<sup>a</sup> DP - Saquarema e 128<sup>a</sup> DP - Rio das Ostras<sup>44</sup>.

Outrossim, temos um Departamento Geral de Polícia de Atendimento à Mulher (DGPAM), onde sua

[...] finalidade é nortear a política interna de atendimento às mulheres alinhada à Missão, Visão e Valores da Secretária de Polícia Civil do Rio de Janeiro, em especial integrando aos valores as parcerias com instituições voltadas para o atendimento à mulher, seja na área da Justiça, Assistência, saúde, educação e outras, bem como coordenar as atividades desenvolvidas pelas DEAMs.<sup>45</sup>

Realça-se, que o DGPAM do Rio de Janeiro, é a instituição responsável por qualificar os Policiais Cíveis que atuam no atendimento às mulheres, visando um atendimento humanizado evitando que ocorra a vitimização secundária<sup>46</sup>, para dar mais agilidade ao inquérito e assim que a demanda chegue mais rápido ao judiciário e o mesmo possa proceder de forma mais célere, também.

É necessário salientar, que a capacitação ofertada pela DGPAM é tanto para homens, quando para mulheres, já que o efetivo policial

44 POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Unidades de atendimento: endereços, telefones e mapas.** Disponível em: [http://www.policiacivilrj.net.br/atendimento\\_a\\_mulher\\_unidades.php](http://www.policiacivilrj.net.br/atendimento_a_mulher_unidades.php). Acesso em: 30 abr. 2023.

45 POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Atendimento à Mulher.** Violência contra a mulher. Disponível em: [http://www.policiacivilrj.net.br/atendimento\\_a\\_mulher.php](http://www.policiacivilrj.net.br/atendimento_a_mulher.php). Acesso em: 30 abr. 2023.

46 “Ocorre no âmbito dos órgãos formais do Estado. Também chamada de “Revitimização” ou de “Sobrevitimização”, é aquela causada pelas instâncias formais que detêm o controle sobre o âmbito social (isto é, em delegacias, no Ministério Público etc.). Abrange os custos pessoais derivados da intervenção do sistema legal que podem aumentar o sofrimento da vítima. Ocorre quando há desrespeito às garantias e aos direitos fundamentais das vítimas de crime no curso da investigação ou do processo penal.”

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Vitimização.** Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/defesadasvitas/vitimas/vitimizacao>. Acesso em: 30 abr. 2023.

masculino ainda supera em grande número o efetivo policial feminino, até mesmo pela “masculinização” da profissão, no qual a “discriminação por sexo afeta a carreira da mulher policial” (Sacramento, 2007).

Diante das informações expostas, é possível observar que dentro do estado do Rio de Janeiro, ainda há uma carência de estabelecimentos humanizados para atender as mulheres vítimas de violência doméstica, situação que não é diferente nos outros estados da federação brasileira.

Para amenizar tal desfalque e melhor atender as normativas da Lei Maria da Penha no interior do Rio de Janeiro, foi criada a Casa do Direito da Mulher Daniella Perez.

### **3.1 Cumprimento do serviço especializado no atendimento à mulher no município de Miguel Pereira**

Ainda no cenário de pandemia, no dia 25 de junho de 2021, foi inaugurada em Miguel Pereira, um município de interior do Rio de Janeiro, na região centro-sul fluminense, a primeira Casa do Direito da Mulher, a Casa do Direito da Mulher Daniella Perez, em homenagem à filha da escritora Glória Perez, conforme evidenciado pelo secretário de estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, Matheus Quintal:

Ter colocado o nome da Daniella Perez como referência é uma homenagem. A Daniella foi assassinada por um parceiro, é um crime contra mulher e não podemos ter tolerância com isso. Violência contra mulher é uma covardia, precisamos fazer nossa parte como poder público e dar um ponto final nisso.<sup>47</sup>

O local foi idealizado para prestar os principais serviços especializados e multidisciplinares no atendimento as mulheres em situação de violência, visando a proteção e suporte às vítimas, como destaca o Governador do Estado do Rio de Janeiro, Cláudio Castro:

A Casa do Direito da Mulher Daniella Perez nasceu para combater a impunidade. Com esse equipamento nós ampliamos as possibilidades de denúncia pelas mulheres, desenvolvendo mecanismos de proteção para salvaguardar essas denunciantes e possi-

---

47 Rádio Tupi. **Miguel Pereira ganha Casa do Direito da Mulher Daniella Perez**. Disponível em: <https://www.tupi.fm/sentinelas/miguel-pereira-ganha-casa-do-direito-da-mulher-daniella-perez/>. Acesso em: 30 abr. 2023.

bilitar punições mais rápidas para os agressores.<sup>48</sup>

A medida de política pública implantada em Miguel Pereira é mais uma forma de atender as necessidades de quem é acometida por essa forma de violência. Assim, reforça o secretário da Polícia Militar do Rio de Janeiro, Coronel Rogério Figueredo:

Violência contra mulher é um grave problema social que afeta diariamente muitas famílias do nosso Estado. A Casa do Direito da Mulher vem se somar a outras ações do Governo do Estado, como a Patrulha Maria da Penha - Guardiões da Vida que atua preventivamente, tendo como foco o acompanhamento e monitoramento das medidas protetivas emitidas pelo judiciário.<sup>49</sup>

**Figura 1 – Casa da Mulher em Miguel Pereira (área interna)**



Fonte: A Gazeta, 2021.

A Cidade de Miguel Pereira, segundo dados do IBGE, possui cerca de 25.622<sup>50</sup> habitantes. Não conta como uma DEAM, possuindo apenas uma

48 *Ibidem*.

49 *Ibidem*.

50 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Miguel Pereira**: panorama. Disponível

Delegacia de Polícia Civil, a 96<sup>o</sup> DP, que além do município supracitado, também suporta as demandas do município vizinho, Paty do Alferes, com cerca de 27.942<sup>51</sup> habitantes. Vale destacar que, a Casa da Mulher Daniella Perez é um Centro Especializado de Atendimento à Mulher (CEAM), a qual atende as vítimas de ambos os municípios.

Os CEAMs são equipamentos especializados de assistência à mulher, são uma porta de entrada e uma resposta concreta do Estado para tentar amenizar a dor, no atendimento às mulheres vítimas da violência no Estado do Rio de Janeiro. Os Centros contam com equipes multidisciplinares capazes de oferecer atendimento psicológico, social e jurídico à mulher com o objetivo de promover a ruptura da situação de violência e a viabilizar a construção da cidadania.<sup>52</sup>

Após o atendimento e verificada o domicílio da vítima, ela é encaminhada para a rede de atendimento do seu município de origem, ou seja, no que tange a assistência social, o devido encaminhamento para o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Um diferencial da cidade é a ação afirmativa<sup>53</sup> de aluguel social

---

em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/miguel-pereira/panorama>. Acesso em: 30 abr. 2023.

51 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Paty do Alferes**: panorama. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/paty-do-alferes/panorama>. Acesso em: 30 abr. 2023.

52 Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro. **CEAM - Miguel Pereira completa 1 ano!** Disponível em: [https://secretarias.rj.gov.br/secretaria/NoticiaDetalhe.aspx?id\\_noticia=22502&pl=ceam---miguel-pereira-completa-1-ano!](https://secretarias.rj.gov.br/secretaria/NoticiaDetalhe.aspx?id_noticia=22502&pl=ceam---miguel-pereira-completa-1-ano!) Acesso em: 30 abr. 2023.

53 “[...] podem ser conceituadas como o conjunto de ações, programas e políticas especiais e temporárias que buscam reduzir ou minimizar os efeitos intoleráveis da discriminação em razão de gênero, raça, sexo, religião, deficiência física, ou outro fator de desigualdade. Buscam incluir setores marginalizados num patamar satisfatório de oportunidades sociais, valendo-se de mecanismos compensatórios. Esses programas de ação afirmativa não se colocam em rota de colisão com o princípio da igualdade, potencializando, pelo contrário, expectativas compensatórias e de inserção social de parcelas historicamente marginalizada. Destinam-se, pois, a equacionar distorções arraigadas ou minorar-lhes as consequências antissociais. A justificativa racional, neste caso, parte do correto diagnóstico de tendências sociais refratárias à inclusão social (nos setores da educação, trabalho, acesso aos bens culturais etc.), como também da viabilidade do mecanismo escolhido para substituir ou contrabalançar as referidas tendências, ainda que tomado como parte de políticas públicas mais amplas.” (LIMA, Renato Brasileiro de. **Legislação**

para mulheres vítimas de agressão, Lei Ordinária nº 3686, de 24 de março de 2021, criada ainda antes da criação da Casa do Direito da Mulher.

As mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em Miguel Pereira, receberão, além do atendimento jurídico e psicológico, mais uma importante ajuda do governo municipal para conseguirem se livrar da opressão e ameaça dos agressores. A Prefeitura regulamentou o *Benefício Eventual do Aluguel Social* para mulheres vítimas de violência doméstica, um benefício irá permitir que essas mulheres tenham condições de moradia. O auxílio é para mulheres que tenham o caso acompanhado pela Casa do Direito da Mulher Daniella Perez.<sup>54</sup>

Assim a vítima, que muitas vezes mora com o agressor na casa da família dele, pode retirar-se daquela convivência tóxica e alugar um espaço longe do mesmo para reconstruir a sua vida.

Em ofício enviado a Delegacia de Polícia de Miguel Pereira - 96º DP, foi possível observar que antes da criação da Casa da Mulher Daniella Perez, especificamente o período de junho de 2020 a junho de 2021, haviam sido realizados 298 registros de ocorrência de violência doméstica e que no mesmo intervalo de tempo e após a sua criação, ou seja, de junho de 2021 a junho de 2022, tiveram exatos 422 registros dos mais variados tipos de violência doméstica.

Cruzando a informação supracitada com os dados do Governo do Estado do Rio de Janeiro, os quais demonstraram que no ano de 2022, quando a CEAM de Miguel Pereira completou um ano, ela já havia acolhido mais de 1.100 mulheres. Assim, se compararmos os números de registros de ocorrência antes e após a pandemia, é perceptível que mais mulheres procuraram a casa para ter algum tipo de suporte ou orientação.

Assim, vale pôr em evidência, que a Casa da Mulher Daniella Perez cumpre a alteração dada pela Lei n.º 13.505, de 8 de novembro de 2017, que acrescentou novos dispositivos à Lei Maria da Penha, dispondo que é direito da mulher em situação de violência doméstica e familiar ser atendida por policial e corpo de perícia especializado, ininterrupto e prestado,

---

**Especial Comentada.** vol. único. Salvador: JusPODIVM, 2020, pp. 1.255-1.256).

54 JORNAL SERRA NEWS. **Governo do Rio e Prefeitura de Miguel Pereira inauguram Casa do Direito da Mulher Daniella Perez.** Disponível em: <https://www.jornalserranews.com.br/740-Governo-do-Rio-e-Prefeitura-de-Miguel-Pereira-inauguram-Casa-do-Direito-da-Mulher-Daniella-Perez>. Acesso em: 30 abr. 2023.

preferencialmente, por servidores do sexo feminino.<sup>55</sup>

A Casa da Mulher Daniella Perez oferece atendimento e acompanhamento psicológico e social realizado por equipes especializadas com total suporte do CREAS. Ela também promove o encaminhamento para obtenção de apoio jurídico, consoante a necessidade de cada caso. Além disso, a instituição possui serviços disponíveis relacionados à prevenção, apoio e assistência às mulheres em situação de violência, havendo um destaque nas rondas feita pelos membros da guarda municipal lotados no local, que conjuntamente com a Patrulha Maria da Penha feita pelos Policiais Militares do 10º Batalhão da 2ª Companhia atuam na cidade no atendimento as vítimas e no controle do cumprimento das medidas protetivas.

Dado o mencionado anteriormente, Oliveira nos ensina, que quando se trata de violência doméstica, toda e qualquer ação voltada para o controle desse mal é vital, assim, “[...] como forma de combater esse tipo de violência, é necessário o apoio do Estado com maior agilidade, bem como seu papel no fortalecimento da segurança das mulheres em situação de vulnerabilidade” (Oliveira, 2021). Nota-se que o trabalho da Casa da Mulher Daniella Peres é realizado por meio de uma pareceria do Governo do Estado do Rio de Janeiro com a Prefeitura Municipal de Miguel Pereira, que conta com o apoio de outras instituições para facilitar o acesso das vítimas aos programas de educação formal e não formal, e inclusive de inserção desta pessoa no mercado de trabalho, como forma de se reestabelecer na sociedade.

O efetivo da Casa conta com 6 guardas-municipais, com escala de plantão de 24 horas, sendo uma dupla por dia; 4 policiais militares (escala – uma dupla por dia); 3 policiais civis (plantão de 24h – 1 por dia); bem como uma advogada, uma psicóloga, uma assistente social e 4 auxiliares administrativas e 2 funcionárias para limpeza.

Sua estrutura conta com atendimento 24h por dia, isto desde a sua criação na pandemia e atualmente, possuindo um espaço kids, onde as crianças podem brincar e ter contato com livros, enquanto a vítima é atendida.

Realça-se, que desde a sua inauguração e com as flexibilizações das medidas de isolamento social, a equipe técnica da Casa da Mulher de Miguel Pereira, participa de eventos da cidade com panfletagem, ações de

55 BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal... Diário Oficial da União. Brasília, DF, 8 ago. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm). Acesso em: 30 abr. 2023. Especificamente, o Art. 10.

divulgações e conscientização sobre a violência doméstica e suas espécies em escolas, templos religiosos e demais solenidades públicas.

A Casa Daniella Perez, inclusive, promoveu durante a pandemia de forma virtual e após a flexibilização do isolamento social, palestras nas redes de ensino municipal e estadual da cidade, alertando a toda comunidade escolar, desde alunos, professores e familiares dos estudantes os males da violência doméstica, suas espécies e como deveriam acionar a instituição para total suporte. Já que, segundo dados da mesma, os agressores não eram apenas companheiros ou ex-companheiros, mas filhos, sogros, cunhados, patrões, etc.

Vale apontar, que na data de 04 de agosto de 2021, o Deputado Bruno Dauaire, deu entrada no Projeto de Lei nº 4578/2021, com objetivo autorizar o Poder Executivo a criação da Casa do Direito da Mulher Daniella Perez em todo o território estadual. A proposta busca que outros municípios contem com o mesmo suporte oferecido na cidade de Miguel Pereira.

Dessa forma, é possível perceber que no município de Miguel Pereira, as mulheres recebem um atendimento diferenciado e podem contar com mais essa forma de suporte para proteção e assistência frente à violência doméstica.

### **Considerações Finais**

O presente trabalho se dispôs a entender o contexto da violência doméstica durante a pandemia do Covid-19, debruçando-se sobre os desafios enfrentados na aplicação mais efetiva da Lei Maria da Penha durante este período no Estado do Rio de Janeiro e, ao mesmo tempo, mostrando que por mais que a luta não fosse fácil, novas políticas públicas foram criadas, outras aprimoradas a fim de combater a maldição social que é o exercício ilegal de poder que muitos homens acham que podem exercer sobre uma mulher.

Não obstante, entendemos que o período de distanciamento social, acabou constituindo uma conjuntura propícia para que as espécies e formas de violência fossem aumentadas, além de ter dificultado a denúncia dos agressores, a busca por ajuda pelas vítimas (Oliveira *et al.*, 2021). Uma vez que suas casas deixaram de ser considerado um lar para muitas mulheres e acabaram se tornando uma “prisão” dado o confinamento com seu ofensor que reiteradamente abusavam das formas de violência existentes para “[...] reduz-lhes o gozo de direitos sociais básicos, privando-as de suas intimidades, liberdades [...]” (Oliveira *et al.*, 2021, p. 38).

Ao final, percebemos que dentre todos os levantamentos realizados, o problema de saúde pública que é a violência doméstica carece muito

de estruturas a serem implementadas por parte dos governantes. Em um cenário mais ideal, teríamos mais DEAMs, NUAMs, Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar. Destacando a falta deste último, pois quando não existe um núcleo policial especializado, a delegacia “comum” presta o atendimento, mas na falta de um juizado especial para tratar apenas destas demandas judiciais, a morosidade é um problema que leva a outro problema ainda maior, pois um fato análogo à situação descrita, podendo levar a vítima a “esquecer” o que viveu e tentar isentar o agressor da responsabilidade, acreditando que o fato criminoso não mais ocorrerá.

Quanto às unidades policiais especializadas, frisa-se que para a existência delas é muito importante ter pessoal qualificado. Quando depreendemos da Lei Maria da Penha, que os atendimentos especializados devem ser feitos preferencialmente por mulheres, precisa-se entender que para tal, é preciso uma desmasculinização da profissão policial, mostrando desde sempre nas redes de ensino e nas mídias, que qualquer pessoa pode fazer parte da polícia ou de qualquer outra profissão. Deve-se empoderar a força feminina para que em busca de um cenário melhor, para que mais mulheres queiram estar ali na linha frente, prontas para ajudar aquelas que precisarem que por uma infelicidade não tiverem a mesma oportunidade.

Nesse contexto, a criação de políticas públicas voltadas à proteção e prevenção da violência doméstica, como a Casa do Direito da Mulher Daniella Perez em Miguel Pereira, foi um diferencial. Sendo assim, a criação de espaços especializados de atendimento à mulher como este, oferecendo os mais variados serviços e suporte as vítimas de violência doméstica, durante e após a denúncia, foi fundamental para a cidade garantir a aplicação de forma mais efetiva da Lei Maria da Penha na pandemia e para além dela.

A propositura do Projeto de nº. 4578/2021 só demonstra como a Casa da Mulher de Miguel Pereira foi uma política pública que deu certo em uma cidade que não contava com uma Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, sendo uma ferramenta a mais para combater um mal presente na humanidade, a violência doméstica.

Por fim, é preciso ressaltar que a criação de uma Casa do Direito da Mulher Daniella Perez por si só, não é uma solução completa para a violência doméstica, porém foi uma iniciativa primordial e necessária durante a pandemia, onde toda e qualquer política pública benéfica às vítimas deveriam ser valorizadas. É claro que muito ainda deve ser feito até que cada vez mais possamos reduzir ao máximo os casos de violência doméstica que é histórico em nosso país, mas a CEAM de Miguel Pereira foi um grande passo dentro de um município pequeno no interior do Rio de Janeiro.



Dessa forma, seria válido a sua replicação em outros municípios do Rio de Janeiro, como apresentado pelo Projeto de Lei do Deputado Estadual Bruno Dauaire, principalmente nos locais em que não existe outra instituição especializada no atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, permitindo assim que elas sejam acolhidas, confortadas, orientadas e protegidas, sabendo que tem com quem contar, se livrando das amarras criadas de um passado com seu agressor e tendo uma perspectiva de um futuro melhor.

## Referências

ARAGÃO, M. *et al.* A mulher vítima de violência e a percepção de si mesma. **13º Mundos de mulheres e fazendo gênero 11**, Disponível em: [http://www.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1496780174\\_ARQUIVO\\_ARTIGOFAZENDOGENERO2017.pdf](http://www.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1496780174_ARQUIVO_ARTIGOFAZENDOGENERO2017.pdf). Acesso em: 30 abr. 2023.

AZEVEDO, Maria Amélia. Violência física contra a mulher: dimensão possível da condição feminina, braço forte do machismo, face oculta da família patriarcal ou efeito perverso da educação diferenciada? *In*: AZEVEDO, Maria Amélia. **Mulheres espancadas: a violência denunciada**. São Paulo: Cortez, 1985. p. 45-75.

BALBINO, A. P. L. *et al.* Violência Doméstica Na Pandemia E Políticas Públicas De Enfrentamento. **Revista Jurídica**, v. 5, n. 62, p. 96–112, 2020. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/4886>Acesso em: 30 abr. 2023.

BARBOSA, Renan Ribeiro. Violência doméstica contra a mulher: danos psicológicos causados nas vítimas desta agressão. **Eventos Científicos da Fundação Educacional de Ituverava**, v. 3, n. 3 de 2018. Disponível em: <https://nucleus.feituverava.com.br/index.php/eventoscientificos/article/view/3128>. Acesso em: 30 abr. 2023.

BARREIRA, César Mortari, FONSECA, Júlia Albergaria Guedes da. **Violência doméstica na pandemia: Dados Pandêmicos 1**. Disponível em: <https://www.politize.com.br/violencia-domestica-pandemia/>. Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal... Diário Oficial da União. Brasília, DF, 8 ago. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm). Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.188**, de 28 de julho de 2021. Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher previstas na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), em todo o território nacional; e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para modificar a modalidade da pena da lesão corporal simples cometida contra a mulher por razões da condição do sexo feminino e para criar o tipo penal de violência psicológica contra a mulher. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14188.htm). Acesso em: 30 abr. 2023.

CÂMARA MUNICIPAL DE MIGUEL PEREIRA. **Lei Ordinária nº 3.686**, de 24 de março de 2021. Benefício Eventual do Aluguel Social para mulheres vítimas de violência doméstica no âmbito do Município de Miguel Pereira. Disponível em: <https://sapl.miguelpereira.rj.leg.br/ta/185/text?> Acesso em: 30 abr. 2023.

CAMPOS, Amini Haddad e CORRÊA, Lindinalva Rodrigues. **Direitos Humanos das Mulheres**. Curitiba: Juruá, 2008.

CAVALCANTI, Stela Valéria Soares de Farias. **Violência doméstica em tempo de pandemia**: repercussões do isolamento social nas relações familiares à luz da Lei Maria da Penha. 2020. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/152312>. Acesso em: 30 abr. 2023.

CFEMEA. **1º Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres**. Disponível em: <https://www.cfemea.org.br/index.php/pt/radar-feminista-lista/femea1/120-numero-136-agosto-de-2004/997-1-conferencia-nacional-de-politicas-para-as-mulheres>. Acesso em: 30 abr. 2023.

CGJ TJRJ. **Campanha “Confinamento sem Violência” ganha reforço da Patrulha Maria da Penha**. Disponível em: <http://cgj.tjrj.jus.br/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5111210/7494593>. Acesso em: 30 abr. 2023.

CHAKIAN, Silvia. **A construção dos direitos das mulheres**: histórico, limites e diretrizes para uma proteção penal eficiente. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

CNMP. **Vitimização**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/defesadasvitas/vitimas/vitimizacao>. Acesso em: 30 abr. 2023.

COELHO, ELZA BERGER SALEMA et al. **Políticas Públicas No Enfrentamento Da**

**Violência.** Disponível em: <https://violenciaesaude.ufsc.br/files/2015/12/Políticas-Publicas.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Campanha Sinal Vermelho.** Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/violencia-contra-a-mulher/campanha-sinal-vermelho/>. Acesso em: 30 abr. 2023.

CUNHA, R. S. **Manual de Direito Penal.** 8<sup>a</sup>. ed. Salvador: JusPODVM, 2016.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da penha na Justiça: LEI 11.340/2006: da efetividade da lei de Combate à Violência Doméstica Familiar Contra a Mulher.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

DO SACRAMENTO, J. S. **Polícia e Gênero: percepção de delegados e delegadas da Polícia Cível do Rio Grande do Sul acerca da mulher policial.** [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cedcis/Jaqueline.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

DUARTE, Maiara Cardoso; FONSECA, Rosa Maria Godoy Serpa; SOUZA, Vânia; PENA, Érica Dumont. Gênero e violência contra a mulher na literatura de enfermagem: uma revisão. **BrasEnferm.** v. 68, n. 2, p. 325-332, 2015. Disponível: <https://cisa.org.br/index.php/sua-saude/informativos/artigo/item/222-abuso-dealcool-e-violencia-domestica-pandemia>. Acesso em: 30 abr. 2023.

FORNARI, L. F. *et al.* Violência doméstica contra a mulher na pandemia: estratégias de enfrentamento divulgadas pelas mídias digitais. **Revista brasileira de enfermagem**, v. 74, p. e20200631, 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Enfrentamento à violência contra meninas e mulheres: experiências desenvolvidas pelos profissionais de segurança pública e do sistema de justiça.** Disponível em: <https://casoteca.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/09/casoteca-2018.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Violência doméstica durante a pandemia de Covid-19 -ed. 2.** [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/06/violencia-domestica-covid-19-ed02-v5.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

FRANÇA, Kátia. “A violência começa onde termina a fala” (Hannah Arendt) o feminicídio no Brasil e na Colômbia. **Anuário Unesco/Metodista de Comunicação Regio-**

nal. 23. 71-82. 10.15603/2176-0934/aum. v23n23p71-82. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/349024525\\_A\\_violencia\\_comeca\\_onde\\_termina\\_a\\_fala\\_Hannah\\_Arendt\\_o\\_feminicidio\\_no\\_Brasil\\_e\\_na\\_Colombia](https://www.researchgate.net/publication/349024525_A_violencia_comeca_onde_termina_a_fala_Hannah_Arendt_o_feminicidio_no_Brasil_e_na_Colombia). Acesso em: 30 abr. 2023.

GASMAN, Nadine. O enfrentamento à violência contra as mulheres no mundo. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 15, nº 38, p. 145-163, janeiro-abril/2014. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/38vd%2011.pdf?d=636688301325046003>. Acesso em: 30 abr. 2023.

GERHARD, Nadia. **Patrulha Maria da Penha**. Porto Alegre: Age Editora, 2014.

JANONE, Lucas. **Consumo de bebidas alcoólicas aumenta durante a pandemia, diz levantamento**. CNN Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/mais-da-metade-dos-brasileiros-acima-de-18-anos-consome-bebidas-alcoolicas/>. Acesso em: 30 abr. 2023.

JESUS, Damásio de. **Violência Contra à Mulher**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

LIMA, Ilana D. M. da Cunha. **Violência contra a Mulher: o enfrentamento à violência contra a mulher como forma de Garantia dos Direitos Humanos e Fundamentais**. A - 2ª Ed. – 2022.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Legislação Especial Comentada**. vol. único. Salvador: Jus-PODIVM, 2020.

LIMA, Vinícius de Melo, KUNKEL, Rosmeri. Análise Do Aumento Do Feminicídio E O Empoderamento Feminino Como Fator De Mudança. *In*: RITT, Caroline Fockink; RITT, Eduardo (org.). **Violência doméstica contra as mulheres: uma necessária reflexão sobre suas causas e efeitos, bem como as formas de seu enfrentamento**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2020, p. 392 – 415. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2904/1/Viol%C3%Aancia%20dom%C3%A9stica%20contra%20as%20mulheres.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

MACHADO, Ana Carolina de Paula. **Os Direitos Humanos das Mulheres e a ampla competência dos Juizados de Violência Doméstica ou Familiar contra a Mulher**. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher.pdf). Acesso em: 30 abr. 2023.

MACHADO, Carla Regina Silva. A construção de políticas públicas para mulheres no Brasil: avanços e desafios. **Revista Katálisis**, v. 17, n. 2, p. 205-214, 2014.

MENEGHEL, Stela Nazareth; HIRAKATA, Vania Naomi. Femicídios: homicídios femininos no Brasil. **Saúde Pública**. v. 45, n. 3, p. 564-574, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/C6XjntCBHFNFjXZJ96tGMBN/?lang=pt>. Acesso em: 30 abr. 2023.

MENEZES, Ana Luiza Teixeira. **Mulheres: fruto de dominação e fruta para libertação!** In: STREY, Marlene Neves *et al.* (Org.). **Construções e perspectivas em gênero**. São Leopoldo: Unisinos, 2000. p. 125-134.

MUCHEMBLED, Robert. **História da violência**. Tradução: Abner Chiquieri. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

NETO, Clarindo Epaminondas de Sá; GURGEL, Yara Maria Pereira. A Construção do Conceito de Violência de Gênero no Direito Internacional dos Direitos Humanos a Partir dos Institutos da Discriminação e da Violência Sexual Contra a Mulher. **Revista Constituição e Garantia de Direitos**. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicao-e-garantiadedireitos/article/view/5802/4632>. Acesso em: 30 abr. 2023.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal comentado**. 17. ed. São Paulo: Editora Forense, 2017.

OLIVEIRA, Andressa Porto de. **A eficácia da Lei Maria da Penha no combate à violência doméstica contra a mulher**. 2015. Monografia - 43 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso). Curso de Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/851/1/Andressa%20Porto%20de%20Oliveira.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

OLIVEIRA, M. C. C. *et al.* Análise da violência doméstica contra a mulher em tempos de pandemia da COVID-19. **Revista Eletrônica Acervo Saúde**, v. 13, n. 11, p. e9050, 2021.

ONU. Mulheres Brasil. **Casa da Mulher Brasileira**. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2021/06/casa-da-mulher-brasileira-online.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

ORNELL, F. *et al.* **Violência Doméstica e Consumo de Drogas durante a Pandemia da COVID-19**. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/penf/v24n1/v24n1a02.pdf>.

Acesso em: 30 abr. 2023.

POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Atendimento à Mulher**. Disponível em: <http://www.policiacivilrj.net.br/dgpam.php>. Acesso em: 30 abr. 2023.

POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Atendimento à Mulher. **Violência contra a mulher**. Disponível em: [http://www.policiacivilrj.net.br/atendimento\\_a\\_mulher.php](http://www.policiacivilrj.net.br/atendimento_a_mulher.php). Acesso em: 30 abr. 2023.

POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Unidades de atendimento: endereços, telefones e mapas**. Disponível em: [http://www.policiacivilrj.net.br/atendimento\\_a\\_mulher\\_unidades.php](http://www.policiacivilrj.net.br/atendimento_a_mulher_unidades.php). Acesso em: 30 abr. 2023.

POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Atendimento à Mulher. **Violência contra a mulher**. Disponível em: [http://www.policiacivilrj.net.br/atendimento\\_a\\_mulher.php](http://www.policiacivilrj.net.br/atendimento_a_mulher.php). Acesso em: 30 abr. 2023.

POLINELLI, Mario Fabrizio e CHALUB, Nastassja. **Lei Maria da Penha: E a pandemia?** Disponível em: <https://exame.com/bussola/lei-maria-da-penha-e-a-pandemia/>. Acesso em: 30 abr. 2023.

PRADO JUNIOR, Caio. **A formação histórica do mundo contemporâneo: colônia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

RIBEIRO, Dominique de Paula. **Violência contra a mulher: aspectos gerais e questões práticas da Lei nº 11.340/2006**. Brasília: Editora Gazeta Jurídica, 2013.

RITT, Caroline Fockink, GHISLENI, Monike Pasqualotti. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER NA PANDEMIA DE COVID-19. *In*: RITT, Caroline Fockink; RITT, Eduardo (org.). **Violência doméstica contra as mulheres: uma necessária reflexão sobre suas causas e efeitos, bem como as formas de seu enfrentamento**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2020, p. 344 – 368. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2904/1/Viol%C3%Aancia%20dom%C3%A9stica%20contra%20as%20mulheres.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

ROMEIRO, Julieta. A lei Maria da Penha e os desafios da institucionalização da “violência conjugal” no Brasil. *In*: MORAES, Aparecida F.; SORJ, Bila (orgs). **Gênero, violência e direitos na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: 7 Letra, 2009.

ROOSENBERG, Rodrigues Alves. Família patriarcal e nuclear: conceito, características e transformações. In: **SEMINÁRIO DE PESQUISA DA PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA**. Goiânia: UFG/UCG, set. 2009. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/113/o/IISPHist09\\_RoosembergAlves.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/113/o/IISPHist09_RoosembergAlves.pdf). Acesso em 30 abr. 2023.

ROSA FILHO, Cláudio Gastão da. **Crime passionai e Tribunal Do Júri**. Florianópolis: Habitus, 2006.

**Secretaria de Políticas para as Mulheres - SPM**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/arquivos-diversos/sobre/spm>. Acesso em: 30 abr. 2023.

SOARES, Lucila. **O fim do silêncio**. Veja, São Paulo, ed. 1947, ano 39, n. 10, p. 76- 82, mar. 2006.

SOUZA, L. DE J.; FARIAS, R. DE C. P. Violência doméstica no contexto de isolamento social pela pandemia de covid-19. **Serviço Social & Sociedade**, n. 144, p. 213–232, 2022.

SOUZA, M. V. S. de; Oliveira, F. P. S. C. de; Sousa, M. R. de; Gonçalves, S. J. da C. Uma análise acerca da violência doméstica no Brasil na pandemia de Covid-19. **Revista Eletrônica Acervo Saúde**, v. 13, n. 9, p. e8784, 14 set. 2021. Disponível em: <https://acervomais.com.br/index.php/saude/article/view/8784>. Acesso em: 30 abr. 2023.

TAVARES, Fabricio André. **Das Lágrimas à Esperança: o processo de fortalecimento das mulheres em situação de violência doméstica**. 2008. 235 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <https://meriva.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/5196/1/000401133-Texto%2BCompleto-0.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2023.

VANELLI, Kamila Cristine. **Violência doméstica: políticas públicas e os efeitos da pandemia**. Disponível em: [https://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/TCCs/2021/Kamila\\_Cristine\\_Vanelli-Violencia\\_Domestica\\_Politicas\\_Publicas\\_e\\_os\\_Efeitos\\_da\\_Pandemia.pdf](https://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/TCCs/2021/Kamila_Cristine_Vanelli-Violencia_Domestica_Politicas_Publicas_e_os_Efeitos_da_Pandemia.pdf). Acesso em Acesso em: 30 abr. 2023.

VELASCO, C.; CAESAR, G.; REIS, T. G1 **Monitor da Violência**. São Paulo, 07 mar. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/crece-n-de-mulheres-vitimas-de-homicidio--no-brasil-dados-de-feminicidio-sao-subnotificados.ghtml>. Acesso em: 30 abr. 2023.

# **Estudo de caso: o “Projeto ECO PILA” como proposta de implantação de modelo sustentável para reciclagem de lixo e geração de renda no município de Miguel Pereira /RJ**

Laila de Araujo Ferreira de Castro  
Paulo Cesar Pereira  
Angélica Cancio dos Reis

## **Introdução**

O aumento populacional somado a instabilidade financeira, social e econômica, tem sido uma das principais causas do descarte incorreto de resíduos sólidos no Brasil. O impacto negativo ao meio ambiente e a saúde pública tem sido um agravante constante. A falta de investimento de grande parte do poder público aliado ao desinteresse da sociedade tem contribuído para manter de forma equivocada e inadequada o descarte de resíduos sólidos em todo território nacional.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos instituída através da Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010 dispõe sobre gerenciamento, metas, diretrizes, penalizações, incentivo a coleta seletiva, dentre outros. Porém, esta lei apesar de fazer parte da gestão de todos os entes federativos, ainda se encontra muita aquém de se cumprir seus objetivos.

Em contrapartida, o Projeto ECO PILA, localizado no município gaúcho de Montenegro, surge com uma ideia inovadora e sustentável relacionada ao descarte e reciclagem de resíduos sólidos. Cria-se uma moeda social própria, estimulando a sociedade realizar o descarte correto de seu “lixo”, selecionando os recicláveis, levando-os a postos de entrega para serem trocados por ECO PILAs, que posteriormente serão utilizados nos estabelecimentos comerciais credenciados ao Projeto, funcionando como moeda de troca alternativa.

O intuito deste artigo através da perspectiva do Projeto ECO PILA que visa à sustentabilidade pautada em uma tríplice esfera: social, econômica e ambiental, buscando através de uma política de reciclagem, dar qualidade de vida aos moradores e contribuir para o crescimento do comércio local. Justifica-se então, através desse modelo de sucesso, verificar e analisar a possibilidade da proposta desse projeto ser realizada no



município de Miguel Pereira.

De acordo com essa prerrogativa, após revisão bibliográfica criteriosa e uma pesquisa de campo para avaliar o nível de aceitação do cidadão miguelense quanto à proposta de implantação do modelo ECO PILA no município, constatou-se que além de trazer benefícios socioeconômicos e ambientais, o projeto se adequará perfeitamente a imagem de cidade turística com o 3º melhor clima do mundo.

## **1. Resíduos Sólidos Urbanos**

Os resíduos sólidos são gerados a partir de descartes de atividades oriundas da indústria, das ações domésticas, dos setores hospitalares, comerciais e agrícolas. Os resíduos urbanos resultam-se das atividades de grandes cidades.

Bidoni (1999) e Neto (2007) certificam que o montante de resíduos produzidos das mais diversas naturezas nos centros urbanos têm crescido, conseqüentemente determinando uma crescente deterioração socioambiental. O agravante é tanto que Calderoni (2003) chega a questionar de forma reflexiva a disponibilidade de espaços físicos para a destinação de “tanto resíduo”.

Conforme dados do IBGE 2012, a principal forma de destinação dos resíduos sólidos é a céu aberto. Ou seja, o lixo é descarregado no solo, sem medidas preventivas, trazendo danos ao meio ambiente e conseqüentemente um grande problema de saúde pública. Essa forma de destinação alimenta a proliferação de vetores, desenvolvimento de odores ruins, poluição das águas superficiais e subterrâneas, soma-se ainda a falta de controle dos resíduos descarregados. Com aumento do êxodo rural a cada ano para os centros urbanos, dentre muitos agravantes está à produção de resíduos sólidos gerados diretamente ao crescimento populacional desordenado nas grandes cidades, tornando um problema cada vez mais difícil de ser resolvido (Bidoni, 1999).

Outro fator considerável é a nova forma de padrão adotada pela sociedade no que diz respeito ao consumo. O indivíduo atualmente é motivado a consumir e conseqüentemente descartar. Movido pelas tendências de mercado sejam elas no setor têxtil, industrial, alimentos e principalmente no setor tecnológico, onde diariamente as propostas de novos produtos estimulam o consumo, fazendo com que os produtos que foram substituídos sejam descartados, contribuindo assim para elevar o aumento de resíduos sólidos produzidos no país.

De acordo com os dados do Panorama de Resíduos Sólidos em 2018, foram gerados 79 milhões de toneladas de Resíduos Sólidos Urbanos

no Brasil. Deste montante cerca de 42,3 milhões de toneladas foram descartados em aterros sanitários. O restante, que corresponde a 40,9% dos resíduos coletados, foi despejado em locais inadequados por 3.352 municípios brasileiros, totalizando 29 milhões de toneladas de resíduos em lixões ou aterros controlados.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) classifica os resíduos sólidos de acordo com seus riscos potenciais ao meio ambiente e à saúde pública, para que possam ser organizados de forma adequada. Os Resíduos Classe I são denominados perigosos porque possuem características agravantes nos seus danos ao meio ambiente e a saúde do indivíduo como: reatividade, toxicidade e patogenicidade. Pilhas, embalagens agrotóxicas, tintas e lâmpadas fluorescentes se enquadram nesta referida classe. Já os Resíduos Classe II não são perigosos e se dividem em duas (2) classes: Resíduos Classe II A – Não inertes e Resíduos Classe II B – Inertes. Os Resíduos não inertes estão no meio termo, não são nem perigosos e nem inertes, caracterizam por poder apresentar propriedades como: biodegradabilidade, combustibilidade ou solubilidade em água. Os resíduos inertes possuem uma capacidade baixa de reação com quaisquer substâncias, como entulhos, materiais de construção e tijolos ( Portal Ecycle).

Para amenizar os impactos causados pelos resíduos sólidos os municípios e instituições adequam sua realidade através do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS) com base no artigo 20 da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010). O referido plano é um conjunto de procedimentos que contempla a geração, acondicionamento, coleta, transporte e disposição final dos resíduos sólidos.

A identificação correta dos resíduos pela sociedade é de suma importância para melhor gestão dos resíduos que possam ou não ser reutilizados ou reciclados, bem como a consciência e “olhar crítico” na hora da aquisição e consumo de produtos que poderão ter mais impacto ao meio ambiente quando forem descartados (Pereira; Curi, 2013).

### **1.1 Resíduos Recicláveis**

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) conceitua reciclagem como um processo de transformação dos resíduos sólidos que envolvem a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com objetivo de transformar o “lixo” em insumos ou novos produtos, observando sempre as condições estabelecidas pelos órgãos competentes de controle.

A reciclagem de resíduos nos últimos anos tem sido uma estratégia sustentável para a destinação final dos descartes. Junto com o aumento populacional, aumenta-se a produção de lixo. Esse agravante tem se levantado como um grande problema tanto para as autoridades competentes como para a sociedade. Para as autoridades, a cada ano o descarte final de resíduos tem sido um problema sério, pois com o grande montante de lixo acumulado nos reservatórios, dificulta-se o destino dos novos resíduos produzidos e descartados diariamente. Para a sociedade os impactos que o lixo causa vão de encontro à saúde do indivíduo, a fauna e flora causado por poluição no ar, no solo e na água, o que determina um desequilíbrio natural onde o homem está inserido.

Reciclar não é apenas reaproveitar o que foi descartado, implica também numa relevância ambiental, social e econômica, ou seja, preserva o uso racional dos recursos naturais, conserva e economiza energia, gera empregos e renda, desenvolve novos produtos e evita desperdícios (Portal Ecycle).

Os resíduos recicláveis quando são transformados ou reutilizados tem uma grande importância no meio ambiente, não só pela questão de descarte, mas pelo fato de minimizar a matéria prima responsável pela produção de determinado objeto. Exemplifica-se o papel que para uma tonelada de sua produção, é necessário derrubar 20 eucaliptos que demora sete anos para crescer (Cinquetti, 2004).

Destacam-se alguns exemplos de resíduos recicláveis: papéis diversos, sacolas, embalagens plásticas diversas, garrafas pet, isopor, garrafas de vidro diversas, potes e frascos de produtos alimentícios, latas diversas, folhas de alumínio, arame, ferragens, fios de cobre, panela sem cabo. Já o lixo orgânico pode ser reciclado através de compostagem e os resíduos de eletrodomésticos podem ser reciclados quando destinados em posto de coletas específicos (Portal Ecycle).

Para um processo de reciclagem de resíduos eficiente é necessário dentre alguns aspectos a utilização de coleta seletiva para facilitar a separação dos itens recicláveis dos não recicláveis.

A coleta seletiva configura-se em uma das alternativas para a solução de boa parte de destinação dos resíduos sólidos urbanos, pois possibilita o melhor aproveitamento dos resíduos recicláveis e da matéria orgânica (Jesus, 2013).

Bringhenti (2004, p. 21), conceitua coleta seletiva como:

Etapa de coleta de materiais recicláveis presentes nos resíduos sólidos urbanos, após sua separação na própria fonte

geradora, seguido de seu acondicionamento e apresentação para coleta em dias e horários pré-determinados, ou mediante entrega em Postos de Entrega Voluntária (PEVs), em Postos de Troca, a catadores, sucateiros e entidades beneficentes.

A coleta seletiva no país é relativamente recente, desta forma não faz parte de todo o sistema de limpeza pública municipal. Ainda não é algo que esteja bem inserido no conhecimento da sociedade, ouve-se falar, porém o colocar em prática ainda não é realidade de grande parte dos brasileiros.

Bringhenti 2004 descreve que o sistema de coleta seletiva no Brasil, tem sido utilizado com maior ênfase em três modalidades. São elas:

- Coleta Seletiva em Postos de Entrega Voluntária: o próprio gerador de resíduos separa e transporta o material reciclável em recipientes diferenciados por tipos de materiais e deposita-os nos Postos de Entrega;
- Coleta Seletiva Porta a Porta: o material reciclável, separado por tipo ou não, fica acondicionado pelo gerador e é coletado por veículos dimensionados e próprios para fazer a tarefa ainda na porta da residência do contribuinte;
- Coleta Seletiva por Trabalhadores Autônomos da Reciclagem: esse tipo de coleta é realizado por trabalhadores apoiados por alguma organização que pode ou não ter apoio logístico pelo setor público. Recolhe material reciclável em via pública gerado em domicílios ou estabelecimentos comerciais, utilizando normalmente carrinhos de tração manual, são os conhecidos popularmente como “catadores de lixo”.

Os resíduos coletados por qualquer um dos três tipos acima, são encaminhados para barracões de triagem, onde são separados e preparados para serem vendidos às empresas destinadas que atuam na área da reciclagem. Em algumas regiões a administração municipal movida a fomentar a inserção social da população de rua e pessoas desempregadas ou até mesmo os catadores de lixões, apoiam essas organizações. Para que

isso aconteça, aloca recursos logísticos e infraestrutura necessária para a operacionalização e separação de materiais, e todo o recurso gerado se reverte para a geração de renda desses trabalhadores (Jesus, 2013). Ressalta-se a importância da coleta seletiva não só pelas questões ambientais, mais pelas questões sociais e econômicas, já que a coleta de resíduos recicláveis surgiu da necessidade de gerar recursos para as classes sociais de baixa renda (Jesus, 2013).

#### **1.1.1. Destino de Resíduos e potencial econômico dos resíduos descartáveis**

O descarte a céu aberto é uma forma de destinação terminal de resíduos sólidos urbanos, ou seja, são simplesmente descarregados sobre o solo, sem medidas de proteção ao meio ambiente e à saúde pública. Sendo assim, a pior forma de disposição de resíduos sólidos, representando até o ano de 2012, de acordo com o IBGE, 70% das soluções finais em todo o Brasil. O descarte a céu aberto é um atraso no que tange o processo de sustentabilidade no país.

Outra forma de acolher estes resíduos “não recicláveis” são os aterros sanitários que não provoca prejuízos ou ameaças à saúde e a segurança, utiliza princípios de engenharia de modo a comprimir o lixo em menor volume possível, cobrindo-o com uma camada de terrado final de cada dia de trabalho, ou até em maior quantidade diária dependendo da demanda de resíduos recebidos. O aterro sanitário é uma solução para qualquer volume, apresenta simplicidade na execução, não disponibiliza de equipamentos especiais, permite o controle de vetores e a transformação do material degradável em estabilizado ocorre natural e biologicamente, além de recuperar a energia na forma de gás metano (Jesus, 2013).

Nos últimos anos com a inserção da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) nas instituições públicas e privadas, a destinação dos resíduos sólidos mesmo com proporção muito pequena, tem tomado novos rumos, encontrando meios sustentáveis de destinar o lixo de modo a ser reutilizável e reciclável. Empresas tem se levantado neste setor fazendo parcerias com órgãos públicos, uma vez que, a administração pública por si só não conseguiria aplicar todas as normas, orientações e exigências da PNRS.

Estas empresas atuam no gerenciamento, tratamento e destinação dos resíduos sólidos. Neste processo ocorre a separação dos resíduos recicláveis e os não recicláveis, posteriormente destinando-os aos locais de reaproveitamento e reciclagem e descarte correto dos resíduos não apro-

veitáveis e não recicláveis. Essas parcerias ainda não tem sido tendência no Brasil, pois ainda a destinação de resíduos tem causado muitos danos ao meio ambiente e à saúde pública, bem como na economia, pois o potencial econômico existente nos resíduos também tem sido descartado.

De acordo com a reportagem da CNN BRASIL, em 04/08/2020, o país deixa de ganhar R\$14 bilhões por ano com a falta de reciclagem adequada do lixo. Cerca de 12 milhões de toneladas de resíduos sólidos que, ao invés de gerarem dinheiro e emprego, acabam desperdiçados no meio ambiente (CNN Brasil, 2020).

Geram-se 80 milhões de toneladas de resíduos, mas apenas 4% são reciclados. Fato é que a reciclagem é uma das prioridades da Política Nacional de Resíduos Sólidos, mas uma realidade muito aquém do que se espera cumprir (ABRELPE).

A logística reversa, ou seja, fazer com que o lixo reciclado seja um parceiro da economia brasileira, gerando emprego e renda, tem caminhado a passos lentos, devido à falta de acordos setoriais ou desinteresse de alguns segmentos, fazendo com que aproximadamente 40% de todo o lixo produzido no Brasil seja descartado em locais inadequados (CNN Brasil, 2020).

O Brasil possui um grande potencial econômico de resíduos, devido a grande produção de lixo no país, porém a ausência de interesse das autoridades tem prejudicado o país não só pelo impacto causado ao meio ambiente, mas impedindo também a nação de se beneficiar economicamente.

### **1.1.2 Política Nacional de Resíduos Sólidos**

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) foi instituída através da Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010. Em seu artigo 1º dispõe sobre princípios, objetivos e instrumentos, bem como as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluindo os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.

A PNRS, Lei nº: 12305/2010, no artigo 3º, define gerenciamento e gestão de resíduos sólidos urbanos (RSU), respectivamente:

X – Gerenciamento de Resíduos Sólidos: conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com Plano

Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos ou com o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, exigidos na forma desta Lei;

XI – Gestão Integrada de Resíduos Sólidos: conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos de forma a considera as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável.

A discussão em torno desta política registrou o início de uma grande articulação nacional envolvendo a União, os estados e municípios, o setor de produtivo/industrial e a sociedade civil, na busca de soluções para os graves problemas gerados pela gestão equivocada e inadequada dos resíduos sólidos urbanos, que compromete a qualidade de vida da população e o meio ambiente (Teixeira,2013).

Desta forma, a PNRS em seu Artigo 14, disponibiliza Planos de Resíduos Sólidos a fim de organizar as necessidades da União, estados e municípios, ou seja, nas dimensões, macro, média e micro, com objetivo de atender e organizar todas as esferas institucionais no que tange suas responsabilidades com o descarte dos resíduos sólidos. São eles: I - Plano Nacional de Resíduos Sólidos; II - Planos Estaduais de Resíduos Sólidos, III - Planos Microrregionais de Resíduos Sólidos e os Planos de Resíduos Sólidos de Regiões Metropolitanas ou Aglomerações Urbanas; IV - Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos; V- Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e VI- Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos.

Cada plano acima está atrelado às diretrizes imposta pela PNRS, de acordo com a região que está inserida. Destaca-se no ambiente macro o Plano Nacional de Saúde que tem em suas principais metas a erradicação e reabilitação de lixões e induzir a compostagem e o aproveitamento energético do biogás gerado nos aterros sanitários.

Bernardes (2013) visualiza a dificuldade de efetivação da Lei 12.305, a partir de tendências históricas, culturais e legais. O autor reflete ainda que o pequeno avanço na questão dos resíduos sólidos, não acompanha a modernização de uma sociedade que evolui em tantos aspectos, porém ainda é movida a um consumo desenfreado e conseqüentemente descarta com muita facilidade. E ainda de forma reflexiva, a utilização de produtos reciclados mesmo sendo ambientalmente saudáveis não deixa de ter sua base no capitalismo, onde o consumo continua sendo estimulado.

Soma-se ainda o descaso e ineficiência em boa parte da administração pública e privada para colocar em prática a efetivação das metas e diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

### **1.1.3 Breve relato descarte de resíduos sólidos no município de Miguel Pereira-RJ**

Miguel Pereira é um município localizado na Região Centro-Sul Fluminense no interior do Estado do Rio de Janeiro, possui uma população estimada de acordo com dados do IBGE 2020 de 25.581 habitantes, é uma estância climática localizada a 618 metros acima do nível do mar. Tem como característica clima agradável e belezas naturais o que faz da cidade cada dia mais se promover no setor turístico.

O município de Miguel Pereira através da Secretaria Municipal de Meio Ambiente tem a responsabilidade de gerenciar a destinação dos resíduos sólidos produzidos em seu território. Possui dois contratos voltados para esse fim, sendo que o primeiro contrato é referente ao aluguel de três caminhões coletores compactadores destinados a coleta de lixo domiciliar, sendo que tanto o condutor como os responsáveis por resgatar esses resíduos são funcionários públicos municipais, já o segundo contrato refere-se à contratação de empresa para operação da Estação de Transferência de Resíduos (ETR), transporte e destinação final dos resíduos sólidos urbanos domiciliares (RSUD), gerados em solo miguelense.

Esses contratos na prática trabalham em parceria para atender a demanda do município, funcionando da seguinte forma: os três caminhões coletam os resíduos na cidade, levam para uma estação de transbordo localizada no Distrito de Governador Portela, transfere esses resíduos para caçambas maiores e são destinadas para o aterro sanitário licenciado no município de Seropédica.

Em relação a resíduos sólidos recicláveis, o Decreto Municipal 4209 de 27 de maio de 2013, institui a separação de materiais recicláveis descartados pela Administração Pública Municipal na fonte geradora e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis. Após esses catadores coletam, separam e pesam esses materiais recicláveis e os destinam aos locais onde serão transformados em produtos reutilizáveis.

## **2.1. Moedas Sociais**



Atualmente a economia mundial tem passado por vários desequilíbrios prejudicando diversos setores da sociedade. No Brasil a desvalorização a cada ano do Real (moeda nacional), tem causado aumento da inflação, falência de indústrias e comércios, desemprego e conseqüentemente fome, aumentando cada vez mais os índices de pobreza. O mundo capitalista depende que a moeda financeira gire para que haja consumo da sociedade. Com o aumento desse caos econômico, o dinheiro tem reduzido, e o poder de compra tanto para as organizações investirem em seus segmentos, como para o ser humano adquirir consumos para sua necessidade diária tem se tornado uma grande dificuldade. Desta forma surge uma incógnita a refletir: Como comprar ou vender com uma escassez gradativa de dinheiro a cada ano?

As moedas sociais surgem como uma solução social, geralmente utilizada dentro de uma comunidade onde normalmente se faz uso do escambo, ou seja, uma troca que deve ser utilizada entre os consumidores e instituições existentes em uma localidade. Essas organizações criam moedas alternativas, independente do sistema monetário oficial e as adequam valores que serão fundamentais para o processo de negociação comercial.

Embora sirvam para comprar e vender produtos ou serviços, as moedas sociais não podem ser confundidas com dinheiro. O objetivo desta ação não é gerar lucro, e sim desenvolver a comunidade, organizando e estimulando a economia local.

### **2.1.1 Conceito e História**

Menezes e Crocco (2009) conceituam Moedas Sociais como uma forma de promover a recuperação da capacidade do indivíduo de contribuir com a criação de riquezas endógenas e influenciar a forma de reprodução social em seus espaços.

No âmbito econômico, o uso de uma moeda social tem o objetivo de incrementar a capacidade de fomento para atender os anseios da própria comunidade, não que seja o intuito a autossuficiência local, mas de diversificá-la, permitindo assim a dependência de importações (Schraven, 2000). Desta forma, a capacidade produtiva acontece de forma sustentável, pois diminui a dependência econômica de outros locais, a partir da priorização de trocas dentro da própria comunidade.

As moedas sociais vão de encontro às causas sustentáveis, pois à medida que existe o envolvimento da sociedade em uma determinada causa dentro do seu espaço comunitário, buscando equilíbrio econômico, social

e em muitas vezes até ambiental, a mudança torna-se notória.

As moedas sociais possuem três características predominantes de acordo com Lieater (2001), que são: iniciadas no terceiro setor, restritas ao espaço e não rendem juros, porém podem ser acumuladas. Sendo assim, possibilitam o poder de decisão dos indivíduos ao promover autonomia em sua capacidade de contribuir para as condições do próprio bem-estar social/econômico em seus espaços.

Historicamente as moedas sociais acompanham o desenvolvimento da humanidade. Em algumas situações ou momentos as trocas se baseavam em padrões monetários de valor material, empregando produtos de origens animal, vegetal e mineral, em outras situações as negociações eram feitas através da troca (escambo) de objetos simbólicos, sem nenhuma utilidade prática. Essas trocas estimularam o desenvolvimento de feiras, alcançando grande importância socioeconômica em diversas regiões como, por exemplo, na Ásia, Europa Mediterrânea, Oriente Médio e Norte da África. Esses mercados livres já eram uma vocação de diversas sociedades humanas, muito antes do sistema capitalista e das moedas nacionais.

No Brasil, logo após o descobrimento pelos portugueses em 1500, os índios já habitavam no território nacional. Após os portugueses se instalarem, começaram os primeiros contatos com os povos indígenas. Os índios com o passar do tempo começaram a ter interesses pelos objetos do “homem branco”, então se inicia uma moeda de troca entre essas duas classes movida pelo interesse de domínio dos portugueses e a inocência e curiosidade dos indígenas. Ou seja, as moedas sociais mesmo sem uma identificação já acompanhava a sociedade em todo o seu processo organizacional e estrutural.

Com o passar dos anos a sociedade já de forma estabelecida e organizada teve alguns exemplos de “moedas livres” como no ano de 1930 em Schwanenkirchen na Alemanha, tal feito foi iniciado por um empresário de carvão endividado que propôs um bônus denominado “mercado” que poderia ser utilizado no comércio local, devido à carência da moeda oficial (Marco) na época na cidade. A ideia foi tão bem aceita que um ano depois 200 empresas já estavam participando deste circuito, mas alegando o seu monopólio o Banco Central alemão interditou o sistema. Outros modelos como esse, foram surgindo e se adequando as realidades de cada comunidade em todo o mundo (Lietaer, 2000).

### 2.1.2. Exemplos Nacionais

No Brasil aproximadamente de acordo com os dados da Secretaria Nacional de Economia Solidária em 2017, além do Real que é a moeda nacional convencional existem aproximadamente 117 moedas sociais em território brasileiro. Alguns exemplos de moedas sociais no país: Mumbuca, Bem, Bônus, Cajueiro, Dendê, Ecosol Gostoso, Ita, Lua, Orquídea, Par, Ribeirinho, Sabiá, Sol, Tupi, Sururus, Zumbi, Palmas, ECO PILA, dentre outras.

Destaca-se o exemplo da Moeda Social Palmas, foi a primeira a se instituir de forma efetiva no país. Seu principal marco foi o Palmacard em 1988. O principal motivo de criação foi o estímulo ao consumo local, ou seja, antecipava-se o crédito aos moradores através de um cartão que só era aceito dentro do Conjunto Palmeiras um bairro de Fortaleza para incentivar as compras no comércio do próprio bairro. Desta forma havia vantagens para o morador que ganhava prazo e flexibilização nas compras e para o comerciante que estabelecia fidelidade ao seu empreendimento. Teve como resultados a primeira experiência no país de cartão de crédito comunitário, estimulou o consumo local e fomentou na comunidade a cultura da solidariedade. Teve uma movimentação financeira de 200 (Duzentos) comércios cadastrados, 3.000 (Três mil) famílias no sistema e movimentou em torno de R\$ 60.000 (Sessenta mil reais) por mês. Porém a dificuldade de manter a logística do cartão e o alto volume de faturas geradas, somado ainda a escassez no controle de fraudes, levou a necessidade de operacionalizar outra moeda e assim encerrar o ciclo (Oliveira, 2016).

Outro exemplo de sucesso de Moeda Social foi a Mumbuca, criada em 2013 para atender uma Política Pública da Prefeitura de Maricá. Foi planejada para fomentar a economia local do município atendendo as famílias carentes beneficiadas por uma bolsa de R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais). Como a quantidade de beneficiados eram muito grandes e a emissão de moeda física seria custosa e complicada de ser criar um protocolo para logística de entrega do benefício ao contemplado, idealizou-se então a utilização de um cartão magnético para atender as transações (Oliveira, 2016).

Desta forma, os beneficiados pela bolsa recebiam o montante no valor de 85 (oitenta e cinco) Mumbucas em forma de saldo em seu cartão e realizavam suas compras nos comércios credenciados junto ao Banco Comunitário. Os resultados foram satisfatórios devido a fatores como a escolha de um sistema eletrônico que facilita o controle, a fiscalização e a prestação de contas, bem como a administração dos recursos fica facilitada

o que é de interesse tanto do órgão Público, como de órgão controladores no caso o BACEN (Banco Central do Brasil). Outro fator é que o registro é realizado de forma automática com precisão, já que se trata de um sistema web, e ainda a maior transparência nos atos públicos já que as informações com o montante de recursos aplicados estarão sempre disponíveis no site da Prefeitura de Maricá. Tal empreendimento ainda se encontra em vigor, tem uma movimentação financeira de 14.000 (catorze mil) beneficiados, recebendo 85 (oitenta e cinco) Mumbucas mês, movimentando 1.100.000 (um milhão e cem mil) Mumbucas mensais no comércio local (Oliveira, 2016).

As moedas sociais tem sido uma boa estratégia sócio/econômica, porém com carência de total sustentabilidade em suas ações, pois em boa parte das moedas o que se presencia é apenas a preocupação social e econômica com pouca priorização ao meio ambiente. Para um empreendimento ser sustentável o é necessário ter um viés pautado no tripé das áreas sociais, econômicas e ambientais.

### **2.1.3. O Caso Sustentável “Projeto ECO PILA”**

O Projeto ECO PILA está localizado no município de Montenegro no Estado do Rio Grande do Sul, a 55 km de Porto Alegre capital gaúcha, com uma população de 59.415 habitantes em um território de 424.013km<sup>2</sup> de acordo com IBGE 2010.

O descarte de resíduos sólidos em Montenegro principalmente na parte de coleta seletiva era um problema gravíssimo assim como em todo o país. Os números da Prefeitura em 2016 evidenciam que grande parte da comunidade não separa seu lixo em casa, ou seja, de cada 100 toneladas de resíduos que chegam à Cooperativa de Reciclagem, apenas 12%, estão de fato aptos a serem reciclados, com isso grande parte do que era para ser reciclado é descarregado em aterros. Baseado nessa prerrogativa e pautada nesse problema ambiental gravíssimo, nasce à ideia do Projeto ECO PILA (Jornal Ibia, 2019).

O ECO PILA foi criado em 09 de novembro de 2018 e se trata de uma moeda social sustentável. Foi criada pelo Núcleo Socioambiental da Associação Comercial, Industrial e de Serviços (ACI) de Montenegro e Pareci Novo (município gaúcho vizinho de Montenegro). O cidadão separa seu lixo reciclável, leva ao ponto de coleta para ele ser pesado e, em troca disso, recebe as cédulas de ECO PILA, para trocar nos mais de 50 comércios cadastrados na cidade para receber a moeda (Jornal Ibia, 2019).

O ECO PILA contribui para que a Associação (ACI) cumpra seu

papel de incentivar o desenvolvimento sustentável do município. Sua previsão caracteriza-se por atuar em ações ambientais, sociais e econômicas. O nome da moeda se deu baseado na gíria que os gaúchos usam para se referir ao dinheiro, equivale ao peso do material reciclável.

No âmbito da área ambiental trabalha na conscientização sobre a correta destinação dos resíduos, promovendo uma cultura de cuidado ao meio ambiente. Já na área social incentiva e motiva através de palestras e outras ações junto às crianças e adolescentes da rede de ensino, promovendo sempre o envolvimento desde cedo com as boas práticas relacionadas à educação ambiental e social, destaca-se ainda que todo o valor excedente de pesagem dos resíduos são destinados a atender uma entidade necessitada da região. Enquanto que na área econômica a moeda circula entre as empresas beneficiadas que firmaram contrato com o projeto, fomentando o comércio local, salientando ainda que apesar dos cidadãos não ganharem dinheiro em suas ações de reciclagem, eles economizam, pois ao adquirir a ECO PILA e trocar por itens de consumo no comércio local eles diminuem os gastos que comprometeriam sua renda mensal (Portal ECO PILA).

O projeto na prática funciona da seguinte forma: Todas as quintas-feiras no período diurno a equipe responsável monta um posto de coleta e pesagem de resíduos na praça da cidade (Praça Rui Barbosa). Sendo assim os produtos são trocados por ECO PILAS, com o valor definido de acordo com a quantidade de material a ser entregue. As empresas que receberam a referida moeda social dos clientes por dinheiro junto à empresa recicladora local. Do total recebido, 10% do valor retornarão ao Núcleo Socioambiental para ser utilizado em ações sociais e sustentabilidade do Projeto (Portal ECO PILA).

Na reciclagem as latinhas voltam a ser alumínio e são transformadas em chapas, já o papelão volta a ser papelão reutilizável. O papel pode ser reciclado ou se tornar papel higiênico. As caixinhas de leite tem um processo mais trabalhoso de separação, pois contém papel, papelão, alumínio e plástico que após serem segmentados são enviados aos seus respectivos destinos. O óleo de cozinha é processado para se tornar biodiesel. As sacolinhas de mercado são transformadas em saco de lixo ou outras sacolas coloridas. As garrafas pet tem uma série de utilidades podendo se transformas em roupas e até mesmo vassouras (Jornal Ibia, 2019).

Quanto à segurança das cédulas ECO PILA, todas são impressas em papel moeda, com QR Code e número de série, duas áreas holográficas e com tinta de segurança, para evitar e dificultar falsificações. Em relação ao valor desta moeda social, cada ECO PILA equivale a R\$ 1,00 (Portal ECO PILA).

Já em relação aos valores de acordo com o Portal ECO PILA, dos

principais resíduos recicláveis, segue:

- 1 kg de latinhas = 3 ECO PILAS
- 1 kg de pet e bombonas plásticas= 1 ECO PILA
- 5 kg de óleo de cozinha= 1 ECO PILA
- 4 kg de papelão e jornal= 1 ECO PILA
- 10 Kg de caixa de leite= 1 ECO PILA

Alguns outros tipos de materiais recicláveis como vidros, pilhas e eletrônicos também são recolhidos para descarte no ponto de troca do Projeto, porém sem distribuição da moeda social (Portal ECO PILA).

De acordo com o Portal ECO PILA, os números são expressivos no que tange o alcance daquilo que foi planejado pelos fundadores como: 700 livros literários resgatados e doados, 107 toneladas de resíduos descartados corretamente, 1.000 crianças abordadas com palestras de orientação ao trato correto dos resíduos, 29.000 ECO PILAS circulando no comércio local, R\$ 1.230,00 arrecadados para doações e mais de 50 empresas cadastradas ao Projeto.

Esse modelo tem tido grande visibilidade e tem chamado atenção das mídias jornalísticas, servindo de modelo para outras cidades que desejam dar novos rumos aos descartes correto de seus resíduos. Além de atender a questão ambiental, a cidade de Montenegro tem atingido um melhor nível de qualidade de vida através da sustentabilidade provocada pelo Projeto ECO PILA.

## **2. Metodologia**

Trata-se de uma abordagem qualitativa, que tem como método o estudo de caso. O trabalho foi realizado através de pesquisa exploratória e bibliográfica descritiva, cujo objetivo é demonstrar uma visão ampla e geral de determinado fato ou assunto. A revisão teórica foi construída com base nas categorias: descarte de resíduos sólidos e moedas sociais.

Aplicou-se um questionário com cinco perguntas objetivas através do “SURVEY MONKEY” (aplicativo de celular voltado para criação de pesquisas) no dia vinte e seis de abril de dois mil e vinte e um para quarenta cidadãos miguелenses. Tal questionário foi aplicado dessa forma, a fim de manter as medidas de segurança através do distanciamento social, realidade atual no Brasil, devido à pandemia do COVID-19.

Posterior à abordagem virtual, as respostas foram tabuladas, calculadas e expostas em forma de gráfico.

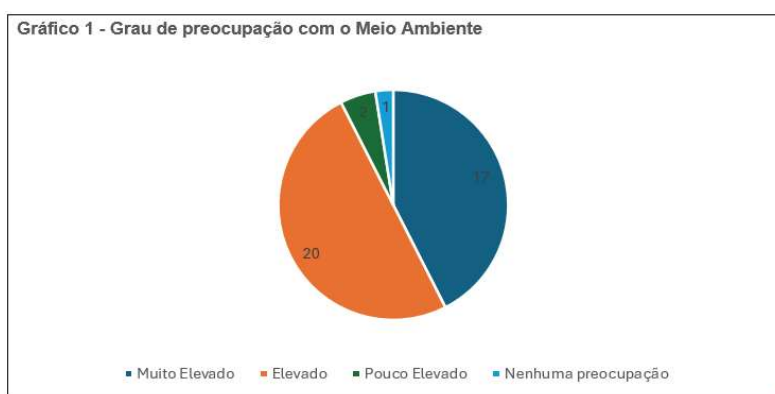
### 3. Resultados e Discussão

Após revisão bibliográfica com ênfase no descarte de resíduos sólidos, moedas sociais e especificamente no caso ECO PILA, avalia-se que o descarte inadequado é um agravante para o país, que as moedas sociais é uma alternativa para enfrentar o colapso na economia e que principalmente o “ECO PILA” é um modelo de excelência, pois agrupa resolutividade nas áreas: ambientais, sociais e econômicas, ou seja, um projeto de cunho sustentável.

Na pesquisa através do “SURVEY MONKEY” constatou-se que: existe uma preocupação da população miguelense com o meio ambiente e que há pouco conhecimento em relação às moedas sociais, porém em contrapartida, uma grande abertura da sociedade em participar de um projeto sustentável para reciclagem de lixo, cujo objetivo é trazer benefícios sociais, econômicos e ambientais para a cidade de Miguel Pereira e para todos os envolvidos no projeto. Ressalta-se que não foi apontado no questionário o modelo ECO PILA como base de proposta a ser seguida pelo município de Miguel Pereira.

Seguem de forma detalhada através de gráficos os resultados da referida pesquisa aos quarenta (40) cidadãos miguelenses.

**Figura 1 - Grau de preocupação com o meio ambiental**



Fonte: Elaborado pelos autores.

Neste gráfico de preocupação com o meio ambiente, percebe-se que 37 (20+17) = **92,5%** tem preocupação com o meio ambiente, ou seja, a grande maioria dos entrevistados. As inúmeras doenças e os grandes impactos ambientais oriundos da poluição no ar, no solo e na água estimulam o ser humano a se conscientizar quanto a sua responsabilidade ambiental no meio onde está inserido.

**Figura 2: Grau de comprometimento com a destinação correta do lixo produzido**

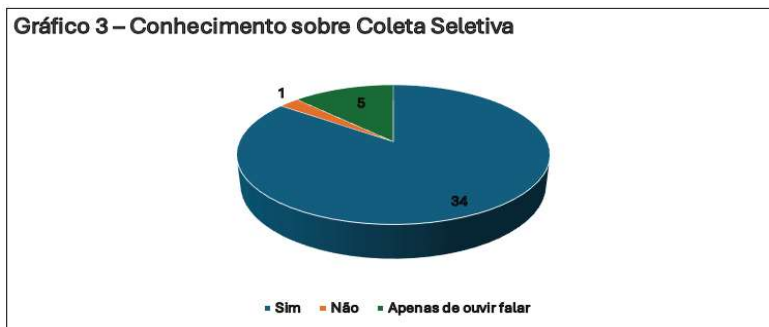
Fonte: Elaborado pelos autores.

Os resultados deste gráfico estão interligados ao gráfico 1. A socie-



dade tem se despertado para conscientização de um descarte racional ao lixo produzido, por isso justifica o comprometimento de  $31(7+24) = 77,5\%$  entrevistados em destinar de forma correta seus resíduos produzidos. Chama a atenção o pouco comprometimento representado por 9 (**22,5%**) entrevistados, que ainda não foram despertados pela gravidade que o lixo tem causado e ainda sobre sua responsabilidade individual no meio ambiente.

**Figura 3 – Conhecimento sobre coleta seletiva**



Fonte: Elaborado pelos autores.

A coleta seletiva é um dos principais métodos de destinação correta de resíduos, estimulada pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, tem sido uma boa estratégia para minimizar o acúmulo de lixo descartado de forma incorreta. Miguel Pereira ainda não possui uma coleta seletiva efetiva, este procedimento se realiza apenas em órgãos da administração



direta e indireta estabelecidos no município. A avaliação que se faz é que apenas conhecer o procedimento conforme informado pelos 34 entrevistados (85%), sem praticá-lo não irá fazer diferença na redução da destinação incorreta dos resíduos. Para que isso aconteça é necessário que o município crie estratégias para expansão da coleta seletiva, fazendo com que esse procedimento seja acessível a todos os cidadãos e não se limite apenas aos locais onde estão localizados os órgãos públicos.

**Figura 4: Conhecimento sobre moedas sociais**



Fonte: Elaborado pelos autores.

As moedas sociais conforme já informado neste artigo, tem como objetivo através de uma moeda alternativa, ser uma estratégia de impulsionar a economia de uma determinada comunidade. É uma forma de beneficiar tanto o cidadão como empresários ou produtores de uma região que são habilitados a receber a referida moeda. De acordo com os 28 entrevistados (70%) que não conhecem este termo, nota-se que é uma estratégia que precisa ser mais divulgada e compreendida para ser desenvolvida dentro do município de Miguel Pereira. Os 12 entrevistados (30%) conhecem ou já ouviram falar em moedas sociais, ou seja, já podem ser colaboradores influenciando aqueles que ainda não conhecem este termo. Mas conforme o próximo gráfico a ser apresentado, a implantação de um projeto com utilização de moedas sociais, após a população perceber os benefícios econômicos e sociais que este modelo trará para o município, a aceitação será uma consequência.

A grande maioria dos entrevistados (38= 95%) expressou interesse em participar de um projeto sustentável movido pelo desenvolvimento da cidade e também como forma de se beneficiar economicamente, mesmo a

grande maioria não tendo conhecimento da utilização de moedas sociais. Algo também que chama atenção é que de todos os entrevistados não teve ninguém que se opôs ao projeto, ou seja, é uma proposta que mesmo que todos não aderem, existe um despertamento para a reciclagem que está diretamente ligado a questão ambiental, social e econômica. Os 2 entrevistados (5%) que se posicionaram com dúvida, provavelmente a causa seja o desconhecimento da possibilidade de projetos sustentáveis alcançarem êxito.

**Figura 5: Interesse de participação em projeto sustentável**



Fonte: Elaborado pelos autores.

De uma forma ampla, existe uma conscientização da população miguelense em relação ao descarte correto de resíduos sólidos, bem como uma preocupação com o meio ambiente. A coleta seletiva é um procedimento de conhecimento de todos, porém faltam métodos de acessibilidade para a prática se tornar uma realidade. Existe ainda um desconhecimento do entendimento das moedas sociais, o que não impede a participação da maioria dos entrevistados de participar de um projeto sustentável para trazer qualidade de vida para todo o município de Miguel Pereira.

A importância de não informar no questionário o projeto ECO PILA, mostrou que existe um interesse da sociedade ao manifestar abertura para novas políticas voltadas para destinação correta de resíduos, coleta seletiva, reciclagem e geração de renda para o município de Miguel Pereira, independentemente de ter um modelo como exemplo. Ressalta-se que o Projeto ECO PILA não precisa ser copiado na íntegra em solo miguelense, mas a adequação de suas propostas pode ser implantada de acordo com realidade do município.

## Considerações Finais

A grande produção diária de lixo (resíduos sólidos) tem sido uma preocupação constante gerando muitas discussões, como: destinação correta, efetivação da coleta seletiva e reciclagem, bem como o estímulo ao consumo desenfreado movido pelas grandes novidades do mercado comercial a cada ano.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) veio como uma proposta de gerenciamento no que tange o controle de produção de lixo no país. Os municípios tem a responsabilidade de adequar esta política a realidade de sua cidade e gestão, criando formas de destinação correta, incentivando e mobilizando formas de estruturar a coleta seletiva e reciclagem para fins corretos ao montante de lixo produzido em seus territórios. Porém a realidade atual ainda se encontra distante dos objetivos e planos traçados por esta política. Desta forma além de impactar negativamente o meio ambiente, o Brasil deixa de se beneficiar economicamente desperdiçando um lixo a céu aberto, que se fosse reaproveitado ou reciclável, estaria contribuindo para geração de renda no país.

As moedas sociais foram criadas antes mesmo da criação de uma moeda oficial financeira, elas serviam como escambo, ou seja, para troca. Com o tempo adaptaram-se a realidade da sociedade. Atualmente as moedas sociais funcionam como moedas alternativas. Elas têm o objetivo de atender os anseios de uma determinada comunidade, colaborando tanto para os cidadãos, quanto para empresários na geração de renda e ampliação da qualidade de vida.

O Projeto ECO PILA tem dado solução ao descarte de resíduos sólidos utilizando as moedas sociais como uma ferramenta econômica sustentável no município de Montenegro. O ECO PILA tem mobilizado a população e os empresários da cidade a mudar a forma de como tratar a destinação de resíduos sólidos. Esta ação tem mobilizado as esferas econômicas, sociais e ambientais de Montenegro, tornando um exemplo de modelo sustentável a ser seguido em todo o país com foco na: coleta seletiva, geração de renda e engajamento social.

Conclui-se que esta proposta de modelo sustentável do Projeto ECO PILA, tem grandes possibilidades de ser implantada no município de Miguel Pereira. Contribuiria para valorizar ainda mais a cidade, que é conhecida pelas belezas naturais e clima agradável, fomentando a questão ambiental, gerando renda e solidificando cada vez mais o turismo em território miguelense.

## Referências

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. **Classificação dos Resíduos Sólidos**. Disponível em: abnt.org.br. Acesso: 13 de abril de 2021.

ABRELPE – Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. **Panorama de Resíduos Sólidos em 2018**. Disponível em: abrelpe.org.br. Acesso: 13 abr. 2021.

BERNARDES, Márcio de Souza. Os Desafios para Efetivação da Política Nacional de Resíduos Sólidos Frente a Figura do Consumidor- Gerador. **Revista Eletrônica do Curso de Direito**, Universidade Federal de Santa Maria, 2013.

BIDONE, Francisco; POVINELLI, Junior. **Conceitos Básicos de Resíduos Sólidos**. EESC- USP, 1999.

BRASIL. **Decreto Municipal nº 4.209**, de 27 de maio de 2013. Dispõe sobre a separação de materiais recicláveis descartados pela Administração Pública Municipal. Miguel Pereira, 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.305**, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 03 ago. 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 09 abril 2021.

BURIGO, Fábio Luiz. **Moeda Social e a Circulação das Riquezas na Economia Solidária**. 2001. 176f. Dissertação de Mestrado. Curso de Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

CALDERONI, Sabetai. Os bilhões perdidos no lixo. 4. ed. São Paulo: Humanitas, 2003. 346 p.

CINQUETTI, Heloisa Sisle. Lixo, resíduos sólidos e reciclagem: uma análise comparativa de recursos didáticos. **Educar em revista**, n. 23, p. 307-333, 2004.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Atlas de Saneamento**, 2012. Disponível em: [ibge.gov.br](http://ibge.gov.br). Acesso: 13 abr. 2021.

IBGE –Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades, 2010 e 2020**. Disponí-

vel: cidades.ibge.gov.br. Acesso: 20 abr. 2021.

JESUS, Willian. **Caracterização das Formas de Destinação Final Impostas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos e Identificação de seus Principais Aspectos e Potenciais Impactos**. 29f. Monografia. Curso de Engenharia Ambiental. UTFPr. Londrina, 2013.

LIEATER, B. **The future of Money**: creating new wealth, work and a wiser word. London: Century, 2001.

LIETAER, Bernardo. **Breve Histories des Systems Exchange Local**. Disponível em: [www.selidaire.org](http://www.selidaire.org). Acesso: 22 de abril de 2021.

MENEZES, Melissa Silva; CROCCO, Marco Aurélio. Sistemas de moeda local: uma investigação sobre seus potenciais a partir do caso do Banco Bem em Vitória/ES. **Economia e Sociedade**, v. 18, p. 371-398, 2009.

NETO, João Tinôco. **Manual de compostagem**: processo de baixo custo. 1. ed. Viçosa, MG: UFV, 2007. 81 p.

OLIVEIRA, Bárbara Magalhães de Aguiar. A (r)evolução das moedas sociais: do Palmacard ao E-dinheiro. Instituto Banco Palmas, 2017. Disponível em: <https://www.instituto-bancopalmas.org/a-revolucao-das-moedas-sociais-do-palmacard-ao-e-dinheiro/>. Acesso em: 21 abril 2024.

OLIVEIRA, Eziel Gualberto et al. Moedas Sociais e Suas Contribuições em Comunidades Economicamente Precarizadas Um Estudo Exploratório da Experiência do Projeto Pet Mania em Campo Grande–MS. **Desenvolvimento em Questão**, v. 16, n. 43, 2018.

PEREIRA, Suellen; CURI, Rosires. Modelos de gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos: a importância dos catadores de materiais recicláveis no processo de gestão ambiental. Campina Grande: EDUEPB, 2013.

PORTAL ECO PILA. **ECO PILA** – Apoie uma Economia Sustentável. Disponível em: [ecopila.com.br](http://ecopila.com.br). Acesso em: 22 abr. 2021.

PORTAL ECYCLE. **Resíduos Sólidos**. Disponível em: [www.ecycle.com.br](http://www.ecycle.com.br). Acesso em: 10 abr. 2021.

PORTAL TERRA. **Além do Real, Brasil tem 103 Moedas Sociais em Circulação**. Disponível em: [www.terra.com.br](http://www.terra.com.br). Acesso em: 22 abr. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MIGUEL PEREIRA. **Portal da Transparência**. Disponível em: [transparência.pmmp.rj.gov.br](http://transparência.pmmp.rj.gov.br). Acesso em: 20 abr. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO. **Localização Geográfica**. Disponível em: [www.Montenegro.rs.gov.br](http://www.Montenegro.rs.gov.br). Acesso em: 22 abr. 2021.

RESGALA, Gustavo. A moeda social e o fortalecimento do espaço diferencial nas periferias. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 19, n. 2, p. 267-287, 2017.

SCHRAVEN, Jorim. A economia dos sistemas locais de troca e negociação: uma perspectiva teórica. **International Journal of Community Currency Research**, v. 4, p. 1-8, 2000.

SOUZA, Maria do Carmo Barbosa Maciel; MELLO, Ivani Souza. Resíduos Sólidos: Coleta Seletiva Estímulo para o Aumento da Reciclagem e Melhoria de Renda dos Catadores. **Revista Eletrônica Gestão & Saúde**, v. 06, n. 03, 2015.

TEIXEIRA, Izabella. Vamos Cuidar do Brasil: 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente Resíduos Sólidos. **Texto Orientador**. Brasília. 2013.

## **SOBRE OS AUTORES**

**Ana Morena Sayão Capute Nunes** – Doutoranda e Mestra em Direito Público e Evolução Social pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Especialista em Direito da Criança e do Adolescente pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pós-Graduada em Direito Público e Privado pelo Instituto Superior do Ministério Público (ISMP). Professora da Disciplina Direito da Infância e Juventude do Curso de Direito da Faculdade de Miguel Pereira (FAMIPE). Coordenadora acadêmica do Observatório Nacional de Adoção (OBNAD). Advogada. E-mail: ana.morena.capute@hotmail.com

**Bruno Guimarães dos Santos** – Professor da Disciplina Processo Decisório em Tribunais Superiores do Curso de Direito da Faculdade de Miguel Pereira (FAMIPE). Advogado. E-mail: brunogsantos@gmail.com

**Rafael Bezerra** – Graduado (2012) e Mestre (2015) em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Procurador efetivo do Município de Vassouras/RJ e Advogado. Professor de Direito da Faculdade de Miguel Pereira/RJ (FAMIPE), com ênfase em Teoria do Direito e Direito Público. Atualmente exerce o cargo de Subprocurador-Geral do Município. E-mail: rafaelbezerra.net@hotmail.com

**Aline Pomodoro** – Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e especialização em Direito Público. Mestre em Direito e Evolução Social - PPGD/UNESA, pesquisadora, professora e advogada autônoma, atualmente é, também, doutoranda da mesma linha de pesquisa e instituição, além de Secretária da Comissão de Filosofia do Direito e Literatura da OAB/RJ. E-mail: alinepomodoro@hotmail.com

**Heitor Gomes** – Bacharel em Direito pela Faculdade de Miguel Pereira (FAMIPE). E-mail: heitorgdc@gmail.com

**Gabriel Rezende** – Doutor em Ciências Sociais (Ciência Política, Sociologia e Antropologia) pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), e Mestre em Sociologia Política (Sociologia e Ciência Política) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). É Professor Adjunto da Faculdade de Miguel Pereira (FAMIPE), Supervisor de Pesquisa da Coordenação de Pós-Graduação,

Pesquisa e Extensão da FAMIFE e Pesquisador do Núcleo de Estudos sobre Federalismo, Política e Desenvolvimento (NUFEPD) da PUC-Rio, cadastrado no CNPq. E-mail: gabril.rezende@univassouras.edu.br

**Caio Grande Guerra** – Mestre em Direito Constitucional no PPGDC da Universidade Federal Fluminense (UFF), Especialista em Direitos Humanos e Saúde pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), bacharel em Direito pela Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO) e bacharelado em Sociologia na Universidade Federal Fluminense (UFF). Membro da comissão de Direito Constitucional da OAB/ RJ. E-mail: caio.guerra@famife.edu.br

**Francisco Antonio Ibrahim Netto** – Mestre em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá e Assessor Jurídico da Fundação Educacional Severino Sombra.

**Lorena Braga Raposo** – Mestre em Direito, na linha de pesquisa Processo e Efetivação da Justiça e dos Direitos Humanos, pela Universidade Católica de Petrópolis. Especialista em Direito Público, pela Universidade Católica de Petrópolis. Coordenadora do Curso de Direito da Faculdade de Miguel Pereira (FAMIFE). Docente nas áreas de Direito Penal, Processual Penal e Prática Jurídica Penal na Faculdade de Miguel Pereira e na Universidade Grande Rio (UNIGRANRIO/AFYA). E-mail: dralorenabraga@gmail.com

**Cassio Garcia Galvão** – Professor Universitário, Graduado e Mestre em Direito e Pós-Graduado em Direito Processual Civil e Direito Civil. Advogado, atuante desde 2000. Tem experiência profissional na área do Direito Administrativo e Constitucional desde 2005. E-mail: cassiogarcialvao@gmail.com

**Rodrigo Carvalho** – Acadêmico do curso superior de Direito da Faculdade de Miguel Pereira (FAMIFE). E-mail: carvalho.salvador@hotmail.com

**Jaqueline Duarte Amparo** – Advogada e Pós-Graduada em Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho. E-mail: jaquelineuamparo@gmail.com

**Rodrigo Ganhadeiro** – Formado em Direito em 2004 pelo Centro de



Ensino Superior de Valença (CESVA); Pós-Graduado em Direito Civil e Processual Civil pelo Centro Universitário de Volta Redonda (UNIFOA), em 2008 e Mestre em Ciências Ambientais pela Universidade de Vassouras, em 2019. Iniciei na docência em 2017 como professor convidado do curso de Pós-Graduação *Latu Sensu* em Gestão e Direito Imobiliário, realizado pelo CBEPJUR e atualmente Professor Assistente II da Faculdade de Direito de Miguel Pereira/RJ (FAMIPE). Trabalha no Cartório do 2º Ofício de Vassouras/RJ desde 1995. E-mail: rodrigo.ganhadeiro@gmail.com

**Jesimar Alves** – Diretor Geral, Coordenador Geral de Ensino e Coordenador do curso de Gestão Pública da Faculdade de Miguel Pereira (FMIPE). Doutorando em História Socioeconômica pela UNISINOS, Mestre em Ciências Ambientais, com ênfase em Gestão de Processos, e Bacharel em Administração pela Universidade de Vassouras. É Pós-graduado em Tecnologias Educacionais pela PUC-Rio, com MBA em Gestão de Pessoas e Licenciatura Plena pela UNISUL. E-mail: jesimar.alves@univassouras.edu.br

**Fabiola Ribeiro Garcia Soares** – Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública pela Faculdade de Miguel Pereira. E-mail: fabiolaribeiro23@gmail.com

**Paulo Cesar Pereira** – Coordenador de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão da Faculdade de Miguel Pereira (FAMIPE) e Coordenador dos Cursos Técnicos da FAMIPE. Graduado em Enfermagem e Obstetrícia pela Universidade de Vassouras; Graduado em Gestão de Serviços Públicos pela Universidade de Vassouras; Graduado em Administração pela Universidade de Vassouras; Especialista em Administração de Serviços de Saúde, pela Universidade Estácio de Sá; Especialista em Gestão Pública Municipal, pela Universidade de Vassouras; Especialista em Docência do Ensino Superior, pela Universidade Gama Filho; Mestre em Ciências Ambientais pela Universidade de Vassouras. E-mail: paulo.pereira@univassouras.edu.br

**Angélica Cancio dos Reis** – Graduada em enfermagem pela Faculdade de Enfermagem de Valença – UNIFAA. Especialista em Terapia Intensiva e Docência do Enfermagem. Mestre em Saúde Mental e Atenção Psicossocial pelo Instituto de Psiquiatria - IPUB/ UFRJ. Possui experiência técnica em enfermagem psiquiátrica. Atua como docente no ensino médio/técnico, pós-graduação e cursos de extensão. Professora de Curso Preparatório para Concurso Público. Possui aderência às áreas da Psiquiatria

com foco nos estudos que envolvam mulheres com transtorno mental, Saúde da Mulher e Método de Pesquisa Científica. E-mail: angelica\_cancio1991@hotmail.com

**Laila de Araujo Ferreira de Castro** – Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública pela Faculdade de Miguel Pereira. E-mail: laila\_afc@hotmail.com

**Jéssica Villa Nova** – Bacharel em Direito pela Faculdade de Miguel Pereira (FAMIPE). E-mail: jessicahistoriadora@gmail.com

**Anderson Rocha** – Graduado em Direito pela Universidade Estácio de Sá, Especialização em Ciências Criminais pela PUC/MG e Mestrado em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis (2017). Atua como professor nas seguintes instituições: Faculdade de Miguel Pereira (FAMIPE), nas matérias de Crime e Sociedade, Direito Penal e Direito Processual Penal; Curso Preparatório às Escolas Militares - CPREM - CONCURSOADM e na Universidade do Estado de Mato Grosso, nas matérias de Direito Penal, Direito Processual Penal, Direito Constitucional e Direito Administrativo. Atuou como Conciliador no Fórum Regional de Bangu/RJ (2020/2021). E-mail: profandersonrocharodrigues@gmail.com

## POSFÁCIO

É com imensa honra e profunda emoção que escrevo este posfácio, na qualidade de presidente da Fundação Educacional Severino Sombra (FUSVE), para o livro institucional em homenagem ao eterno presidente da FUSVE, Marco Antonio Vaz Capute. Este livro representa não apenas o resultado da pesquisa científica realizada pela Faculdade de Miguel Pereira (FAMIPE), mas também uma homenagem merecida a um homem que foi, ao mesmo tempo, visionário, extremamente humano e um gestor incomparável.

A obra que o leitor tem em mãos é um testemunho vivo em homenagem ao Marco Capute pela sua dedicação e paixão pelo desenvolvimento pleno e integral dos alunos da FAMIPE e de todas as mantidas da FUSVE. Através das palavras de João Henrique Barbosa no prefácio, podemos vislumbrar a trajetória de um líder que sempre colocou as pessoas em primeiro lugar, cultivando um ambiente onde cada estudante, professor e colaborador se sente valorizado e incentivado a buscar a excelência.

Marco foi mais do que um presidente; ele foi um mentor, um amigo e uma inspiração para todos que tiveram a oportunidade de conhecê-lo. Sua visão inovadora transformou as mantidas da FUSVE em polos de conhecimento e pesquisa, promovendo um ambiente acadêmico vibrante e estimulante. Sob sua liderança, a Fundação não apenas cresceu em termos de infraestrutura, mas também se destacou pela qualidade de seus cursos e pelo compromisso com a formação de profissionais éticos e competentes.

Sinto-me profundamente feliz e honrado por ter a oportunidade de ter estado ao lado dele em cada processo e, agora, assumindo esse legado.

Fico verdadeiramente satisfeito em ver este livro se concretizar, pois ele eterniza a memória de Marco Capute nos corações de todos que passam pela Faculdade de Miguel Pereira, na certeza de que este legado de amor e dedicação permanecerá vivo, inspirando futuras gerações de estudantes, educadores e gestores.

Por fim, parabenizo os organizadores e os autores desta obra, cujo esforço e dedicação resultaram em um tributo digno de um grande homem.

**Gustavo Oliveira do Amaral**

Presidente da Fundação Educacional Severino Sombra (FUSVE)

## ORGANIZADORES



**Gabriel Rezende** – Professor do curso de Direito da Faculdade de Miguel Pereira (FAMIPE), Supervisor de Pesquisa da Coordenação de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão da FAMIPE, Pesquisador e Coordenador do Projeto de Pesquisa “Estado Democrático de Direito, Acesso à Justiça e Cidadania: um estudo sociojurídico na região de Miguel Pereira e seu entorno”, do Programa Institucional de Iniciação Científica da FAMIPE, e Pesquisador do Núcleo de Estudos sobre Federalismo,

Política e Desenvolvimento (NUFEPD) da PUC-Rio, cadastrado no CNPq. É Doutor em Ciências Sociais (Ciência Política, Sociologia e Antropologia) pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e Mestre em Sociologia Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Foi bolsista de Iniciação Científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e bolsista de Mestrado e Doutorado da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). É Membro Titular da Academia de Letras de Vassouras/RJ, onde ocupa a cadeira n. 26, cujo patrono é Machado Sobrinho.



**Jesimar Alves** – Diretor Geral, Coordenador Geral de Ensino e Coordenador do curso de Gestão Pública da Faculdade de Miguel Pereira (FAMIPE). Doutorando em História Socioeconômica pela UNISINOS, Mestre em Ciências Ambientais, com ênfase em Gestão de Processos, e Bacharel em Administração pela Universidade Severino Sombra. É Pós-graduado em Tecnologias Educacionais pela PUC-Rio, com MBA em Gestão de Pessoas e Licenciatura Plena pela UNISUL. Atuou como Coordenador

do curso de Administração da Universidade de Vassouras e Gestor do Núcleo de Educação a Distância (EAD) do SENAI/FIRJAN Regional I e Técnico em Educação do SENAI Resende. Bem como atua como Consultor e Professor nos cursos de Administração, Engenharia de Produção, Engenharia Civil e Pedagogia. Atuou como Supervisor Técnico dos cursos de Pós-Graduação em Marketing, Gestão de Pessoas e Finanças.



**Paulo Pereira** – Coordenador de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão da Faculdade de Miguel Pereira (FAMIPE) e Coordenador dos Cursos Técnicos da FAMIPE. Graduado em Enfermagem e Obstetrícia pela Universidade de Vassouras; Graduado em Gestão de Serviços Públicos pela Universidade de Vassouras; Graduado em Administração pela Universidade de Vassouras; Especialista em Administração de Serviços

de Saúde, pela Universidade Estácio de Sá; Especialista em Gestão Pública Municipal, pela Universidade de Vassouras; Especialista em Docência do Ensino Superior, pela Universidade Gama Filho; Mestre em Ciências Ambientais pela Universidade de Vassouras; Especialista em Gestão de Organização Pública de Saúde, pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; Especialista em Planejamento, Implementação e Gestão da Educação a Distância, pela Universidade Federal Fluminense; Especialista Gestão de Risco e Segurança no Cuidado ao Paciente, pelo Hospital Sírio e Libanês; Especialista em Gestão de Redes de Atenção à Saúde, pela Fundação Oswaldo Cruz FIOCRUZ; Especialista em Enfermagem do Trabalho pela UNINTER; Licenciatura em Ciências Biológicas pelo Centro Universitário ETEP; Especialista em Planejamento e Gestão em Saúde, pela DNA Pós-Graduação; Especialista Enfermagem em Saúde Mental, pela DNA Pós-Graduação.

O livro *Agendas Contemporâneas de Pesquisa: Estudos em Homenagem ao Prof. Marco Antonio Vaz Capute*, organizado pelos Professores Gabriel Rezende, Jesimar Alves e Paulo Pereira, é uma celebração do trabalho árduo e da paixão dos pesquisadores da Faculdade Miguel Pereira, refletindo a excelência acadêmica da FAMIPE. Cada página, dos onze capítulos que compõe esta obra, expressa o compromisso com o saber e a inovação que o homenageado do livro, Marco Capute, valorizava profundamente. Marco não era apenas um líder, mas um verdadeiro mentor e inspirador, cuja crença inabalável no potencial dos colaboradores e na importância da educação moldou a trajetória da Fundação Educacional Severino Sombra (FUSVE) e tocou a vida de todos que o conheceram. Ao explorar estas pesquisas, vislumbramos o legado de Marco em ação – um legado de curiosidade incansável e de compromisso com a verdade, tornando este livro uma homenagem sincera a um homem que deixou uma marca indelével na FUSVE e nas suas mantidas.



FACULDADE DE  
**MIGUEL  
PEREIRA**



**UNIVASSOURAS**  
EDITORA