

ISSN 2447-2336

REVISTA **DireitoUFMS**  
Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito **V9 N1**

## Direitos Humanos e Fundamentais



Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito

## Direitos Humanos e Fundamentais

ANO 2023 – PUBLICAÇÃO SEMESTRAL ELETRÔNICA



Revista DIREITO UFMS | Campo Grande, MS | v. 9 | n. 1 | p. 1 - 160 | jan./jun. 2023



**REITOR**

Marcelo Augusto Santos Turine

**VICE-REITORA**

Camila Celeste Brandão Ferreira Ítavo

**PRÓ-REITOR DE ENSINO E GRADUAÇÃO**

Cristiano Costa Argemon Vieira

**PRÓ-REITOR DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO**

Maria Ligia Rodrigues Macedo

**DIRETOR DA FACULDADE DE DIREITO**

Fernando Lopes Nogueira

**COORDENADOR DO PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO**

Vladmir Oliveira da Silveira

**COORDENADORA DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Cesar Augusto Silva da Silva

**CONSELHO CIENTÍFICO**

**Andreas Niederberger**

Universität Duisburg-Essen, Alemanha

**Dinorá Adelaide Musetti Grotti**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, Brasil

**Elisaide Trevisam**

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS, Brasil

**Georgenor de Sousa Franco Filho**

Universidade do Amazonas - UNAMA, Brasil

**Helena Taveira Torres**

Universidade de São Paulo - USP, Brasil

**Ingo Wolfgang Sarlet**

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC/RS, Brasil

**Jorge Bacelar Gouveia**

Universidade Nova Lisboa - UNL, Portugal

**Leonardo Carneiro da Cunha**

Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP, Brasil

**Leonardo Martins**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, Brasil

**Luiz Alberto David Araujo**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, Brasil

**Luiz Otávio Pimentel**

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Brasil

**Marcelo Figueiredo**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, Brasil

**Maria Esther Martinez Quintero**

Universidad de Salamanca - USAL, Espanha

**Monica Herman Salem Caggiano**

Universidade de São Paulo - USP, Brasil

**Pasquale Pistone**

Università degli Studi di Salerno, Itália

**Pilar Giménez Tello**

Universidad de Salamanca - USAL, Espanha

**Vladmir Oliveira da Silveira**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, Brasil

**REVISTA Direito UFMS**

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

**COORDENAÇÃO EDITORIAL DA REVISTA DIREITO UFMS**

**Prof.ª Dr.ª Lívia Gaigher Bólio Campello**

Faculdade de Direito - Fadir/UFMS

**Prof.ª Dr.ª Luciana Coimbra de Carvalho**

Faculdade de Direito - Fadir/UFMS

**ASSISTENTE EDITORIAL**

Maria Paula Zanchet de Camargo Padilha

**Endereço para correspondência**

**REVISTA DIREITO UFMS**

**Universidade Federal de Mato Grosso do Sul**

**Faculdade de Direito - FADIR**

Av. Costa e Silva S/N - Caixa Postal 549 - CEP 79070-900 -

Cidade Universitária - Campo Grande - Mato Grosso do Sul

Telefone: (0xx67) 3345-7251 • E-mail: fadir@ufms.br

<http://seer.ufms.br/index.php/revdir>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Coordenadoria de Biblioteca Central - UFMS, Campo Grande, MS, Brasil)

Revista Direito UFMS : revista do Programa de Pós-Graduação em Direito  
[recurso eletrônico] / Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. –  
Edição especial – Campo Grande, MS : Ed. UFMS, 2015-.  
v. ; 25 cm.

Semestral  
ISSN 2447-2336

1. Direito – Periódicos. 2. Direitos humanos – Periódicos. 3. Direitos fundamentais – Periódicos. I. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

CDD (22) 342.81085

CDD (22) 342.085

CDD (22) 340.05

CDDir (4) 341.27

## **SUMÁRIO**

<b>EDITORIAL</b>	<b>5</b>
Lívia Gaigher Bósio Campello	
Luciani Coimbra de Carvalho	
<b>DESENVOLVIMENTO E PADRÕES DE CONSUMO: A ECONOMIA SOLIDÁRIA</b>	
<b>COMO UM PILAR PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL</b>	<b>7</b>
Mariana Ribeiro Santiago	
Delialany Vieira de Alencar Maia	
<b>REFUGIADOS NO BRASIL: ASPECTOS LEGAIS E INSTITUCIONAIS</b>	
<b>DAS PRÁTICAS MIGRANTES NO TERRITÓRIO BRASILEIRO</b>	<b>27</b>
Fernando Gustavo Knoerr	
Larissa Alves de Souza	
Eros Belin de Moura Cordeiro	
Karla Pinhel Ribeiro	
<b>INJUSTIÇA AMBIENTAL E AS IMPLICAÇÕES QUANTO À VULNERAÇÃO DE</b>	
<b>DIREITOS DAS MULHERES INDÍGENAS GUARANI E KAIOWÁ:</b>	
<b>O PAPEL INTEGRADOR DA AGENDA 2030</b>	<b>42</b>
Welington Oliveira de Souza dos Anjos Costa	
Caroline Vianna Longhi	
<b>A INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NA</b>	
<b>DEMOCRACIA BRASILEIRA</b>	<b>58</b>
Leilane Serratine Grubba	
Luciano Pissolatto	
Neuro José Zambam	

<b>DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR E ACESSIBILIDADE DIGITAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DE UMA POLÍTICA OFICIAL INSTITUCIONAL</b>	<b>75</b>
Valmôr Scott Junior	
Bruna Flores Prates	
<b>CONFLUENCE OR SUBMISSION OF INTERESTS? CORRUPTION AS AN EXPRESSION OF THE ACTION OF PUBLIC AGENTS ALLIED TO MAJOR CORPORATIONS</b>	<b>100</b>
Gonçalo Nicolau Cerqueira Sopas de Melo Bandeira	
Fábio Manoel Fragoso Bittencourt Araújo	
Grace Ladeira Garbaccio	
<b>NEOCONSTITUCIONALISMO E CONSTITUCIONALISMO POPULAR: SUBSTANCIALISMO, PROCEDIMENTALISMO E O ENIGMA DA LEGITIMIDADE</b>	<b>116</b>
Sérgio Urquhart de Cademartori	
Williem da Silva Barreto Júnior	
<b>REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ESTADO DO AMAZONAS</b>	<b>130</b>
Valmir César Pozzetti	
Maria Eduarda Fritz Semen	
<b>LINHA EDITORIAL</b>	<b>159</b>

## EDITORIAL

Este volume da Revista Direito UFMS reúne artigos de doutores, doutorandos, mestres e mestrandos de instituições nacionais e internacionais, recebidos pelo Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER) do IBICT, com destaque para a participação de Programas de Pós-Graduação em Direito e Instituições de Ensino Superior do Brasil.

A Revista Direito UFMS reafirma seu compromisso em divulgar produções científicas de autores nacionais e internacionais, incluindo contribuições do corpo docente e discente da UFMS e outras instituições, visando fomentar o diálogo sobre Direitos Humanos e Fundamentais e oferecer uma visão atual das questões jurídicas contemporâneas.

Nesta edição, apresentamos artigos inéditos de autores nacionais e internacionais, seguindo as normas de exogenia e endogenia. Os textos foram avaliados de forma imparcial pelo sistema *Double Blind Peer Review*, e, para evitar plágio, contam com registro *Digital Object Identifier* (DOI). A revista está indexada em diversas plataformas, como *Latindex*, *Sumários.org*, *Oaji.net*, *Diadorim* e *Google Scholar*.

Com grande satisfação, informamos que a Revista Direito UFMS é reconhecida com o selo *Qualis A3*, em avaliação realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), comprovando o amadurecimento e a qualidade do periódico, fruto do trabalho contínuo de sua equipe.

A Revista Direito UFMS é uma publicação semestral, exclusivamente digital, apoiada pela Faculdade de Direito (FADIR/UFMS) e pelo Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/UFMS). Seu compromisso é promover a excelência na pesquisa jurídica e atender aos critérios de avaliação estabelecidos pelo sistema *Qualis* da CAPES/MEC.

Com entusiasmo, as editoras da Revista Direito UFMS compartilham com os leitores as contribuições valiosas alinhadas ao tema desta edição, proposto pelo

Conselho Editorial. Manifestamos nossos sinceros agradecimentos a todos (as) os (as) colaboradores (as) e, em especial, à assistente editorial Maria Paula Zanchet de Camargo Padilha.

Boa leitura!

Campo Grande, primavera de 2024.

*Lívia Gaigher Bósio Campello e Luciani Coimbra de Carvalho*  
Coordenação editorial da Revista Direito UFMS

# **DESENVOLVIMENTO E PADRÕES DE CONSUMO: A ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO UM PILAR PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL**

## ***DEVELOPMENT AND CONSUMPTION PATTERNS: THE SOLIDARITY ECONOMY AS A PILLAR FOR NATIONAL DEVELOPMENT***

Mariana Ribeiro Santiago

Pós-Doutorado em Direito Civil pela Justus-Liebig-Universität Gieen (Alemanha), sob a supervisão da Prof. Dr. M.A. LL.M. S.J.D. (Harvard) Marietta Auer. Doutora e Mestre em Direito Civil Comparado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a orientação da Profa. Dra. Maria Helena

Diniz. Especialista em Direito Contratual pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Professora do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito e da Graduação em Direito da Universidade de Marília - UNIMAR. Professora visitante da Universidad Católica de Colombia. Editora-chefe da Revista Argumentum, Qualis A4 (ojs.unimar.br). Revisora MIT Press (2021). Membro do projeto Harmony with Nature, de iniciativa

das Nações Unidas ([www.harmonywithnatureun.org](http://www.harmonywithnatureun.org)). Coordenadora do Projeto de Extensão:

Incubadora Solidária - INSOL/UNIMAR. Associada ao Instituto dos Advogados de São Paulo - IASP, desde 2019. Membro da Comissão Permanente de Estudos de Direito da Mulher do IASP. Advogada sócia do escritório de advocacia Barbuy e Santiago Advogados.

Deliany Vieira de Alencar Maia

Doutoranda em Direito pela Universidade de Marília PPGD Unimar

**Submetido em:** Abril/2024

**Aprovado em:** Novembro/2024

**Resumo:** O presente artigo visou analisar o tema do desenvolvimento nacional, verificando a relação deste com os atuais padrões de consumo. Esta pesquisa mostrou-se relevante porque deixa assente os liames relacionais existentes entre os atuais padrões de consumo irrefletidos e a degradação ambiental hodierna, bem como por fomentar a busca por novas alternativas de produção mais alinhadas com o desenvolvimento sustentável. O objetivo foi destacar os atuais padrões de consumo e seus efeitos na sustentabilidade, bem como verificar se a economia solidária se constitui em instrumento suficiente e adequado na mudança de tais padrões. Nessa linha, de início se abordou como referencial teórico o tema do desenvolvimento sustentável. Após isso,

analisou-se os padrões de consumo na modernidade líquida. Por fim, investigou-se a relação entre a economia solidária e o desenvolvimento nacional. O método de abordagem utilizado foi o dialético tridimensional, de Miguel Reale, através da complementariedade de análises normativas, fáticas e valorativas sobre o tema. Como instrumentos de pesquisas, utilizou-se os métodos bibliográfico e documental. Em conclusão, entende-se que a economia solidária pode gerar efeitos positivos na sustentabilidade e, se devidamente estimulada, funcionar como uma ferramenta importante para o desenvolvimento nacional.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Sustentável; Padrões de consumo; Economia solidária.

**Abstract:** *The aim of this article was to analyze the issue of national development, checking its relationship with current consumption patterns. This research is relevant because it highlights the relational links between current thoughtless consumption patterns and environmental degradation, as well as encouraging the search for new production alternatives that are more in line with sustainable development. The aim was to highlight current consumption patterns and their effects on sustainability, as well as to see if the solidarity economy is a sufficient and appropriate instrument for changing these patterns. To this end, the topic of sustainable development was first addressed as a theoretical framework. This was followed by an analysis of consumption patterns in liquid modernity. Finally, the relationship between the solidarity economy and national development was investigated. The approach used was Miguel Reale's three-dimensional dialectic method, through the complementarity of normative, factual, and evaluative analyses on the subject. Bibliographic and documentary methods were used as research tools. In conclusion, it is understood that the solidarity economy can generate positive effects on sustainability and, if properly stimulated, function as an important tool for national development.*

**Keywords:** Sustainable development; Consumption patterns; Solidarity economy.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 Desenvolvimento nacional e sustentabilidade. 2 Padrões de consumo na modernidade líquida: dia da sobrecarga. 3 A economia solidária como um pilar para o desenvolvimento nacional. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

Os recentes desastres ambientais pelo Brasil e o mundo têm favorecido a compreensão do elo que une o desenvolvimento econômico e os atuais padrões de consumo, insuflados pelo modelo capitalista. Hoje vive-se na era da tecnologia, da novidade, da velocidade, do imediatismo, e nossos padrões de consumo acompanham esta toada.

Não se pode olvidar que a produção de bens e serviços demanda recursos naturais (renováveis e não-renováveis), e que o consumismo vem impactando fortemente no meio ambiente, seja nas condições climáticas, seja na extinção de espécies, no desmatamento, poluição e tantos outros problemas.

É neste panorama que surgem novos modelos de negócio, novas formas de empreender e buscar um desenvolvimento sustentável, nos seus mais diversos âmbitos. Consequentemente, é neste contexto que se insere o presente artigo, que averiguará se a economia solidária pode ser utilizada como instrumento adequado

no estímulo a mudanças no atual padrão de consumo, contribuindo para o desenvolvimento nacional.

Portanto, esta pesquisa mostra-se como relevante na medida em que demonstra a necessidade de se refletir sobre o consumismo desenfreado dos dias atuais, bem como manter-se em alerta sobre os impactos deste consumo sobre o meio ambiente e a qualidade de vida da população, buscando contribuir para a mudança destes padrões de consumo e para fomentar novas alternativas de produção mais condizentes com o respeito ao meio ambiente, freando a degradação ambiental em curso.

Registre-se que este artigo tem como objetivo geral verificar se a economia solidária se constitui em instrumento adequado no auxílio à mudança dos atuais padrões de consumo, bem como se também pode contribuir como ferramenta ao desenvolvimento nacional, dentro do modelo de sustentabilidade ambiental, econômica e social.

Para tanto, de início se aborda como referencial teórico o tema do desenvolvimento sustentável, com menção à legislação nacional sobre o tema de forma complementar ao discurso internacional materializado em convenções e declarações. Após isso, analisou-se os padrões de consumo na modernidade líquida, a partir de teóricos voltados para o estudo da sociedade de consumo. Por fim, investigou-se a relação entre a economia solidária e o desenvolvimento nacional, verificando seus impactos na sustentabilidade.

Quanto à metodologia adotada na pesquisa, o método de abordagem utilizado é o dialético tridimensional, de Miguel Reale, através da complementariedade de análises normativas, fáticas e valorativas sobre o tema da sustentabilidade e do consumo. A pesquisa, assim, é exploratória e crítica. Como instrumentos, utiliza-se os métodos bibliográfico e documental.

## 1 DESENVOLVIMENTO NACIONAL E SUSTENTABILIDADE

Durante muitos anos a palavra desenvolvimento esteve atrelada ao crescimento econômico, haja vista que foi a economia a primeira ciência social a analisar este fenômeno (Anjos Filho, 2013, p. 09). Inicialmente o desenvolvimento era medido pelo crescimento do produto interno bruto (PIB) ou, ainda, pela industrialização do país, de modo que houve, e ainda há, um grande estímulo ao consumo, nesta sociedade capitalista, pois é o consumo que faz a economia crescer. Todavia, esta conotação de desenvolvimento passou por mudanças com o transcorrer dos anos, outros pesquisadores se dedicaram ao tema e verificaram que a mensuração do desenvolvimento apenas pelo prisma econômico era insuficiente para caracterizar o desenvolvimento.

Nestes estudos, verificou-se que o mero crescimento econômico não se constituía em verdadeiro desenvolvimento, tomado como melhoria das condições de vida da população, haja vista que, a despeito do crescimento econômico, grande parte da população mundial ainda vivia, e vive, abaixo da linha da pobreza, ante a desigual distribuição de renda.

Logo, o desenvolvimento buscado deve ir além do mero crescimento econômico; é preciso refletir em verdadeira qualidade de vida da população, sob o aspecto social, cultural, institucional e político. Portanto, só pode-se falar em verdadeiro desenvolvimento quando há benefícios para o conjunto da população. Inclusive, foi Amartya Sen (2010, p. 29) quem mais se destacou na defesa do desenvolvimento enquanto liberdade. Segundo o autor:

O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo.

Portanto, na visão de Sen, é preciso ampliar as liberdades reais do ser humano para que este possa se ver livre das restrições que o impede de efetuar livremente suas escolhas, assim como que lhe dificulta o exercício da ação racional. Para Amartya, as principais fontes de privação da liberdade são: pobreza, carência de oportunidades econômicos, tirania, intolerância ou excessiva interferência de Estados repressores, negligência nos serviços públicos etc.

Foi com base nesta visão mais ampla de desenvolvimento que o referido economista, em parceira com o paquistanês Mahbub ul Haq, criaram o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o qual busca medir o nível de desenvolvimento dos países com base em três pilares básicos, a saber: saúde, renda e educação (Sen, 2010, p. 18). Acrescente-se, ainda, que a participação política também é pilar para a definição de desenvolvimento na concepção do autor, entretanto, por sua dificuldade de mensuração, não serviu de base para a construção do referido índice.

Atualmente, o desenvolvimento é considerado, no âmbito internacional, como um direito: direito ao desenvolvimento. Este novo direito vem ampliar o rol dos direitos humanos de terceira dimensão, ao lado de direitos como a paz, ao meio ambiente, à comunicação, dentre outros.

Foi, marcadamente, com a publicação da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (ONU, 1986), da ONU, em 1986, que o desenvolvimento passou a gozar deste *status* de direito no âmbito internacional, apesar de posição

em contrária de alguns países. Na referida declaração, reconhece-se o direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável, e que se caracteriza, conforme inscrito em seu preambulo, como “um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes”.

Superada esta visão de desenvolvimento apenas sob o viés econômico, também se observou que não se poderia buscar o desenvolvimento propalado a todo custo, causando mais e mais degradação ambiental. Foi neste contexto de preocupação ambiental e numa tentativa de conciliar os demais aspectos a serem observados para a concretização do direito ao desenvolvimento, que se passou, então, a buscar um desenvolvimento sustentável.

De acordo com o Relatório Brundtland, publicado em 1987, desenvolvimento sustentável “é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (ONU, 1991). Dita preocupação se tornou premente ante a grande degradação ambiental causada pela produção e consumo das últimas décadas.

Portanto, ao se falar em desenvolvimento, há de se buscar uma harmonização entre as esferas econômica, social, cultural e política, de modo que, em conjunto, cada uma delas contribua para a melhoria da qualidade de vida da população mundial. Entretanto, não há como falar em qualidade de vida sem que haja um meio ambiente saudável, para tanto, é preciso rever os atuais padrões de consumo desta sociedade capitalista, que vem causando tantos danos ambientais ao planeta, conforme se demonstrará mais a frente.

Após a edição do Relatório Brundtland, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a “Cúpula da Terra”, em 1992, no Rio de Janeiro, com a adoção da Agenda 21, determinando, como áreas de ação para a comunidade internacional: “proteger a atmosfera; combater o desmatamento, a perda de solo e a desertificação; prevenir a poluição da água e do ar; deter a destruição das populações de peixes e promover uma gestão segura dos resíduos tóxicos”, além de abordar questões como pobreza e a dívida externa dos países em desenvolvimento; padrões insustentáveis de produção e consumo; pressões demográficas e a estrutura da economia internacional (ONU, 1992).

Como outros desdobramentos do ideal do desenvolvimento sustentável é possível citar, ainda, a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (1992), o Protocolo de Kyoto (1997), a Segunda Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos (Istambul, 1999), a Sessão Especial da Assembleia

Geral sobre Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (Nova York, 1999); a Cúpula do Milênio (Nova York, 2000) e a Reunião Mundial de 2005 (Nações Unidas Brasil, s/d).

Também merece destaque a Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável (2002), por apresentar o tripé da sustentabilidade, ao destacar “a responsabilidade coletiva de fazer avançar e fortalecer os pilares interdependentes e mutuamente apoiados do desenvolvimento sustentável - desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental - nos âmbitos local, nacional, regional e global” (ONU, 2002).

Em 2012, novamente no Rio de Janeiro, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, onde se iniciou a utilização da expressão “Mãe-Terra” (ONU, 2012). Em 2015, em Nova Iorque, a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável se destacou pela adoção da Agenda 2030 e dos novos objetivos do Desenvolvimento Sustentável-ODS: 1) erradicação da pobreza, 2) fome zero e agricultura sustentável, 3) saúde e bem-estar, 4) educação de qualidade, 5) igualdade de Gênero, 6) água potável e saneamento, 7) energia limpa e acessível, 8) trabalho decente e crescimento econômico, 9) indústria, inovação e infraestrutura, 10) redução das desigualdades, 11) cidades e comunidades sustentáveis, 12) consumo e produção responsáveis, 13) ação contra a mudança global do clima, 14) vida na água, 15) vida terrestre, 16) paz, justiça e instituições eficazes, e 17) parcerias e meios de implementação (ONU, 2015).

No âmbito nacional, é possível concluir que o viés do desenvolvimento adotado no ordenamento brasileiro é o da sustentabilidade, se interpretada, sistematicamente, a Constituição Federal, em seus arts. 1º, III (dignidade da pessoa humana), 3º, I (solidariedade social) e II (desenvolvimento nacional), 170 (princípios gerais da atividade econômica) e 225 (meio ambiente).

O artigo 170, da Constituição Federal brasileira, inclusive, traz em si o embrião da sustentabilidade, como baliza do desenvolvimento, ao determinar: a) na vertente da sustentabilidade ambiental, a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (inciso VI); b) no viés social, “redução das desigualdades regionais e sociais” (inciso VII); e c) na perspectiva de sustentabilidade econômica, “busca do pleno emprego” (inciso VIII) e “tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País” (inciso IX).

De acordo com Ignacy Sachs (2009, p. 58), um dos mais importantes teóricos sobre a matéria da sustentabilidade,

O desenvolvimento sustentável é um desafio planetário. Ele requer estratégias complementares entre o Norte e o sul. Evidentemente, os padrões de consumo do Norte abastado são insustentáveis. O enverdecimento do Norte implica uma mudança no estilo de vida, lado a lado com a revitalização dos sistemas tecnológicos. No Sul, a reprodução dos padrões de consumo do Norte em benefício de uma pequena minoria resultou em uma apartação social. Na perspectiva de democratização do desenvolvimento, o paradigma necessita ser complemente mudado.

Ainda sobre o tema, Juarez Freitas (2012, p. 41) assevera:

trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento matéria e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.

Na mesma linha, John Elkington (2001, p. 73-76), autor da teoria *Triple Bottom Line*, afirma que a sustentabilidade deve abarcar não apenas o prisma ambiental, mas também as perspectivas econômica e social, todos intimamente interligados, implicando uma redefinição radical das novas visões de igualdade social, justiça ambiental e ética empresarial.

A matéria da sustentabilidade, contudo, para finalidade de proporcionar a efetivação do direito ao desenvolvimento, deve ser tratada em conjunto com as questões afetas ao consumo, especialmente o seu desvio patológico, o consumismo, conforme será tratado a seguir.

## 2 PADRÕES DE CONSUMO NA MODERNIDADE LÍQUIDA: DIA DA SOBRECARGA

Para se analisar o desenvolvimento frente as demandas de sustentabilidade, torna-se necessária a análise dos padrões de consumo na modernidade líquida, uma vez que, da perspectiva econômica o desenvolvimento é reconhecidamente alavancado pelo consumo, mas, por sua vez, o consumismo<sup>1</sup>, que é a patologia do consumo, é acusado de gerar graves danos ao meio ambiente.

<sup>1</sup> É importante ressaltar que Bauman diferencia o consumo do consumismo. De acordo com o autor, o consumo é “um elemento inseparável da sobrevivência biológica que nós humanos compartilhamos com todos os outros organismos vivos”, portanto, é algo inerente ao ser humano, que busca suprir suas necessidades básicas para sua sobrevivência desde seu surgimento no planeta. O consumismo, por sua vez, “é um atributo da sociedade”, que “associa a felicidade não tanto à satisfação de necessidades (como suas ‘versões oficiais’ tendem a deixar implícito), mas a um volume e uma intensidade de desejos sempre crescentes”, logo, consome-se não apenas para suprir suas

De acordo com Bauman, a sociedade atual é uma sociedade líquida, pois sua característica mais marcante é sua fluidez, como um líquido que não tem forma definida e se adapta aos recipientes onde é colocada. É uma sociedade com rápidas mudanças, maleável, mutável. É exatamente nesta sociedade que hoje desenvolve-se padrões de consumo vorazes, onde o próprio ser humano se comporta como uma mercadoria em dados momentos sociais. Dita sociedade caracteriza-se como uma sociedade de consumidores, e nela, na concepção do citado autor, sua característica mais marcante é a transformação dos consumidores em mercadoria, por mais que esta característica seja cuidadosamente disfarçada e encoberta (Bauman, 2008, p. 18).

Ainda, de acordo com o referido sociólogo, nesta sociedade, para ter participação ativa, é preciso estar inserido no mercado de consumo, sendo o que se espera de qualquer um dos membros desta: tornar-se mercadoria. Esta é a qualidade *sine qua non* para se tornar membro autêntico desta sociedade (Bauman, 2008, p. 72, 97 e 84).

Trata-se da eterna busca da felicidade, já retratada em Aristóteles (1996), mas não a felicidade duradoura, e sim a felicidade do momento, constituindo-se, por isso, numa sociedade pontilista, onde seus membros estão preocupados em aproveitar o momento, sem maiores preocupações com o futuro, como se tudo pudesse se acabar de forma fugaz (Bauman, 2008, p. 43).

Esta felicidade, muitas vezes, é buscada no consumo de bens e produtos, sempre os mais novos, os mais tecnológicos, os recém-laçados. E quando o produto adquirido não satisfaz as expectativas, eles são descartados, eis que é desta maneira que o consumidor atual lida com suas insatisfações (Bauman, 2008, p. 28).

Note-se que este comportamento da sociedade de consumo contribui muito para a geração de resíduos sólidos no meio ambiente, bem como para um aumento da produção de bens e serviços, os quais são produzidos mediante a utilização de recursos naturais, cada dia mais escassos no planeta.

Registre-se que todo este excesso, vem cobrando seu preço do meio ambiente, seja na utilização cada vez maior dos recursos naturais, seja com a produção crescente de resíduos sólidos, emissão de gases poluentes etc. Sabendo que os recursos naturais, em sua maioria são finitos, fica a reflexão: Até quando o planeta Terra suportará este padrão de consumo da sociedade líquida?

Apesar deste cenário desenhado por Bauman, há quem enxergue esta mesma realidade de modo menos pessimista. Dentre tantos, pode-se citar Gilles

---

necessidades básicas, mas de forma desenfreada em busca de uma felicidade sempre inalcançável e não duradoura (Bauman, 2008, p. 34-41).

Lipovetsky, filósofo francês, que define a atual sociedade, não como líquida, mas sim como hipermoderna, hiperconsumista. A hipermodernidade, segundo Lipovetsky, é a terceira fase da modernidade, que passou anteriormente pelas fases da pós-modernidade<sup>2</sup> e do hipernarcisismo<sup>3</sup>, e se caracteriza pelo hiperconsumo, que na sua concepção é um “consumo que absorve e integra parcelas cada vez maiores da vida social” (Lipovetsky, 2004, p. 25).

Assim como Bauman, o filósofo francês também identifica como mola motriz deste hiperconsumo a busca pelo prazer, de modo que esta prática se fundamenta em critérios individuais, sob uma ótica emotiva e hedonista<sup>4</sup>. Todavia, apesar deste hiperconsumo propalado, o citado autor destaca que há alguns fatos que se devem reconhecer como positivos nesta sociedade, tais como, a consensualidade dos direitos humanos atualmente, a manifestação intensa dos valores da tolerância e do respeito, assim como a generalização da ojeriza ao uso indiscriminado da violência (Lipovetsky, 2004, p. 37-38).

Os referidos filósofos concordam que a sociedade atual, seja ela líquida ou hipermoderna, tem como características o individualismo exacerbado, a priorização pelo presente imediato e não pelo futuro, a desagregação do sentido de dívida para com a sociedade, dentre outras. Todavia, o filósofo francês busca enxergar também os pontos positivos e de evolução desta sociedade, conforme citado acima.

Registre-se que, primeiramente, acreditava-se que a degradação ambiental do planeta se dava em razão do crescimento demográfico dos países em desenvolvimento. Contudo, com as discussões realizadas para a Conferência da Rio 92, surgiram debates de que os problemas ambientais eram decorrentes do estilo de vida e padrões de consumo dos países desenvolvidos. Portanto, foi, especialmente, com a Agenda 21, a Declaração do Rio e o Tratado das ONGs, que se passou a relacionar a degradação ambiental como os padrões de consumo da sociedade, padrões de consumo estes que se modificaram e tornaram-se a principal fonte de identidade cultural e de inclusão na vida social (Castro; Trevisan, s/d).

<sup>2</sup> Conforme afirma Lipovetsky, a passagem da modernidade para a pós-modernidade ocorre por volta de meados do século XX e tem como principais agentes o consumo de massa e seus valores, senão vejamos a explicação do autor: “Na realidade, são antes de tudo o consumo de massa e os valores que ele veicula (cultura hedonista e psicologista) os responsáveis pela passagem da modernidade à pós-modernidade, mutação que se pode datar da segunda metade do século XX.” Portanto, a hipermodernidade pode ser vista como “uma sociedade liberal, caracterizada pelo movimento, pela fluidez, pela flexibilidade” (Lipovetsky, 2004, p. 23 e 26).

<sup>3</sup> “Hipernarcisismo: época de um Narciso que toma ares de maduro, responsável, organizado, eficiente e flexível e que, dessa maneira, rompe com o Narciso dos anos pós-modernos, hedonista e libertário” (Lipovetsky, 2004, p. 26).

<sup>4</sup> “A busca dos gozos privados suplantou a exigência de ostentação e de reconhecimento social: a época contemporânea vê afirmar-se um luxo de tipo inédito, um luxo emocional, experencial, psicologizado, substituindo a primazia da teatralidade social pela das sensações íntimas” (Lipovetsky, 2004, p. 26).

De acordo com o Instituto de Defesa do Consumidor, em 2005, a diferença nos padrões de consumo dos países desenvolvidos para os em desenvolvimento eram evidentes, uma vez que 20% da população mundial eram responsáveis por 80% do consumo de recursos naturais e energia do planeta. Ditos 20% da população concentra-se no hemisfério norte do planeta. Este mesmo 20% são os responsáveis por mais de 80% da poluição e degradação ambiental do planeta. De outro lado, os 80% restantes da população mundial, concentrado no hemisfério sul, composta por países em desenvolvimento, são responsáveis por 20% do uso dos recursos naturais do planeta. De forma que se replicássemos o padrão de consumo dos países desenvolvidos para toda a população mundial, seriam necessários, pelo menos, mais dois planetas Terra para suprir a demanda. O problema é que só temos um. Portanto, fica evidente que o padrão de consumo atualmente em vigor é insustentável. Ademais, verifica-se que este vem agravando a má distribuição de renda, bem como a pobreza.

Ressalte-se, ainda, que resta assente que o meio ambiente sofre uma exploração excessiva, ameaçando a estabilidade dos seus sistemas de sustentação, onde há “exaustão de recursos naturais renováveis e não-renováveis, degradação do solo, perda de florestas e da biodiversidade, poluição da água e do ar e mudanças climáticas, entre outros” (Castro; Trevisan, s/d, p. 6). Todavia, conforme dados apresentados acima, esta exploração excessiva dos recursos naturais não é igualmente dividida na sociedade, onde apenas uma minoria desta se beneficia da riqueza gerada, enquanto todos assumem as consequências da degradação ambiental implementada.

De acordo com os dados apresentados no “Relatório Planeta Vivo 2020”, da WWF, a pegada ecológica (WWF, 2020) da produção e do consumo em Portugal aumentaram em comparação com os dados anteriores, enquanto esta diminuiu pouco no mundo e na Europa, como um todo, senão vejamos a tabela produzida pela instituição:

WWF - RPV		2010	2012	2014	2016	2018	2020
<b>Mundial</b>	Pegada Mundial	2,7	2,7	2,6	2,8	2,84	2,75
	Biocapacidade total	1,8	1,8	1,7	1,7	1,68	1,63
<b>Europa</b>	Pegada Europeia	4,7	4,7*	4,7*	4,8*	4,69	4,56
	Biocapacidade Europeia	2,9	2,2*	3,4*	2,3*	3,07	3,09
<b>Portugal</b>	Pegada Portuguesa	4,5	4,1	4,5	3,9	3,69	4,10
	Biocapacidade portuguesa	1,3	1,3	1,3	1,5	1,27	1,26

Fonte: WWF Living Planet Report 2020.

De acordo com os dados produzidos, Portugal, por exemplo, precisaria de 2,52 planetas para manter o estilo de vida de sua população, enquanto em 2018, ele precisava de 2,23 planetas. O país com a maior pegada ecológica é o Qatar, que ocupa a primeira posição, seguido por países como Estados Unidos, Austrália, Canadá, França, Itália, Reino Unido, Países Baixos, Bélgica, Suíça e Alemanha.

Note-se, como dito anteriormente, os países com maior pegada ecológica são os países desenvolvidos, localizados no hemisfério norte do planeta. “A variação nos níveis de pegada ecológica reflete diferentes estilos de vida e padrões de consumo, entre os quais a quantidade de alimentos, bens e serviços consumidos pela população local; os recursos naturais utilizados; e o dióxido de carbono emitido para fornecer tais bens e serviços.”

Como relatado anteriormente, os atuais padrões de consumo, focados num consumo exagerado, veloz e voraz, em busca de se alcançar a tão sonhada felicidade, vem ocasionando diversas consequências ao meio ambiente planetário, pois a cada ano consome-se mais e mais recurso naturais e despeja-se mais resíduos no meio ambiente. Registre-se que nada é jogado “fora”, pois não há “fora”, tudo o que é descartado, é despejado dentro do planeta, no meio ambiente.

Este modelo predatório de desenvolvimento, focado apenas no crescimento econômico vem impactando negativamente a qualidade de vida da população mundial atual, pois, de acordo com o Relatório “State of Global Air 2020” (Health Effects Institute, 2020), produzido pelo *Health Effects Institute*, em 2019, a poluição do ar foi considerada a quarta maior causa de morte precoce, sendo responsável pela morte de 6.67 milhões de vidas, só sendo superada pela pressão arterial alta, tabagismo e má alimentação.

Não é surpresa para ninguém que a degradação ambiental impacta diretamente na qualidade de vida da população. Tanto é verdade que o ano de 2020, em razão das restrições sociais causadas pela pandemia da covid 19, houve uma grande redução na emissão de poluição e degradação do meio ambiente, já que muitas indústrias e comércios tiveram suas atividades reduzidas ou paralisadas.

É importante que se registre que este desenvolvimento econômico, realizado sem maiores preocupações ambientais e sociais, não é mais o desenvolvimento a ser buscado pela sociedade atual, visto que, conforme já se viu, o mero desenvolvimento econômico não é, por si só, causa de desenvolvimento humano, como prova tem-se os dados no relatório “State of World 2004”, elaborado pelo World Watch Institute.

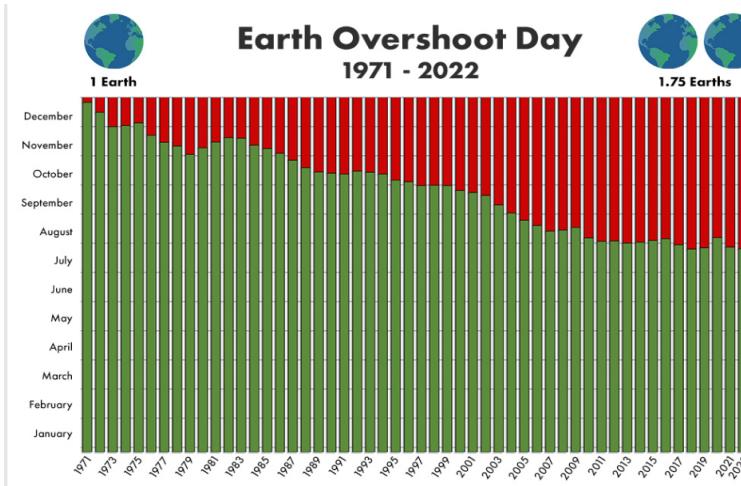
Segundo o mencionado relatório, os Estados Unidos da América ocupam o primeiro lugar no ranking de maior sociedade de consumo, seguido pela China e Índia. O Brasil, por sua vez, ocupa a sétima colocação. Todavia, apenas 33%

da população brasileira encontra-se incluída nesta sociedade de consumo, que é formada pela população que ganha, ao menos, R\$ 20 mil ao ano.

No que tange a emissão de gases poluentes, os Estados Unidos também ocupam o primeiro lugar no ranking mundial, com mais de 20% do total das emissões, seguido pela China, com 11% e depois pela Rússia, com 7%. Em quarto lugar, encontra-se o Brasil, responsável por 5% do total das emissões nos últimos 171 anos (Udop, 2021).

De acordo com os cálculos feitos pelo Global Footprint Network e divulgado no Brasil pelo Akatu organização sem fins lucrativos, desde a década de 70 que a humanidade vem consumindo mais recursos biológicos do que o planeta é capaz de regenerar em um ano. A fim de medir este déficit, a citada organização passou a divulgar o “Dia da Sobrecarga”, “data que marca o momento em que a humanidade consumiu todos os recursos biológicos que o planeta é capaz de regenerar durante um ano” (Akatu, 2022).

Em 1971, o dia da sobrecarga foi o em 25 de dezembro. A medida que foram se intensificado a industrialização e o consumo, esta data foi sendo cada vez mais próxima ao meio do ano, senão vejamos na imagem a seguir<sup>5</sup>:



Fonte: Nacional Footprint and Biocapacity Accounts 2022 Edition.

<sup>5</sup> Segue detalhamento do dia da sobrecarga, conforme expresso no gráfico apresentado: December 25, 1971; December 14, 1972; December 1, 1973; December 2, 1974; December 4, 1975; November 21, 1976; November 15, 1977; November 11, 1978; November 2, 1979; November 8, 1980; November 15, 1981; November 19, 1982; November 19, 1983; November 11, 1984; November 8, 1985; November 3, 1986; October 27, 1987; October 18, 1988; October 15, 1989; October 14, 1990; October 13, 1991; October 15, 1992; October 15, 1993; October 13, 1994; October 7, 1995; October 4, 1996; October 1, 1997; October 1, 1998; October 1, 1999; September 25, 2000; September 24, 2001; September 21, 2002; September 11, 2003; September 2, 2004; August 26, 2005; August 21, 2006; August 15, 2007; August 15, 2008; August 19, 2009; August 8, 2010; August 4, 2011; August 4, 2012; August 3, 2013; August 4, 2014; August 5, 2015; August 6, 2016; August 1, 2017; July 28, 2018; July 29, 2019; August 22, 2020\*; July 30, 2021; July 28, 2022. (Earth Overshoot day, s/d).

Note-se que, com a pandemia da covid 19 e suas restrições a circulação de pessoas, bem como por conta da desaceleração da economia com a referida pandemia, empurrou-se esta data para o mês de agosto, mais precisamente, dia 22, demonstrando o quanto uma redução no consumo e na produção industrial são salutares ao meio ambiente e, consequentemente, auxilia na construção de um ambiente mais saudável e equilibrado.

Com a retomada do crescimento econômico e o restabelecimento dos padrões de consumo, no ano de 2021, o dia da sobre carga foi no dia 29 de julho e no ano de 2022, foi o dia 28 de julho. Isso significa que, para manter o atual padrão de consumo, um único planeta Terra não é suficiente, precisa-se de cerca de 1,7 planeta para sustentar este desenvolvimento baseado no consumismo e no crescimento econômico (Akatu, 2022).

Registre-se que o resultado desta insustentabilidade ambiental, retorna à população mundial em forma de crise climática, erosão do solo, perda da biodiversidade, escassez de água potável, além do acúmulo de resíduos sólidos, os quais chegam a ser despejados nos oceanos.

Ante aos dados apresentados, resta evidente que é preciso modificar hábitos, transformar os padrões de produção e consumo. Esta é a mensagem mais urgente trazida no citado relatório. Diante disso, o próximo passo desta pesquisa é investigar a existência de iniciativas que buscam produzir com respeito e preocupação com o meio ambiente, a exemplo da economia solidária?

### **3 A ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO PILAR PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL**

Como vimos o crescimento econômico por si só não produz um desenvolvimento sustentável, de modo que uma minoria da população é responsável pelo consumo de mais de 80% dos recursos naturais do planeta, agravando a degradação ambiental que é suportada por todos.

Também se deixou assente que é preciso modificar os padrões de consumo da população mundial, de modo que a maior parte da população passe a ter condições mínimas de desenvolvimento, já que o desenvolvimento buscado é o desenvolvimento humano, onde o econômico, o social e o ambiental são partes harmônicas deste processo de desenvolvimento.

Sabe-se que hoje surgem novas tecnologias que buscam dar um ar de sustentabilidade aos processos produtivos, tornando mais altos os valores dos produtos com a marca verde (orgânicos, biodegradáveis etc.). Todavia, não basta apenas investir em tecnologia para alterar os rumos da degradação ambiental crescente

no planeta<sup>6</sup>. Como se demonstrou, é preciso alterar padrões de consumo, de modo a permitir um mínimo existencial à população mundial.

Dentre as diversas ferramentas hoje usadas para um desenvolvimento sustentável, cabe aqui destacar a economia solidária, que se caracteriza como um outro modo de produção, centrada nos princípios da propriedade coletiva ou associada do capital, bem como no direito à liberdade individual (Singer, 2002, p. 10).

Pode-se definir a economia solidária como “um movimento social que propõe um modo de produção autogestionário, democrático e cooperativo, alternativo à economia tradicional, que tem por finalidade o desenvolvimento econômico, social e político, em detrimento da pura acumulação de capital” (Leal; Rodrigues, 2018).

Trata-se de movimento social, pois busca, com sua existência, ser uma alternativa ao modo de produção capitalista, pautando-se pelos princípios da solidariedade, igualdade entre os trabalhadores, democracia, cooperação e autogestão. Deste modo, a economia solidária rege suas relações sociais pela reciprocidade e não pela competitividade, que caracteriza o modo de produção capitalista tradicional (Singer, 2002, p. 7-10; Diniz; Santiago, 2023, p. 8).

Nas palavras de Paul Singer (2002, p. 10),

A apologia da competição chama a atenção apenas para os vencedores, a sina dos perdedores fica na penumbra. O que acontece com os empresários e empregados das empresas que quebram? E com os pretendentes que não conseguem emprego? Ou com os vestibulandos que não entram na universidade? Em tese, devem continuar tentando competir, para ver se saem melhor da próxima vez. Mas, na economia capitalista, os ganhadores acumulam vantagens e os perdedores acumulam desvantagens nas competições futuras. Empresários falidos não têm mais capitais próprio, e os bancos lhes negam crédito exatamente porque já fracassaram uma vez. Pretendentes a emprego que ficaram muito tempo desempregados tem menos chance de serem aceitos, assim como os que são mais idosos. Os reprovados em vestibular precisariam se preparar melhor, mas como já gastaram seu dinheiro fazendo cursinho à probabilidade de que o consigam é cada vez menor. (...) Vantagens e desvantagens são legadas de pais para filhos e para netos. Os descendentes dos que acumularam capital ou prestígio profissional, artístico etc., entram na competição econômica com nítida vantagem em relação aos descendentes dos que se

<sup>6</sup> Como sustentado por Celso Furtado, desde 1974, “(...) A atitude ingênua consiste em imaginar que problemas dessa ordem serão solucionados necessariamente pelo progresso tecnológico, como se a atual aceleração do progresso tecnológico não estivesse contribuindo para agravá-los (...)” (1974, p. 18.).

arruinaram, empobreceram e foram socialmente excluídos. O que acaba produzindo sociedades profundamente desiguais.

Diferentemente de uma empresa capitalista comum, que são geridas de forma heterônoma, ou seja, por uma administração hierarquizada que visa unicamente o lucro, as empresas que estão inseridas na economia solidária são geridas por autogestão, onde se pratica a gestão democrática, de modo que todos os componentes da empresa, sócios entre si, participam da tomada de decisão por intermédio de assembleias. O mérito principal deste tipo de gestão não é a eficiência econômica, mas sim o desenvolvimento humano que acaba por proporcionar a seus praticantes, eis que a necessidade de participar das discussões e tomadas de decisão coletiva, educa e conscientiza (Singer, 2002, p. 21).

Na economia solidária, o empreendimento não visa unicamente os resultados financeiros, pautando-se, sobretudo, no desenvolvimento humano, no trabalho coletivo e na participação democrática dos seus membros, de forma que prevalece a harmonia entre o social, o econômico e o político.

Registre-se, ainda, que neste modelo alternativo de produção, o “tratamento isonômico e igualitário dos sócios no empreendimento corrobora com o ideal de valorização do ser humano e não de sua propriedade” (Singer, 2002, p. 216), até porque, aqui, a propriedade não é individual, mas coletiva, assim como os resultados do negócio, que são divididos por seus membros, não havendo assalariados, mas sim sócios, com retiradas definidas em decisões coletivas.

Acrescente-se, também, que ela é impulsionada pelo consumo solidário, segundo o qual dá-se preferência a aquisição de bens e produtos produzidos por empreendimentos solidários. Dito consumo é estimulado por um movimento social que trata do comércio justo, também conhecido como *fair trade*, onde busca-se convencer os consumidores a adquirirem seus bens e serviços sob a ótica de como eles são produzidos, observando se tais produtores respeitam o meio ambiente, o social, o político e demais aspectos, deixando de lado um consumo que se preocupa unicamente com seu proveito individual, baseado em preço e qualidade das mercadorias adquiridas.

As iniciativas de economia solidária em diferentes partes do mundo apresentam semelhanças com algumas tendências históricas e culturais de organização de grupos sociais do passado, que ressurgem ou se revigoram na pós-modernidade, combinando a dimensão comunitária tradicional e a moderna dimensão pública na sua ação. Esse tipo de economia já é realidade em diferentes partes do mundo, e se caracteriza por ser gestada a partir de iniciativas cooperativistas e associativistas, oriundas da sociedade civil e dos meios populares. Diferentes configurações

são possíveis: criação coletiva do próprio circuito de produção e consumo, alimentando cadeias socioprodutivas autônomas e, em alguns casos, não-monetarizadas, ou diferentes tipos de parcerias com os poderes públicos, como, por exemplo, os bancos populares, clubes de trocas e as cooperativas sociais (França Filho; Laville, 2004, p. 15-18; Nunes; Santiago, 2017; Diniz; Santiago, 2023).

De acordo com o II Mapeamento da Economia Solidária, realizado pela UNISINOS em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego (Kuyven; Kappes, 2013, p. 8), entende-se como empreendimento econômico solidário aquelas organizações coletivas – “cujos participantes ou sócios (as) são trabalhadores (as) dos meios urbanos e rural que exercem coletivamente a gestão das atividades, assim como a alocação dos resultados” –, permanentes e que “realizam atividades econômicas de produção de bens, de prestação de serviços, de fundos de crédito (...), de comercialização (compra, venda e troca de insumos, produtos e serviços) e de consumo solidário”.

Tendo por base esta definição, o IPEA, em levantamento de dados realizados no ano de 2016, identificou 19.708 empreendimentos de economia solidária existentes nas cinco regiões do país, distribuídos em 2.713 municípios brasileiros. Deste total, cerca de 40,8% dos empreendimentos mapeados estão localizados na região Nordeste, enquanto o Centro-Oeste apresenta o menor percentual, de 10,3%.

Considerando a principal atividade econômico desenvolvida, verificou-se que cerca de 56,2% dos empreendimentos atuam na produção ou produção e comercialização, enquanto apenas 1,7% dedicam-se a poupança, crédito e/ou finanças solidárias. Verificou-se, também, que 54,8% das empresas de economia solidária estão localizadas na zona rural e 34,8% em áreas urbanas e outras 10,4% em área considerada mista (urbana e rural). Logo, percebe-se que, no Brasil, há uma predominância destes empreendimentos em áreas rurais e em atividades de produção ou produção e comercialização.

O levantamento realizado também mostra que o número de empreendimentos de economia solidária vem crescendo no passar dos anos, pois no levantamento realizado 5,9% foram instituídas nos anos 80; 27,3% nos anos 90; e 65,1% nos anos 2000 até 2013.

Note-se que tal modelo de produção, além de não privilegiar o lado econômico, centra-se mais no lado social, ambiental e político da atividade comercial, pois além do crescimento econômico, tais empreendimentos acolhem os excluídos do mercado de capitais, conferindo-lhe dignidade, um trabalho, renda e participação política, permitindo, além da satisfação de suas necessidades humanas, um estímulo à liberdade e ao pensamento crítico.

Obviamente, não se prega, através deste estudo, a extinção dos modelos de negócio tradicionais, o que seria incompatível com o sistema capitalista, mas apenas o resgate e a valorização de uma via alternativa de gestão e economia, mais compatível com os paradigmas da sustentabilidade econômica, social e ambiental.

No que tange ao respeito ao meio ambiente, através do consumo solidário, eles são estimulados a produzir com o menor impacto ao meio ambiente, sem uso de agrotóxicos e fertilizantes, fazendo uso de propriedade coletiva de bens e insumos. Há, ainda, empreendimentos voltados especificamente a reciclagem dos resíduos sólidos, que contribuem para conferir um reuso de materiais que podem ser reciclados.

A preservação ambiental, ainda que eventualmente não se configure como uma consequência intencional da economia solidária, é uma consequência intrínseca, pois sustentabilidade e comunidade são partes inerentes e inseparáveis desse sistema, e não uma reflexão tardia ou um suplemento (Botsman; Rogers, 2011, p. 62-63).

Ademais, além de auxiliar na mudança do padrão de consumo da população, os empreendimentos de economia solidária auxiliam na concretização do direito ao desenvolvimento, pois além de conferir trabalho e renda para parcela excluída da população, ainda fomenta a inclusão social, a liberdade, solidariedade e a cooperação entre os seres humanos.

## CONCLUSÃO

Em face da pesquisa realizada, ficou demonstrado que, hoje, o desenvolvimento buscado deve ser o desenvolvimento sustentável, onde as esferas social, econômica e ambiental sejam consideradas para a avaliação do pleno desenvolvimento da pessoa humana, ante ao direito humano reconhecido por declaração das Nações Unidas, o direito ao desenvolvimento.

Também ficou assente que a sociedade atual, seja ela chamada de líquida ou hipermoderna, está centrada num hiperconsumo, no qual busca-se mais do que a mera satisfação das necessidades básicas do ser humano, o que gera distúrbios de sustentabilidade social, econômica e ambiental.

Apesar desta característica da sociedade atual, verificou-se, ainda, que alguns membros desta mesma sociedade vêm tomando consciência do seu papel para a proteção ambiental e a necessidade de mudar seus padrões de consumo, tornando-se um consumidor consciente, que busca saber como os produtos que consome foram produzidos.

Deixou-se assente os liames que interligam o desenvolvimento, os padrões de consumo e a degradação ambiental em curso, de modo que é preciso buscar formas de produzir e consumir sem que o meio ambiente e a sociedade paguem a conta indigesta da degradação ambiental e da não concretização do direito ao desenvolvimento de todos.

Neste panorama, verificou-se que a economia solidária possui papel importante no auxílio a mudança destes padrões de consumo, assim como na construção de um desenvolvimento sustentável. Logo, a economia solidária pode ser vista como instrumento adequado no fomento a mudança nos padrões de consumo e também se constitui em ferramenta útil ao desenvolvimento humano sustentável.

## REFERÊNCIAS

- AKATU. Dia da sobrecarga da Terra: essa conta não fecha! *Akatu*, 13 de julho de 2022. Disponível em: <https://akatu.org.br/dia-da-sobrecarga-da-terra-essa-conta-nao-fecha/>. Acesso em: 04 ago. 2022.
- ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo: A transformação das pessoas em mercadoria* (Portuguese Edition). São Paulo: Zahar, 2008. Kindle edition.
- BBC BRASIL. *Brasil é o 7º mercado consumidor do mundo, diz relatório*. 2004. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2004/01/printable/040109\\_pesquisacs](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2004/01/printable/040109_pesquisacs). Acesso em: 19 ago. 2022.
- BOTSMAN, Rachel; ROGERS, Roo. *O que é meu é seu: como o consumo colaborativo vai mudar o nosso mundo*. Trad. Rodrigo Sardenberg. Porto Alegre: Bookman, 2011.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 jun. 2022.
- CASTRO, Aline Eggres de; TREVISAN, Marcelo. Padrões insustentáveis de consumo: um panorama do desequilíbrio global nos hábitos individuais e suas consequências para o desenvolvimento sustentável. *Revista Estudos de Administração e Sociedade*, Niterói, v. 5 n. 2, p. 22-40, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistaeas/article/view/28572>. Acesso em: 03 ago. 2022.
- DINIZ, Maria Helena; SANTIAGO, Mariana Ribeiro. Cooperativas de trabalhadores constituídas a partir do processo de falência como propulsoras do desenvolvimento nacional. *Revista Argumentum*, Marília/SP, v. 24, n. 2, p. 237-262, maio/ago. 2023.
- DINIZ, Maria Helena; SANTIAGO, Mariana Ribeiro. *Função social e solidária da posse*. São Paulo: Saraiva, 2023.
- EARTH OVERSHOOT DAY. *Past Earth Overshoot Days*. Disponível em: <https://www.overshootday.org/newsroom/past-earth-overshoot-days/>. Acesso em: 19 ago. 2022.

ELKINGTON, John. *Canibais com garfo e faca*. Tradução Patrícia Martins Ramalho. São Paulo: Makron Books, 2001.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de; LAVILLE, Jean-Louis. *A economia solidária: uma abordagem internacional*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Círculo do Livro, 1974. p. 18.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020.

HEALTH EFFECTS INSTITUTE. *State of Global Air 2020*. Special Report. Boston, MA: Health Effects Institute, 2020. Acesso em: 19 ago. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Os novos dados do mapeamento de economia solidária no Brasil*: Nota metodológica e análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos. Relatório de pesquisa. Brasília, 2016. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7410/1/RP\\_Os%20Novos%20dados%20do%20mapeamento%20de%20economia%20solid%C3%A1ria%20no%20Brasil\\_2016.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7410/1/RP_Os%20Novos%20dados%20do%20mapeamento%20de%20economia%20solid%C3%A1ria%20no%20Brasil_2016.pdf). Acesso em: 24 ago. 2022.

KUYVEN, Patrícia Sorgatto; KAPPES, Sylvio Antônio. *II Mapeamento da Economia Solidária Região Sul*: Cartilha informativa. São Leopoldo: UNISINOS, 2013. p. 8. Disponível em: <http://sies.ecosol.org.br/images/resultado/ii-mapeamento-da-economia-solidaria-regiao-sul-cartilha-informativa.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2022.

LEAL, Kamila Soares; RODRIGUES, Marilda de Sá. Economia Solidária: conceitos e princípios norteadores. *Revista Humanidades e Inovação*, v. 5, n. 11, 2018. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/844>. Acesso em: 22 ago. 2022.

LIPOVETSKY, Gilles. *Os tempos hipermodernos*. Trad. Mário Vilela. São Paulo: Editora Barcarolla, 2004.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *A ONU e o meio ambiente*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>. Acesso em: 16 abr. 2024.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Conheça os novos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>. Acesso em: 16 abr. 2024.

NUNES, Geilson; SANTIAGO, Mariana Ribeiro. Crowdfunding: o financiamento coletivo como expoente do consumo colaborativo. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 114, p. 271-294, 2017.

ONU. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod\\_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf). Acesso em: 21 ago. 2022.

ONU. *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*. 1986. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/sposos/lex170a.htm>. Acesso em: 22 ago. 2022.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Paula Yone Stroh (org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986.

SINGER, Paul. *Introdução à economia solidária*. 1. ed. 6. reimpressão. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

UDOP. Brasil é 4º no mundo em ranking de emissão de gases poluentes desde 1850. *Udop*, 28 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.udop.com.br/noticia/2021/10/28/brasil-e-4-no-mundo-em-ranking-de-emissao-de-gases-poluentes-desde-1850.html#:~:text=Em%20primeiro%20lugar%20no%20ranking,%2C%20com%207%2520das%20emiss%C3%B5es>. Acesso em: 19 ago. 2022.

UNITED NATIONS. *Agenda 21* (1992). Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2024.

UNITED NATIONS. *Future We Want - Outcome document* (2012). Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html>. Acesso em: 16 abr. 2024.

UNITED NATIONS. *Johannesburg Declaration on Sustainable Development* (2002). Disponível em: [https://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/English/POI\\_PD.htm](https://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POI_PD.htm). Acesso em: 16 abr. 2024.

WWF. Índice Planeta Vivo 2020: Reversão da curva de perda de biodiversidade. Almond, R.E.A; Grooten, M; Petersen, T. (eds) WWF, Gland, Suíça, 2020. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://f.hubspotusercontent20.net/hubfs/4783129/LPR/PDFs/Brazil%20FINAL%20summary.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2022.

WWF. *FactSheet. Setembro de 2020*. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/factsheet\\_relatorio\\_planeta\\_vivo\\_e\\_novo\\_acordo\\_pela\\_natureza\\_e\\_pessoas\\_2020.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/factsheet_relatorio_planeta_vivo_e_novo_acordo_pela_natureza_e_pessoas_2020.pdf). Acessado em: 21 ago. 2022.

## **REFUGIADOS NO BRASIL: ASPECTOS LEGAIS E INSTITUCIONAIS DAS PRÁTICAS MIGRANTES NO TERRITÓRIO BRASILEIRO**

### ***REFUGEES IN BRAZIL: LEGAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS OF MIGRANT PRACTICES ON BRAZILIAN TERRITORY***

**Fernando Gustavo Knoerr**

Professor Permanente do Mestrado e Doutorado - UNICURITIBA – PR. Líder do grupo de pesquisa de Responsabilidade Civil Ambiental sob a perspectiva civil-constitucional, fomentado pelo Instituto Anima.

**Larissa Alves de Souza**

Membro do grupo de pesquisa de Responsabilidade Civil Ambiental sob a perspectiva civil-constitucional, fomentado pelo Instituto Anima.

**Eros Belin de Moura Cordeiro**

Professor Mestre do Unicuritiba. Membro do grupo de pesquisa de Responsabilidade Civil Ambiental sob a perspectiva civil-constitucional, fomentado pelo Instituto Anima.

**Karla Pinhel Ribeiro**

Professora Permanente do Mestrado e Doutorado - UNICURITIBA – PR. Membro do grupo de pesquisa de Responsabilidade Civil Ambiental sob a perspectiva civil-constitucional, fomentado pelo Instituto Anima.

**Submetido em:** Fevereiro/2024

**Aprovado em:** Novembro/2024

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo apresentar aspectos legais e institucionais das práticas migrantes de refugiados no território brasileiro na contemporaneidade. Na primeira parte, expõe-se os elementos principais da Lei 9.474/1997 e da Lei 13.445/2017, buscando esclarecer o panorama legislativo acerca do direito dos refugiados no Brasil. Na segunda parte, busca-se apresentar as medidas para o acolhimento de refugiados no Brasil, com ênfase no processo de solicitação de refúgio. Por fim, busca-se contribuir com uma abordagem sobre as ações, medidas

e instituições para maior inclusão dos refugiados no país, entendendo a importância também da participação da sociedade civil, por meio de organizações não governamentais, sociedades empresárias e instituições religiosas para garantir a efetivação dos direitos e a construção de uma sociedade mais inclusiva e acolhedora para os refugiados no Brasil.

**Palavras-chave:** Refugiados - Legislação - Instituições - Proteção - Direitos Humanos.

**Abstract:** This paper aims to present legal and institutional aspects of migrant practices of refugees in Brazil in contemporary times. In the first part, the main elements of Law 9474/1997 and Law 13445/2017 are exposed, searching to clarify the legislative panorama regarding the rights of refugees in Brazil. In the second part, we search to present the measures for the reception of refugees in Brazil, with emphasis on the refugee application process. Finally, we search to contribute with an approach on actions, measures and institutions for greater inclusion of refugees in the country, understanding the importance of the participation of civil society, through non-governmental organizations, business societies and religious institutions to guarantee the realization of rights and the construction of a more inclusive and welcoming society for refugees in Brazil.

**Keywords:** Refugees - Legislation - Institutions - Protection - Human Rights.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 A legislação brasileira e o instituto do refúgio. 1.1 Lei 9.474/1997. 1.2 Lei 13.445/2017. 2 Processo de solicitação de refúgio no Brasil. 3 Do reconhecimento Prima Facie. 4 Ações e medidas criadas para maior inclusão dos refugiados no Brasil. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

Se o mundo fosse regulado por uma só autoridade, não haveria refugiados; ninguém deveria, nem precisaria ir para o exílio. O que faz os refugiados de fato é que de um lado os estados-nações são divididos um do outro, por tensões e conflitos, perseguições e exclusões, e de outro lado os estados-nações não estão completamente fechados para o mundo lá fora, que a imigração, seja legal ou clandestina, freqüente ou rara, é mesmo nunca possível e que as ligações transnacionais – étnicas, religiosas, ideológicas, profissionais ou humanitárias – levam indivíduos ou grupos para seus respectivos territórios através de suas margens. O fenômeno do refugiado é baseado na dupla natureza – interestatal e transnacional – do sistema mundial<sup>1</sup>.

Como escreveu Hannah Arendt:

O conceito de direitos humanos, baseado na suposta existência de um ser humano em si, desmoronou no mesmo instante em que aqueles que diziam acreditar nele se confrontaram pela primeira vez com seres que haviam realmente perdido todas as outras qualidades humanas e rela-

<sup>1</sup> Ribeiro, Karla Pinhel. *O paradoxo da lei*. 2007. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/90088>. Acesso em: 22 maio 2023.

ções específicas – exceto que ainda eram humanos. O mundo não viu nada de sagrado na abstrata nudez de ser unicamente humano.<sup>2</sup>

O Brasil, apesar de ainda estar em fases iniciais no que se refere a legislação e proteção dos refugiados, nosso país não é iniciante no interesse nesse assunto, de maneira geral. Desde o início da universalização da proteção aos refugiados na década de 1950, o Brasil tem se comprometido com as normas internacionais, ratificando e adotando a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, além de integrar o Conselho Executivo do ACNUR desde 1958.

No entanto, mesmo com a ratificação desses tratados, a implementação prática ficou abaixo das expectativas. Ações concretas do governo brasileiro em relação às diretrizes internacionais foram limitadas. Após esse avanço não foram tomadas medidas efetivas e ativas por parte do governo brasileiro por quase 20 anos<sup>3</sup>.

## 1 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E O INSTITUTO DO REFÚGIO

A primeira movimentação ocorreu na década de 1970, mais especificamente 1977 quando o ACNUR firmou um acordo com o Brasil para o estabelecimento de um escritório em seu território, mais especificamente no Rio de Janeiro, devido à interrupção da democracia na América Latina. Essa situação gerou perseguição aos opositores dos novos regimes e, consequentemente, a criação de refugiados<sup>4</sup>.

Entretanto, o escritório tinha como principal função coordenar o reassentamento dos refugiados que chegavam ao país, uma vez que, no acordo entre o ACNUR e o governo brasileiro, estipulava-se que o Brasil manteria a limitação geográfica da Convenção de 1951, recebendo apenas refugiados provenientes da Europa. Além disso, o Brasil, que também vivia sob uma ditadura militar, não desejava acolher pessoas contrárias a regimes semelhantes ao seu, mas permitia que essas pessoas transitassesem em seu território para reassentamento em outro país.

Curiosamente, mesmo com a presença do ACNUR em seu território, o Brasil não denunciou a reserva geográfica, em grande parte porque, através desse mesmo acordo, o Brasil autorizava a instalação do ACNUR, mas não reconhecia seu mandato como órgão de uma organização internacional. Durante esse período, o apoio da Cáritas e da Comissão Pontifícia Justiça e Paz, ou Comissão Justiça e

<sup>2</sup> ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Cia. das Letras. 1989. p. 33.

<sup>3</sup> SAADEH, Cyro; EGUCHI MAYUMI, Mônica. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados – Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados*. Disponível em: [pge.sp.gov.br](http://pge.sp.gov.br). Acesso em: 20 abr. 2023.

<sup>4</sup> SAADEH, Cyro; EGUCHI MAYUMI, Mônica. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados – Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados*. Disponível em: [pge.sp.gov.br](http://pge.sp.gov.br). Acesso em: 20 abr. 2023.

Paz, foi crucial para que os refugiados fossem devidamente assistidos pelo ACNUR. Desde então, a situação política na América Latina e no Brasil passou por mudanças significativas, com a redemocratização em diversos países da região. O Brasil, em particular, passou a adotar uma postura mais aberta em relação à questão dos refugiados e, em 1997, promulgou a Lei 9.474, que estabelece normas para a proteção e reconhecimento da condição de refugiado no país.

Apesar de não ser uma novidade para o nosso país, como mencionado anteriormente, o ordenamento jurídico brasileiro ainda está amadurecendo as políticas públicas internas no que tange “refugiados” e migrantes no geral.

### **1.1 LEI 9.474/1997**

Um dos maiores avanços da legislação brasileira no que tange ao tema dos refugiados de maneira específica é a supramencionada Lei nº 9.474, promulgada em 22 de julho de 1997, a Lei nº 9.474 estabeleceu os mecanismos para a execução do Estatuto dos Refugiados de 1951 no Brasil, bem como a aplicação de outros instrumentos, como a Declaração de Cartagena.

Esse marco legal aborda a definição de refugiados, seus direitos e obrigações em território brasileiro, as situações em que o status de refugiado pode ser revogado, as normas para a solicitação, as instituições responsáveis, entre outros aspectos relevantes.

A referida legislação foi crucial para a adaptação do Brasil às normas internacionais de proteção aos refugiados, permitindo que o país cumprisse com suas obrigações internacionais e proporcionasse um ambiente seguro e acolhedor para aqueles que fogem de conflitos, perseguições e violações aos direitos humanos.

Além disso, a Lei nº 9.474/97 instituiu o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão responsável pela análise e decisão sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil.

Um aspecto importante da Lei nº 9.474 é a incorporação da Declaração de Cartagena, que amplia a definição de refugiado para incluir pessoas que fogem de situações de violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violações massivas dos direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbem gravemente a ordem pública. Essa incorporação demonstra o compromisso do Brasil em proteger um número maior de pessoas que necessitam de refúgio.

A legislação também estabelece direitos e deveres dos refugiados no Brasil, garantindo o acesso à educação, saúde, trabalho e outros serviços públicos essenciais. Além disso, a lei assegura o direito à documentação e à liberdade de movimento, permitindo que os refugiados se integrem à sociedade brasileira e reconstruam suas vidas com dignidade.

Em suma, a Lei nº 9.474 de 1997 é um marco importante no sistema de proteção aos refugiados no Brasil, proporcionando um arcabouço legal sólido e abrangente para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e a aplicação de outros instrumentos internacionais relacionados, como a Declaração de Cartagena. A existência dessa lei demonstra o compromisso do Brasil em proteger e acolher aqueles que buscam refúgio e segurança em seu território.

## 1.2 LEI 13.445/2017

Existiu em 2017 a reforma do então chamado “Estatuto do Estrangeiro”, tal Estatuto tratava não apenas dos refugiados, mas também de todo migrante, como um “estranho” propriamente dito, um elemento não identificado e não desejado pelo Governo brasileiro. Era uma lei extremamente conservadora e nacionalista que, apesar do nome disfarçar, o “Estatuto” mais parecia feito para o nacional do que para o estrangeiro, ou melhor, para proteger o nacional do estrangeiro. Vale ressaltar que o episódio dos haitianos no Brasil ocorreu na vigência do estatuto do estrangeiro.

A promulgação da Lei 13.445/2017, conhecida como “Lei de Migração”, representa uma ruptura significativa com a abordagem ultrapassada em relação aos migrantes e refugiados. Embora o título sugira que a legislação trata de questões migratórias de maneira geral e não específica, o Artigo 121 estabelece que: “Na aplicação desta Lei, devem ser levadas em consideração as disposições da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, nas situações que envolvam refugiados e solicitantes de refúgio”. Com a entrada em vigor desta lei, o Brasil passa a enxergar o refugiado como alguém que necessita do amparo de outro país para garantir sua sobrevivência, uma vez que seu país de origem não é capaz ou não tem condições de acolhê-lo adequadamente, por diversas razões.

A legislação também reconhece que os refugiados têm direitos dentro do território brasileiro e, como Estado acolhedor, possui o dever moral e ético de receber essas pessoas. Com a promulgação desta Lei, é possível afirmar que o Brasil agora conta com leis voltadas para os refugiados e migrantes em relação à sociedade brasileira, e não o inverso. No entanto, apesar deste progresso, a migração e os fluxos migratórios ainda enfrentam desafios.

É importante destacar que ainda há um longo caminho a percorrer e inúmeras mudanças a serem implementadas, mas é indiscutível que já ocorreu uma evolução considerável neste tema em território nacional. Um dos aspectos que poderiam ser abordados é a integração dos refugiados e migrantes na sociedade brasileira, incluindo acesso à educação, saúde, moradia e oportunidades de trabalho. Além disso, a conscientização da população sobre a situação dessas pessoas

e a promoção da convivência harmoniosa entre diferentes culturas também são aspectos fundamentais.

Já é sabido por nós, através dos parágrafos anteriores, que a Lei 13.445/2017 veio suplantar o antigo e desatualizado “Estatuto do Estrangeiro”. Apesar do avanço, as informações dadas pela Polícia Federal ou pelos próprios cidadãos brasileiros aos refugiados quando eles chegam ao Brasil não são esclarecedoras, fazendo com que eles percam prazos, deixem de se cadastrar e fiquem irregulares no Brasil.

## 2 PROCESSO DE SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO NO BRASIL

O pedido de refúgio não possui custos, sendo completamente gratuito e sem taxas. A solicitação se baseia no artigo 1º, inciso I, da Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997, onde se avalia o temor fundamentado de perseguição por raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas de indivíduos que estejam no Brasil e não possam ou não queiram acolher-se à proteção de seu país.

Migrantes recém-chegados ao Brasil devem seguir os seguintes passos para se tornarem refugiados e, consequentemente, imigrantes regulares: 1) Estar em território brasileiro; 2) Dirigir-se à Polícia Federal para solicitar refúgio e obter proteção governamental; 3) Acessar o Sisconare, efetuar cadastro e preencher o formulário de solicitação de refúgio; 4) Comparecer à Polícia Federal para coleta de digitais e registro do solicitante<sup>5</sup>.

Recebido o Protocolo de Refúgio, documento temporário concedido durante o processo de reconhecimento da condição de refugiado, o migrante poderá utilizá-lo como identificação até a emissão do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DPRNM). O DPRNM, válido por um ano e renovável até a decisão final do CONARE, substitui o Protocolo de Refúgio como documento de identificação e deve ser renovado anualmente na Polícia Federal<sup>6</sup>.

O DPRNM comprova a regularidade migratória e protege contra deportação para países onde a vida do migrante esteja em risco. Com esse documento, o migrante tem direito à carteira de trabalho (CTPS), cadastro de pessoa física (CPF), abertura de conta bancária e acesso a serviços públicos no Brasil. Após o registro na PF, o indivíduo se torna solicitante de refúgio e seu processo entra na fila de análise do CONARE<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Etapas do processo de refúgio*. Brasília: Governo Federal, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/etapas-do-processo-de-refugio>. Acesso em: 01 maio 2023.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

Caso o Protocolo de Refúgio não seja renovado até seis meses após a data de validade, o processo de refúgio é extinto e não será analisado pelo CONARE. Nessa situação, será necessário fazer um novo pedido de refúgio e retornar ao final da fila. Além disso, sem um documento válido, o solicitante de refúgio se encontra em situação migratória irregular no Brasil e não terá acesso a direitos.

O solicitante tem direito a ser entrevistado pessoalmente por um funcionário do CONARE ou da Defensoria Pública da União. Durante a entrevista, serão questionados em detalhes os motivos que levaram o migrante a deixar seu país. A entrevista será conduzida em um idioma comprehensível para o migrante, e se necessário, será fornecido um intérprete. O migrante também pode passar por uma segunda entrevista com um advogado das organizações parceiras do ACNUR: Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, Caritas Arquidiocesana de São Paulo e Instituto Migrações e Direitos Humanos.

Para manter a validade do protocolo provisório, é necessário renová-lo a cada 180 dias na Polícia Federal. Aqueles que não renovarem o protocolo no prazo estipulado estão sujeitos ao arquivamento de seu pedido de refúgio. O solicitante que não comparecer à entrevista sem justificativa também ficará sujeito ao arquivamento da solicitação de refúgio. O migrante tem direito a ser assistido por um advogado da Defensoria Pública da União ou das organizações parceiras do ACNUR, de forma totalmente gratuita, para acompanhar todos os procedimentos de seu pedido de refúgio<sup>8</sup>.

Informações relevantes incluem: 1) A condição de refugiado não pode ser solicitada fora do território brasileiro, em consulados ou embaixadas brasileiras no exterior; 2) A solicitação de refúgio é gratuita e pode ser feita diretamente pelo interessado, sem a necessidade de advogado; 3) A solicitação de refúgio também pode incluir o grupo familiar que acompanha o migrante no Brasil; 4) Crianças menores de 18 anos desacompanhadas ou separadas de suas famílias terão um adulto responsável (guardião) designado judicialmente; 5) O pedido de refúgio pode ser acompanhado em qualquer posto da Polícia Federal ou com as organizações da sociedade civil parceiras do ACNUR; 6) A entrada irregular no território brasileiro não impede o estrangeiro de solicitar refúgio às autoridades competentes<sup>9</sup>.

Das obrigações e dos deveres dos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, os principais são: 1) Seguir a Constituição da República Federativa

<sup>8</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Etapas do processo de refúgio*. Brasília: Governo Federal, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/etapas-do-processo-de-refugio>. Acesso em: 01 maio 2023.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

do Brasil e a Legislação brasileira; 2) Não exercer atividades contrárias à ordem pública ou à segurança nacional, incluindo atividades criminais; 3) Renovar o Protocolo de Refúgio a cada ano; 4) Manter os seus dados de contato atualizados; 5) Entrar no Sisconare uma vez por mês, para verificar a eventual existência de notificações e 6) Comunicar saída do Brasil ao Conare, e não se ausentar por mais de 90 dias no intervalo de 1 ano.

São direitos e garantias dos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado: 1) A regularidade migratória; 2) O gozo de direitos, de liberdades e de garantias previstos na Constituição da República Federativa do Brasil e na Legislação brasileira; 3) A realização do Cadastro de Pessoa Física (CPF) e a obtenção da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS); 4) Livre trânsito em território nacional..

Após a decisão do CONARE, o solicitante receberá por e-mail ou pelo Sisconare uma Notificação de Reconhecimento da condição de refugiado. Com essa notificação, o solicitante deverá se dirigir à Polícia Federal para trocar seu documento pelo Cartão de Registro Nacional Migratório (CRNM). A partir de então, ele passa a ser considerado um refugiado no Brasil<sup>10</sup>.

A Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM), antes conhecida como “Carteira do estrangeiro” ou “Documento de identificação do estrangeiro”, é o documento mais crucial para um migrante que pretende residir no Brasil. Com a promulgação da Lei 13.445/2017, seu nome foi alterado de “Registro Nacional de Estrangeiro” para “Registro Nacional Migratório”, conforme disposto no Art. 117 da referida lei, que dispõe “O documento conhecido por Registro Nacional de Estrangeiro passa a ser denominado Registro Nacional Migratório”<sup>11</sup>.

Este documento, instituído pela Lei nº 13.445/2017, apresenta informações essenciais, tais como: detalhes pessoais do indivíduo, incluindo nome completo, data de nascimento, sexo, nome dos pais e nacionalidade; dados relacionados ao governo brasileiro, como CPF e amparo legal (a base legal que fundamenta o pedido de residência, como reunião familiar, visto profissional, entre outros); o status de residência (temporária ou permanente) do migrante no Brasil; e o Registro Nacional Migratório (RNM) - uma sequência alfanumérica que identifica o estrangeiro no país<sup>12</sup>.

Além de servir como uma identificação oficial, a CRNM também é importante para a regularização da situação do migrante no Brasil, permitindo o acesso a ser-

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> *Ibidem.*

<sup>12</sup> *Ibidem.*

viços públicos e a inserção no mercado de trabalho. A obtenção deste documento é um passo crucial para que o migrante possa desfrutar de seus direitos e cumprir seus deveres enquanto residente no país.

O processo para adquirir a CRNM envolve a apresentação de documentos e o cumprimento de requisitos estabelecidos pela legislação brasileira. Este processo pode variar dependendo da categoria de residência do migrante e do motivo de sua permanência no Brasil. Ao obter a CRNM, o migrante tem sua integração na sociedade facilitada e tem mais um meio de garantir a proteção de seus direitos fundamentais<sup>13</sup>.

Outra medida de acolhimento dos refugiados em solo nacional também redigida e disponibilizada pelo ACNUR, mas desta vez com enfoque no território Nacional, e não no contexto da América Latina como o já apresentado “Projeto de Ensino de Direito Internacional dos Refugiado”<sup>14</sup>, é a Cartilha para os Refugiados no Brasil<sup>15</sup>. Este documento contempla não apenas os direitos, mas também os deveres do refugiado no Brasil. O documento está escrito e disponibilizado na Língua Portuguesa, Inglês, Francês, Espanhol e no idioma Árabe, ou seja, o documento é feito para incluir e disponibilizar para os que necessitam, a ajuda necessária.

No mesmo lado positivo que se tem a existência de tal documento, existe o ponto negativo que é a falta de divulgação e conhecimento necessários. A própria população brasileira desconhece a existência, não só deste documento, mas também de outros que possam vir a auxiliar os refugiados, desta forma, sem o conhecimento básico, não se têm como auxiliar de maneira efetiva os que chegam ao nosso país a procura de ajuda e refúgio.

### 3 DO RECONHECIMENTO PRIMA FACIE

Ao considerar a condição de refugiado com base em Prima Facie, algumas fases do procedimento de solicitação de refúgio apresentam diferenças. Essa abordagem tem como fundamento o inciso III do artigo 1º da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que caracteriza como refugiado o indivíduo forçado a abando-

<sup>13</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Sou Solicitante de Refúgio*. Brasília: Governo Federal, 2022. Disponível em: [sou.Solicitante — Ministério da Justiça e Segurança Pública \(www.gov.br\)](http://sou.solicitante.mjsp.gov.br). Acesso em: 01 maio 2023.

<sup>14</sup> ONU. Organização das Nações Unidas do Brasil. *Guia para acolhimento de migrantes, refugiadas e refugiados*. Cartilha para acolhimento de migrantes, refugiadas e refugiados. Brasil, 2022. Disponível em: [Guiaparaacolhimentodemigrantesrefugiadasrefugiados.pdf \(un.org\)](http://Guiaparaacolhimentodemigrantesrefugiadasrefugiados.pdf). Acesso em: 01 maio 2023.

<sup>15</sup> ONU. Organização das Nações Unidas do Brasil. Direitos e Deveres, documentação, soluções duradouras e contatos úteis. *Cartilha para refugiados no Brasil*. Brasil, 2022. Disponível em: [Cartilh para refugiados no Brasil \(acnur.org\)](http://Cartilh para refugiados no Brasil (acnur.org)). Acesso em: 01 maio 2023.

nar sua nação de origem em virtude de grave e generalizada violação de direitos humanos (GGVDH). Atualmente, o Brasil identifica essa situação em países como Venezuela, Síria e Afeganistão<sup>16</sup>.

O reconhecimento Prima Facie é aplicado quando há um grande número de pessoas deslocadas devido a circunstâncias específicas, como conflitos armados ou perseguições generalizadas. Nesses casos, a avaliação individual da situação de cada solicitante de refúgio pode ser inviável ou impraticável. Portanto, a concessão do status de refugiado é concedida com base na origem geográfica e no contexto enfrentado pelo grupo em questão.

Embora o reconhecimento Prima Facie seja uma resposta rápida e eficiente para situações de deslocamento em massa, é crucial que os países continuem a monitorar e avaliar o contexto nos países de origem dos refugiados. Dessa forma, é possível determinar se a situação melhora e se a proteção temporária pode ser revogada ou se é necessário estender o status de refugiado.

O processo de reconhecimento da condição de refugiado pela prima facie simplifica a análise, removendo etapas como a entrevista de elegibilidade. Dado que o Conare já identificou a situação de GGVDH no país em questão, basta que o requerente comprove sua nacionalidade apresentando um documento do país de origem e atenda a alguns requisitos para que a decisão sobre o reconhecimento da condição de refugiado seja tomada<sup>17</sup>.

Os requisitos para ter o pedido de refúgio avaliado de maneira simplificada são: 1) O país de nacionalidade ser reconhecido pelo Conare como GGVDH; 2) O requerente deve apresentar documentação que comprove a nacionalidade; 3) Ser maior de idade; 4) O último registro migratório da pessoa requerente deve ser a entrada no Brasil; 5) Não haver impedimentos contra si; 6) Não possuir autorização de residência em território nacional, conforme a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017<sup>18</sup>.

As cinco primeiras etapas são idênticas ao procedimento regular de solicitação de refúgio: 1) Cadastro no Sisconare; 2) Solicitar refúgio pelo Sisconare; 3) Registrar-se na Polícia Federal; 4) Acessar o Sisconare mensalmente para verificar se há alguma notificação; 5) Renovar o Protocolo de Refúgio anualmente. Após essas etapas, o solicitante deve aguardar a decisão do Conare; 6) Verificar no Diário Oficial da União se o processo foi decidido ou aguardar a notificação de

<sup>16</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Etapas do processo de refúgio*. Brasília: Governo Federal, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/etapas-do-processo-de-refugio>. Acesso em: 01 maio 2023.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

reconhecimento do Conare; 7) Substituir o documento de identificação pelo CRNM na Polícia Federal<sup>19</sup>.

Os solicitantes de refúgio oriundos de nações em situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, como Venezuela, Síria e Afeganistão, precisarão participar de uma entrevista de elegibilidade caso: não possuam documentos e, assim, não consigam comprovar sua nacionalidade; ou não atendam a todos os critérios necessários para o reconhecimento coletivo.

Este procedimento se assemelha ao processo padrão de análise de refúgio, porém, se apresenta de forma mais simples. A finalidade dessa etapa é determinar a nacionalidade do requerente, sem a necessidade de avaliar as razões individuais relacionadas ao fundado temor de perseguição<sup>20</sup>.

Além dessas informações, é importante ressaltar que o processo de solicitação de refúgio varia de acordo com a legislação e as políticas do país em questão. É essencial que os requerentes estejam cientes dos seus direitos e responsabilidades durante o processo, bem como das possíveis consequências de não cumprir as exigências estabelecidas.

Os países que o Brasil reconhece como estando em GGVGDH, são eles: Afeganistão; Iraque; República do Burkina Faso; República do Mali e Síria. Em suma, o reconhecimento da condição de refugiado com base em Prima Facie é uma abordagem diferenciada para lidar com situações de violações intensas e disseminadas dos direitos humanos.

#### **4 AÇÕES E MEDIDAS CRIADAS PARA MAIOR INCLUSÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL**

Agora, além da criação de Órgãos específicos para a proteção dos refugiados, conforme visto nos parágrafos anteriores, existem outras medidas concebidas pela ONU em relação a proteção dos refugiados com foco nesta população em nosso país, e pessoas em situação migratória semelhantes e, com enfoque principalmente com o objetivo de conscientizar a população que não está neste contexto da existência desta situação.

Um exemplo notável é a criação pela ONU do “Guia para acolhimento de migrantes, refugiados e refugiadas”<sup>21</sup> que aborda os direitos dessas pessoas em

<sup>19</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Etapas do processo de refúgio*. Brasília: Governo Federal, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/etapas-do-processo-de-refugio>. Acesso em: 01 maio 2023.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> ONU. Organização das Nações Unidas do Brasil. *Guia para acolhimento de migrantes, refugiadas*

várias áreas (como assistência social, jurídica, educação, saúde, segurança e trabalho), com um foco específico na chegada de venezuelanos ao Brasil. Além disso, o guia oferece uma série de materiais de referência sobre o tema para consulta e aprofundamento.

Outra ação muito interessante e importante para a temática de proteção aos refugiados no Brasil é a Colaboração do Ministério Público do Estado do Pará com o ACNUR na elaboração de uma Cartinha Virtual “O Ministério Público Estadual e os direitos de pessoas indígenas refugiadas e imigrantes”<sup>22</sup>.

Elaborada com o objetivo de apoiar o trabalho dos membros dos Ministérios Públicos estaduais no que diz respeito à temática indígena, dos migrantes e refugiados, a cartilha aborda tópicos como os principais mecanismos de defesa dos direitos dessas populações em âmbito regional, nacional e internacional. A publicação apresenta conceitos relacionados a marcos regulatórios, os direitos fundamentais dos indígenas refugiados e as possíveis ações do Ministério Público estadual nesta área.

Mais especificamente, a cartilha destaca as questões enfrentadas pelos povos Warao, que têm migrado em grande número da Venezuela para o Brasil nos últimos anos. Ao fornecer informações detalhadas sobre as situações enfrentadas por esses grupos indígenas, a cartilha visa auxiliar os profissionais do Ministério Público a desenvolverem estratégias eficazes para abordar e proteger os direitos dessas populações vulneráveis<sup>23</sup>.

Além disso, a cartilha também enfatiza a importância do diálogo intercultural e do respeito à diversidade, buscando conscientizar os membros dos Ministérios Públicos estaduais sobre a necessidade de se adaptarem às especificidades culturais dos povos indígenas. Isso inclui o entendimento de suas tradições, costumes e sistemas de crenças, de modo a promover uma abordagem mais inclusiva e respeitosa no exercício de suas funções.

Assim, a cartilha se apresenta como uma ferramenta fundamental para orientar os membros dos Ministérios Públicos estaduais no tratamento das questões indígenas, e dos refugiados, fornecendo informações valiosas e diretrizes claras

---

e refugiados. Cartilha para acolhimento de migrantes, refugiadas e refugiados. Brasil, 2022.

<sup>22</sup> MPPA. Ministério Público do Estado do Paraná. *O Ministério Público Estadual e os direitos de pessoas indígenas refugiadas e imigrantes*. Ministério Público do Pará. Pará, 2022. Disponível em: Cartilha-ACNUR-MPPPA-WEB.pdf. Acesso em: 01 maio 2023.

<sup>23</sup> MPPA. Ministério Público do Estado do Paraná. *O Ministério Público Estadual e os direitos de pessoas indígenas refugiadas e imigrantes*. Ministério Público do Pará. Pará, 2022. Disponível em: Cartilha-ACNUR-MPPPA-WEB.pdf. Acesso em: 01 maio 2023

para garantir a proteção e a promoção dos direitos dessas populações em situação de vulnerabilidade.

Ministério Público Federal e o ACNUR também já celebraram acordo intitulado de “Memorando de Entendimento”<sup>24</sup> entre as duas partes para garantir a proteção dos refugiados. O objetivo principal do Memorando é promover a cooperação entre órgãos públicos, buscando aprimorar a inclusão e a integração dos refugiados residentes no Brasil nas políticas públicas já existentes, bem como a criação e execução de políticas específicas. “O Brasil, com sua diversidade e tradição de imigração, atrai e acolhe”, declarou o Procurador Geral da República à época (2014), Rodrigo Janot, durante a cerimônia de assinatura realizada na sede do MPF em Brasília<sup>25</sup>.

Conforme estipulado no Memorando, o Ministério Público Federal e o ACNUR compartilharão conhecimentos e informações para desenvolver, em parceria com instituições acadêmicas, pesquisas, estudos e indicadores a respeito das práticas de atenção e integração dos refugiados no Brasil<sup>26</sup>.

Outra medida acordada inclui a promoção de programas de capacitação e treinamento para agentes públicos, melhorando também a compreensão dos membros do Ministério Público Federal em relação ao Direito Internacional dos Refugiados e Apátridas, facilitando a atuação do MPF nesse âmbito.

Além disso, o acordo contempla iniciativas de conscientização e esclarecimento para a população por meio da elaboração e distribuição de materiais informativos e a divulgação de boas práticas. Essas ações visam promover a compreensão das necessidades dos refugiados e a importância da inclusão e integração dessas pessoas na sociedade brasileira.

## CONCLUSÃO

A acolhida de refugiados pelo nosso país não faz somente frente social perante a sociedade internacional, traz benefícios para o próprio Estado, como por exemplo na economia. De acordo com dados do Ministério do Trabalho, os imigrantes têm ocupado mais postos de trabalho no mercado brasileiro. Em 2011 foram 62.423 e em 2020, 181.358. Aumento de mais de 190%, quando comparado um ano com o outro. Entre 2019 e 2020, os postos de trabalho criados para

<sup>24</sup> MPF. Ministério Público Federal. *MPF defende esforço conjunto entre instituições para proteção de indígenas refugiados*. Governo Federal. Brasil, 18 out. 2022. Disponível em: MPF defende esforço conjunto entre instituições para a proteção de indígenas refugiados — Procuradoria-Geral da República. Acesso em: 01 maio 2023.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

imigrantes e refugiados no mercado formal passaram de 21,4 mil para 24,1 mil. Um aumento de 12,7%. O estado de Santa Catarina foi o que mais criou postos<sup>27</sup>.

É crucial destacar o estigma associado ao status de “refugiado” ao abordar esse tema, pois isso afeta profundamente a pessoa por trás dessa denominação. Um dos motivos pelos quais indivíduos que precisam de refúgio hesitam em solicitar-lo é o estigma e a vergonha de serem identificados como refugiados. É comum esquecer que essas pessoas possuem histórias que vão além dos conflitos ou circunstâncias que as levaram a deixar seus países de origem.

Muitos refugiados já ocuparam cargos importantes e foram membros significativos de suas comunidades, o que contribui para o sentimento de vergonha. Passar de uma posição de destaque para ser simplesmente rotulado como “refugiado” e, em alguns casos, não conseguir compartilhar sua história devido a barreiras linguísticas, pode ser extremamente desafiador. Essa realidade faz com que alguns indivíduos elegíveis ao status de refugiado hesitem em buscar proteção do Estado.

É importante lembrar que ninguém deixa seu país com o objetivo de se tornar um cidadão de segunda classe e depender da assistência alheia. Cada migrante possui planos de vida únicos e individuais, que diferem do grupo ao qual pertencem. No caso dos refugiados, em particular, a situação é ainda mais complexa devido aos aspectos políticos envolvidos. Em última instância, o migrante sempre será um sujeito coletivo, mas não se pode esquecer das particularidades e histórias individuais por trás de cada pessoa que busca refúgio.

## REFERÊNCIAS

- ACNUR. Direito Internacional dos Refugiados. Programa de Ensino. *Cartilha de Programa de Ensino*. Brasil, 2022. Disponível em: Direito Internacional dos Refugiados - Programa de ensino (acnur.org). Acesso em: 01 maio 2023.
- ACNUR. Plataforma Help para pessoas Refugiadas. *Deslocamentos Internos*. Disponível em: Deslocados internos – UNHCR ACNUR Brasil. Acesso em: 01 maio 2023.
- ANNONI, Danielle; VALDES, Lysian Carolina. *O direito internacional dos refugiados e o Brasil*, Curitiba: Editora Juruá, ano: 2013.
- ARENKT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Etapas do processo de refúgio*. Brasília: Governo Federal, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/etapas-do-processo-de-refugio>. Acesso em: 01 maio 2023.

<sup>27</sup> Justiça Federal do Trabalho. *Brasil tem mais de 180 mil imigrantes no mercado de trabalho formal*. Disponível em: (tst.jus.br). Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Sou Solicitante de Refúgio*. Governo Federal. Brasil. Disponível em: sou Solicitante — Ministério da Justiça e Segurança Pública ([www.gov.br](http://www.gov.br)). Acesso em: 01 maio 2023.

BRASIL. Ministério do Governo Federal. *Sobre a Operação Acolhida: Histórico*. Governo Federal. Brasil, 2018. Disponível em: Sobre a Operação Acolhida — Casa Civil ([www.gov.br](http://www.gov.br)). Acesso em: 01 maio 2023.

BRASIL. *Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 19, de 23 de março de 2021*. Dispõe sobre a autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 23 mar. 2021. Disponível em: Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 19, de 23 de março de 2021 - DOU - Imprensa Nacional. Acesso em: 01 maio 2023.

BRASIL. *Portaria/MTP nº 671, de 8 de novembro de 2021*. Regulamenta disposições relativas à legislação trabalhista, à inspeção do trabalho, às políticas públicas e às relações de trabalho. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 8 nov. 2021. Disponível em: PORTARIA/MTP Nº 671, DE 8 DE NOVEMBRO DE 2021 ([normaslegais.com.br](http://normaslegais.com.br)). Acesso em: 01 maio 2023.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. Belo Horizonte: Editora Método, 2007.

RIBEIRO, Karla Pinhel. *O paradoxo da lei*. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Filosofia, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/90088>. Acesso em: 22 maio 2023.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas*. 2. ed. Brasília: Edições Humanidades, 2000.

## **INJUSTIÇA AMBIENTAL E AS IMPLICAÇÕES QUANTO À VULNERAÇÃO DE DIREITOS DAS MULHERES INDÍGENAS GUARANI E KAIOWÁ: O PAPEL INTEGRADOR DA AGENDA 2030**

### ***ENVIRONMENTAL INJUSTICE AND THE IMPLICATIONS REGARDING THE VULNERATION OF THE RIGHTS OF GUARANI AND KAIOWÁ INDIGENOUS WOMEN: THE ROLL OF INTEGRATION OF 2030 AGENDA***

Welington Oliveira de Souza dos Anjos Costa

Pós-doutorando em Direito pela Universidade de São Paulo - campus Ribeirão Preto. Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo - USP. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS. Especialista em Gestão Pública na Administração Pública pela mesma Universidade, Especialista em Direito Processual Civil com ênfase em Responsabilidade Civil pela Escola Paulista de Direito - EPD e Especialista em Educação em Direitos Humanos também pela UFMS. Advogado, Pesquisador e Professor Substituto na Disciplina de Direito Civil Contratual na Faculdade de Direito de Franca - FDF.

Caroline Vianna Longhi

Promotora de Justiça Substituta no Ministério Público da Bahia. Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos (PPG-FDH) pela Faculdade de Direito e Relações Internacionais (FADIR) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Especialista em Direito Processual pela PUC/MG. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2012).

**Submetido em:** Dezembro/2023

**Aprovado em:** Novembro/2024

**Resumo:** Esta pesquisa trabalha o conceito de injustiça ambiental, compreendida como sendo a vulneração de espaços ambientais a alguns em detrimento de outros, relacionando-a às mulheres indígenas guarani e kaiowás que vivem nas reservas da cidade de Dourados – estado do Mato Grosso do Sul, sob a ótica do feminismo decolonial. Por meio de revisão de literatura, a partir do conceito e associando-o a uma ideia de desenvolvimento sustentável na perspectiva interseccional dos direitos humanos das mulheres indígenas, pretendeu-se demonstrar de que maneira estas são afetadas pela política assimilaçãoista que as vulnera de forma particular e fomenta práticas ofensivas aos seus direitos humanos. Resulta que o justo acesso à justiça ambiental pelas mulheres

indígenas depende da mudança de perspectiva distributiva e consideração de suas vivências e culturas, o que pode ser facilitado pela implementação dos objetivos para o desenvolvimento sustentável contidos na Agenda 2030.

**Palavras-chave:** Injustiça ambiental; mulheres guaranis e kaiowá; direito ao desenvolvimento sustentável.

**Abstract:** This research works on the concept of environmental injustice, understood as the violation of environmental spaces to some in detriment of others, relating it to the Guarani and Kaiowá indigenous women who live in the reserves of the city of Dourados – state of Mato Grosso do Sul, under the perspective of decolonial feminism. Through a literature review, based on the concept and associating it with an idea of sustainable development from the intersectional perspective of the human rights of indigenous women, the point was to demonstrate how they are affected by the assimilationist policy that violates them in a particular way and encourages practices that are offensive to their human rights. It turns out that fair access to environmental justice for indigenous women depends on changing the distributive perspective and considering their experiences and cultures, which can be facilitated by the implementation of the objectives for sustainable development contained in the 2030 Agenda.

**Keywords:** Environmental injustice; Guarani and Kaiowá women; right to sustainable development.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 Vivências feministas-ambientais na cidade de Dourados - Estado do Mato Grosso do Sul – Brasil. 2 Injustiça Ambiental e Colonialidade de Gênero: o papel da agenda 2030. 3 Política de estado assimilacionista, injustiça ambiental e a força das mulheres Guarani Kaiowá. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

A injustiça ambiental decorre de tratamento diferenciado em termos de acesso e fruição ao meio ambiente como um todo por determinadas pessoas em detrimento de outras, seja em viés socioeconômico, seja, mais especificamente, no viés de gênero. Esta pesquisa apresenta, desta forma, a abordagem dada às mulheres guarani e kaiowá quanto à sua participação no meio ambiente em que inseridas nos aldeamentos da cidade de Dourados no estado do Mato Grosso do Sul, perpassando a perspectiva do feminismo ambiental que nasce da decolonialidade apta a ensejar o efetivo gozo de direitos humanos das mulheres indígenas.

Por isso, a problemática norteadora do presente texto pode ser definida na medida em que a desigualdade ambiental, traduzida na limitação do acesso a recursos naturais, impacta na exposição das mulheres Guarani (*Nandeva*), Kaiowa e Terena das Reservas Indígenas da região de Dourados. Por sua vez, a justificativa funda-se na busca por alternativas sustentáveis para diminuição da vulneração dos direitos fundamentais das mulheres indígenas “aldeadas”, bem como para subsidiar a necessidade premente da demarcação de terras indígenas, em virtude do resgate de seu modo de viver.

Assim, pretende-se analisar as seguintes hipóteses: (i) as mulheres, sobretudo as mulheres indígenas, são afetadas de forma diferenciada pela desigualdade

ambiental; e (ii) a desigualdade no acesso a recursos naturais constitui fator de desagregação do tecido comunitário e, como consequência, ocasiona maior vulneração dos direitos fundamentais das mulheres indígenas.

Para responder a problematização, buscou-se analisar, no contexto da cidade e estado mencionados, como a colonialidade de gênero influí na existência de uma injustiça ambiental substancial, isto é, que considera, entre outros marcadores sociais, o gênero como fator agravante no que toca ao acesso aos recursos ambientais. Na sequência, traçou-se paralelo entre a política de Estado assimilacionista e a injustiça ambiental, uma vez que ambas, no contexto aqui tratado, podem ser afirmadas como causa e consequência.

Adotou-se como marco teórico, no que se refere a “justiça ambiental”, o economista Henri Acselrad (2009), quanto ao “sistema moderno colonial de gênero”, a filósofa Maria Lugones (2008), fundamentada na teoria sobre “colonialidade do poder” desenvolvida pelo sociólogo Aníbal Quijano (2000) e, quanto à cosmologia Kaiowá e Guarani, o professor Eliel Benites (2021), além de Vandana Shiva (1989) para explicar o ecofeminismo que permeia esta pesquisa.

O que se depreende é que a injustiça ambiental afeta de forma mais direta e direcionada, as mulheres, sobretudo as mulheres indígenas, sendo que o meio para encontrar uma nova abordagem e, consequentemente, para garantir direitos humanos a essas mulheres, deve, necessariamente, perpassar a implementação de políticas estruturais que podem ser extraídas dos objetivos para o desenvolvimento sustentável contidos na Agenda 2030.

## **1 VIVÊNCIAS FEMINISTAS-AMBIENTAIS NA CIDADE DE DOURADOS - ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL – BRASIL**

A lógica “desenvolvimentista”, pautada na ideia de modernidade cunhada pelo colonizador, não consegue (e nem admite) entender a forma como os povos indígenas e os povos de comunidades tradicionais, ditos incivilizados, se relacionam com a terra e a natureza, sinônimos de meio ambiente. Não obstante, a injustiça ambiental que flagela esses povos atinge de maneira ainda mais cruel as mulheres.

Nesse entendimento, o desenvolvimento nada mais seria do que a manifestação de um projeto pós-colonial. Isto é, o desenvolvimentismo consistiria em nova roupagem da colonização, no qual mulheres pobres e de comunidades tradicionais são excluídas dos espaços públicos decisórios e participativos. E mais, são levadas a pagar os custos do progresso econômico sem ver benefícios, em uma feminização intensificada da pobreza (Shiva, 1989).

O Estado do Mato Grosso do Sul - MS, consoante dados de estudo realizado no ano de 2020 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>1</sup>, apresenta a quinta maior população indígena (78.062 indivíduos) do país (total de 1.108.970 indígenas). Por sua vez, segundo o mesmo estudo, somente no Município de Dourados/MS estão presentes 7.213 (sete mil, duzentos e treze) indígenas.

Com efeito, estão localizadas em Dourados/MS as aldeias<sup>2</sup> Jaguapiru e Bororo, em decorrência da política governamental promovida entre 1915 e 1928, pelo Serviço de Proteção aos Índios (SPI) (Cavalcante, 2013). Todavia, a aglutinação de etnias diversas e o crescimento populacional ocorrido em espaços restritos das reservas indígenas, tornou esses ambientes muito difícil de se viver (Chamorro, 2015), privando-os de direitos mínimos como acesso à água potável.

Em virtude desse processo, há uma desestruturação dessas comunidades do ponto de vista sociocultural (Urquiza, 2016), com o aparecimento de problemas graves, como o alcoolismo, altas taxas de desnutrição, prostituição, tuberculose, suicídio, violência interna, imposição de líderes na aldeia, reorganização da organização familiar, novas crenças religiosas substituindo a tradicional, desnaturando a prática do bem viver desses povos (Urquiza, 2019).

Além disso, a vida em reserva perpassa pela total modificação da paisagem. A proximidade das casas, a quantidade de pessoas em poucos hectares de terra, a escassez de mata, rios e a obrigatoriedade do convívio coletivo entre as diferenças etnias, ocasionaram uma série de processos de desarticulação interna que cortam o fluxo do parentesco, da solidariedade e do ritual (Seraguza; Cariaga, 2019).

Busca-se, pois, refletir sobre a relação umbilical existente entre as violências sofridas por mulheres indígenas - seja no campo da violência doméstica, seja no campo das diversas outras formas de violência - e a injustiça ambiental caracterizada pelo acesso desigual aos recursos naturais, em virtude da violação aos direitos territoriais que os povos indígenas enfrentam no Brasil e, sobretudo, no Estado do Mato Grosso do Sul.

---

<sup>1</sup> Estudo Dimensionamento Emergencial de População Residente em Áreas Indígenas e Quilombolas para Ações de Enfrentamento à Pandemia Provocada pelo Coronavírus 2020 (IBGE).

<sup>2</sup> “Aldeia” é um termo do qual deriva “aldeamento”, originalmente era utilizada para designar pequenos vilarejos ou distritos rurais. Na língua portuguesa falada no Brasil, esse vocábulo corresponde a uma categoria linguística forjada na situação do contato das populações indígenas com o Estado Nacional. Normalmente a palavra é utilizada para designar o local de maior concentração de famílias indígenas, prevalecendo no imaginário social a ideia de que essas famílias viveriam agrupadas na forma de vilarejo, dirigidas por um líder denominado “cacique”. Um imaginário assim é reforçado pela indústria cinematográfica de Hollywood e por imagens de aldeias xinguanas veiculadas pela mídia nacional” (Oliveira; Pereira, 2006, p. 47).

Os espaços diminutos das Reservas Indígenas na Região de Dourados dificultam a produção de alimentos pelos povos indígenas, ocasionando a miséria e a insegurança alimentar (Mota; Silva; Nascimento, 2021). Paradoxalmente, as reservas ficam próximas, em termos de localização espacial, a uma região de condomínios de luxo no município de Dourados – ladeados por toda infraestrutura urbana, desde saneamento básico até espaços urbanos para lazer – evidenciando que a (in)justiça distributiva anda de mãos dadas com a (in)justiça ambiental, bem como que estas têm raça, gênero e classe social.

## 2 INJUSTIÇA AMBIENTAL E COLONIALIDADE DE GÊNERO: O PAPEL DA AGENDA 2030

O feminismo decolonial acadêmico surge da construção, pela filósofa María Lugones, da noção de “sistema moderno-colonial de gênero” com base na ampliação da teoria da “colonialidade do poder<sup>3</sup>” do sociólogo Aníbal Quijano (2000). Nesses termos, escreve Lugones (2010):

Eu uso o termo colonialidade seguindo a análise de Aníbal Quijano sobre o sistema capitalista mundial de poder em relação à “colonialidade do poder” e a modernidade, duas esferas inseparáveis no funcionamento desse sistema. A análise do autor nos fornece um entendimento histórico da inseparabilidade dos processos de racialização e a exploração capitalista, constituinte do sistema capitalista de poder e ancorada na colonização das Américas (Lugones, 2010, p. 40).

A noção de superioridade de determinadas raças sobre outras, a partir de uma visão eurocêntrica e racista, acabou por “respaldar” a escravidão de indígenas e negros, o que deixou marcas profundas no continente latino-americano. Assim, a colonialidade do saber, do poder e do ser implicam na subordinação de países latino-americanos a um modelo de poder que reproduz a hierarquia racial e econômica da época da colônia, que por sua vez marginaliza os saberes locais e, finalmente, destrói a identidade nacional, uma vez que ela é marcada por um imaginário colonizado pelo racismo europeu.

<sup>3</sup> Na tentativa de entender as estratégias de poder subjacentes ao exercício da colonialidade, Quijano desenvolveu a ideia de colonialidade do poder, como um modelo de exercício da dominação especificamente moderno que interliga a formação racial, o controle do trabalho, o Estado e a produção de conhecimento. Em outras palavras, a colonialidade do poder é a classificação social da população mundial ancorada na noção de raça, que tem origem no caráter colonial, mas já provou ser mais duradoura e estável que o colonialismo histórico, em cuja matriz foi estabelecida. O eurocentrismo como o novo modo de produção e controle da subjetividade; um novo sistema de controle da autoridade coletiva em torno da hegemonia de estados-nação que exclui populações racializadas quando as classifica como inferiores (Quijano, 2000).

Para Lugones (2008), além de raça, o conceito “moderno-colonial” de gênero – no sentido daquilo que qualifica e identifica a diferença sexual de forma binária – também teria sido introduzido nos países latino-americanos como forma de dominação e opressão<sup>4</sup>. Dessarte, a colonialidade de gênero é uma forma de subalternização da mulher não-branca, cuja condição humana é negada, na medida em que o gênero é imposto a ela. Para a filósofa, é na colonialidade de gênero que reside a origem das violências sofridas pelas mulheres não-brancas.

Ponto nevrágico ao presente trabalho é a reflexão acerca da intersecção entre raça, classe, gênero e sexualidade, somadas a noção de uma justiça ambiental substancial (Bell, 2016) que considere o gênero quando se fala em desigualdade ambiental. Assim, argumenta Bell (2016) que, além de uma perspectiva tradicional de justiça ambiental, é preciso considerar uma justiça substantiva, isto é, a realização de um ambiente saudável para todos e, para isso acontecer, não basta considerar somente raça e renda, mas outras categorias como gênero.

De seu turno, consoante Shiva (1989), o esvaimento dos conhecimentos tradicionais sobre o uso da terra pela introdução de técnicas econômicas de cultivo, retira das mulheres a autonomia financeira e pessoal, pois seus meios de produção foram controlados por saberes externos e financeiramente intangíveis à população campesina. Além disso, entende a filósofa por mau desenvolvimento ante a imposição imperialista do Norte e de seu modelo uniforme de modernidade para todo o globo.

Ainda segundo Shiva (1989), o mundo estaria vivendo um monocultivo, com perda de diversidade de vida vegetal e animal, de povo e culturas. Defende também que estão na mesma base de desenvolvimento a violência contra as mulheres e a violência contra a natureza, demonstrando como os pressupostos patriarcais ocidentais acerca da dominação masculina dos processos de produção destruíram a base de recursos para a subsistência femininas. Monoculturas da revolução verde e da agricultura comercial estariam fazendo uma monocultura da mente.

Desse modo, as mulheres indígenas são diretamente atingidas pela desigualdade ambiental, assoladas pela insegurança alimentar<sup>5</sup> (Jorge, 2014), recentemente agravada pela pandemia da COVID-19. Acerca dos fatores que corroboram a vulneração dos direitos das mulheres indígenas, ressalta-se:

<sup>4</sup> María Lugones e Oyeronke Oyewumi, afirmam a inexistência do gênero no mundo pré-colonial (Lugones, 2007).

<sup>5</sup> A segurança alimentar é descrita como o acesso regular e permanente de alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitam a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (Jorge, 2014. p. 1).

Há um conjunto de fatores, portanto, que ocorrem dentro e próximos aos territórios indígenas que incidem em violações aos direitos das mulheres indígenas. Em primeiro lugar, a necessidade de se solucionar as problemáticas da terra e da sustentabilidade. Em segundo lugar, destaca-se que a falta de alternativas econômicas e a ausência de infraestrutura básica aos afazeres cotidianos podem provocar a migração masculina na procura por ingressos, acarretando para as mulheres uma sobrecarga de trabalho, muitas vezes sem contar com recursos e meios para se contrapor a este processo, expondo-as às situações de vulnerabilidade. As violações também são agravantes nas regiões de fronteira e locais com altos índices de violência e alcoolismo, em que há grande concentração de pessoas em espaços reduzidos e de proximidade aos centros urbanos. Os prejuízos são de ordem ambiental, econômica, de saúde e de soberania alimentar, além de acarretar inúmeros problemas sociais (Sacchi 2014, p. 65).

Dessa forma, a compreensão de que as mulheres indígenas são atingidas desproporcionalmente pela desigualdade ambiental, perpassa pela noção da colonialidade de gênero, uma vez que o apagamento de suas práticas e vivências como resultado de uma política assimilacionista, está alicerçada na lógica desenvolvimentista que, por sua vez, é traduzida na negativa de demarcação e reocupação de seus territórios tradicionais.

Bell Hooks (1952), na obra “Teoria Feminista: da margem ao centro”, nos lembra que estar à margem é fazer parte do todo, mas fora do corpo principal. Voltando o raciocínio à cidade de Dourados/MS, exemplifica-se a marginalização dos povos indígenas que vivem nas reservas indígenas, sobretudo das mulheres. Do lado de lá elas podem ocupar as funções de domésticas, cuidadoras, trabalhadoras em geral, mas dificilmente posições de poder. Sabedoras de que pertencem ao todo, mas lembradas reiteradamente de que estão a margem, as mulheres Guarani e Kaiowá reclamam o respeito aos seus corpos, territórios e ao seu modo de viver:

Nós mulheres Guarani e Kaiowá, estamos vendo nossas terras sendo devastadas enquanto o que resta para nós são as beiras de rodovias ou as reservas superlotadas para viver com nossas crianças, por isso pedimos a demarcação de nossos *Tekohá* (terra tradicional sagrada), para vivermos em paz com nossas crianças em nossas casas, ter o nosso pedacinho de roça, preservar a natureza e assim viver o nosso *Teko* (modo de ser)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Kuñangue Aty Guasu. Documento final da IX Kuñague Aty Guasu, Brasília, 2021.

Por oportuno, as Nações Unidas apontam a necessidade de que uma agenda que promova, levando em conta o viés interseccional, um trabalho produtivo, com reformas legislativas e implementação de ferramentas de prevenção e punição às práticas discriminatórias, criando, inclusive, mecanismos para que os grupos atingidos possam requerer o cumprimento de seus direitos, de forma a considerar a participação de vários dos atores internacionais, não apenas os Estados, baseados em direitos humanos.

Nesse sentido, no curso de diversos documentos internacionais, em 2015, no âmbito das Nações Unidas, promulgou-se a Agenda para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que aporta em seu bojo 17 objetivos, os quais, por sua vez, subdividem-se em metas a partir deles, a fim de, por meio de sua implementação, atingir o direito humano ao desenvolvimento sem deixar de considerar todas as especificidades humanas, sobretudo as interseccionalidades femininas, na forma como aborda a presente pesquisa.

Entre seus objetivos, o referido documento aporta aquele de n. 05 para tratar das formas de alcance da igualdade de gênero<sup>7</sup>, construindo uma abordagem multidisciplinar em suas metas de acordo com as questões mais problemáticas localizadas e estudadas pelas Nações Unidas, a fim de instrumentalizar os objetivos para maior facilidade em sua consecução. Segundo Pisciotta (2015, p. 304), “a igualdade das mulheres deve ser uma preocupação fundamental na corrente principal de todos os aspectos da vida. Em outras palavras, deve sair da margem para o centro da agenda de desenvolvimento”<sup>8</sup>.

O enfoque aos direitos das mulheres contido na Agenda 2030 está muito além da implementação de medidas jurídicas e políticas públicas, sendo sobre tudo um ato político de preenchimento de espaços sociais fundamentais e aos quais as mulheres foram relegadas. Amartya Sen, quando trata do assunto, denomina o ponto da igualdade de gênero *“missing women”* para tratar do verdadeiro apagamento feminino em termos de saúde, acesso e oportunidades negadas. São efetivamente tratadas como mortas, além de, muitas vezes, serem subutilizadas na economia (Sen, 1990).

Pisciotta leciona que algumas organizações têm identificado três relações causais entre os direitos das mulheres e o desenvolvimento, elencando-os:

<sup>7</sup> Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em todas as partes.

<sup>8</sup> Tradução livre de: “Women's equality must be a fundamental concern within the mainstream of every aspect of life. In other words, it must move from the margins to the center of the development agenda”.

1. O empoderamento das mulheres e a igualdade de gênero têm um efeito catalisador em outras metas de desenvolvimento; 2. Desenvolvimento e direitos das mulheres se reforçam mutuamente; e 3. A exclusão das mulheres sufoca o desenvolvimento e põe em perigo a estabilidade política (2015, p. 307)<sup>9</sup>.

O que se verifica é justamente o imbricamento entre o direito humano ao desenvolvimento e o direito humano à igualdade de gênero, na medida em que uma dimensão de direitos humanos nunca sobreporá a outra. Pisciotta enumera três grandes pilares para possibilitar o empoderamento das mulheres, quais sejam a (1) educação; (2) emprego e direito à terra; e (3) participação política (2015, p. 307)<sup>10</sup>. Por meio desse tripé, a igualdade de gênero deve permear todos os demais objetivos de desenvolvimento sustentável, de forma interseccional, a fim de que seja ferramenta catalisadora do avanço global.

Destarte, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável constitui reflexo de diversas normativas de direitos humanos, de modo que qualquer ofensa a seus objetivos constitui efetiva ofensa às normativas de direitos humanos das quais, inclusive, o Brasil é signatário, a exemplo do ODS que sustenta a igualdade de gênero aqui trabalhada. Nesse sentido, tratando sobre o acesso à justiça, o Informe 2011-2012 da ONU-Mulheres (entidade criada pelas Nações Unidas para a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres) identificou os principais obstáculos encontrados por mulheres:

Entre os principais obstáculos identificados pelo Informe da ONU-Mulheres no acesso das mulheres à justiça estão: a) as barreiras sociais, representadas pela falta de conhecimento sobre seus direitos ou sobre os sistemas formais de justiça; sua dependência de familiares homens para receber assistência e recursos e as ameaças de estigmatização social; e b) as barreiras institucionais, resultantes da incapacidade dos sistemas judiciais em dar respostas adequadas às suas necessidades especiais. Tal incapacidade afeta a todos os usuários dos serviços de justiça, mas as inúmeras formas de discriminação de gênero incrementam o desafio. Além disso, as mulheres que formam parte de minorias étnicas, raciais, religiosas ou linguísticas; mulheres pobres ou portadoras de HIV; mulheres com necessidades especiais; mulheres migrantes mulheres rurais enfrentam barreiras ainda maiores (Severi, 2011 p. 331).

<sup>9</sup> Tradução livre de: “1. Women’s empowerment and gender equality have a catalytic effect on other development goals; 2. Development and women’s rights are mutually reinforcing; and 3. The exclusion of women stifles development and imperils political stability”.

<sup>10</sup> Tradução livre de: “(1) education; (2) employment and land rights; and (3) political participation”.

O viés de análise deste trabalho perpassa o acesso à justiça pelas mulheres indígenas no ponto ambiental, mas as violações aos direitos humanos das mulheres são diversas e orbitam em um grande amálgama, o qual, por outro lado, possui um ponto comum: educação. Assim, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento tem realizado profundo estudo e chefiado grupos de trabalho com o intuito de empoderar mulheres e meninas, a exemplo do programa *Women's Green Business Initiative* (WGBI), cuja finalidade é a promoção de emprego e empreendedorismo feminino em áreas relacionadas às mudanças climáticas, em especial nos campos das atividades de mitigação e adaptação a essas mudanças (UNDP, 2015).

Todavia, malgrado os esforços de organismos internacionais em localizar ofensas aos direitos e propor mecanismos de reparação, essa tarefa necessita ser difundida por todos os mecanismos sociais, públicos e privados, a fim de que as oportunidades advenham de todos os setores, seja pela dificuldade de concentrar a tarefa apenas em um, seja pela questão solidária decorrente da aplicação dos direitos humanos.

Embora haja consenso sobre o papel preponderante que a igualdade de gênero desempenha no crescimento sustentável de nossas sociedades, a coleta de dados e a geração de estatísticas sobre a situação das mulheres ainda são precárias ou de baixa qualidade. Não há informação suficiente sobre sua satisfação em relação às necessidades básicas, seu acesso a recursos para desenvolver suas capacidades ou a eficiência das políticas implementadas para aumentar seu desenvolvimento humano (Cardoza; Garcia; Ilie, 2017, p. 3)<sup>11</sup>.

Curado (2018), tratando, por exemplo, da situação das mulheres no campo, aporta a ruralidade como “um modo de vida, como uma sociabilidade que é pertinente ao mundo rural, com relações internas específicas e diversas do modo de viver urbano” (Karam, 2004, p. 306). Abordando esse espaço social, aduz que a subordinação das mulheres em detrimento da posição assumida pelos homens nos espaços de produção, poder e decisão construíram as relações sociais e as estruturas da sociedade. Esse cenário configura a “divisão sexual do trabalho”, em que determinadas ocupações são atribuídas a determinado gênero: a função atribuída às mulheres voltada ao âmbito doméstico, o qual não é classificado como uma forma de trabalho, mas que as impedia de realizar tarefas nos espaços públicos em função das “obrigações” domésticas (Hirata; Kergoat, 2007, p. 34).

<sup>11</sup> Tradução livre de: “While there is consensus on the preponderant role that gender equality plays in the sustainable growth of our societies, the collection of data and the generation of statistics on the situation of women are still poor or of poor quality. There is insufficient information on their satisfaction regarding their basic needs, their access to resources to develop their capacities, or the efficiency of policies implemented to increase their human development”.

O modelo econômico pós-Segunda Guerra estava pautado em exploração ambiental massiva sem auferir as consequências disso. Nesse sentido, durante os anos 1950 e 1960 surgiu o fenômeno denominado “Revolução Verde”, do qual se esperavam mudanças positivas no campo social, a exemplo da redução das desigualdades, pobreza e melhora de vida da população campesina, em especial das mulheres. Entretanto, a ineficiência desse modelo resultou que, nos anos seguintes às crises econômicas decorrentes das mudanças climáticas e conflitos sociais, fossem atingidos os grupos mais vulneráveis formados por crianças e mulheres, o que se denominou, por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, “feminização da pobreza”.

São diversos os fatores que contribuem para a feminização da pobreza. Dentre eles, além dos econômicos, destacam-se também aqueles relativos aos problemas e estruturas sociais nos quais essas mulheres se encontram inseridas. No campo econômico, o autor aponta como relevantes as políticas neoliberais de reestruturação econômica, que muitas vezes negligenciam necessidades das mulheres (2015, p. 25). A contextualização da feminização da pobreza é agravada no caso das mulheres indígenas e sua consideração espôs diretamente o conceito de sustentabilidade aportado pelo direito humano das mulheres ao desenvolvimento.

### **3 POLÍTICA DE ESTADO ASSIMILACIONISTA, INJUSTIÇA AMBIENTAL E A FORÇA DAS MULHERES GUARANI KAIOWÁ**

Consoante Oliveira e Pereira, o “aldeamento indígena”, promovido pelo Estado, possuía como fim último servir aos interesses do setor agropecuário frente à necessidade de expansão da agropecuária no território brasileiro e, além disso, facilitar a assimilação dos povos indígenas, uma vez restritos ao espaço do aldeamento, imaginava-se que iriam gradativamente abandonar seus padrões culturais e assimilar a cultura dos novos ocupantes, considerada “evoluída” e, portanto, superior (2009, p. 47).

Nesse passo, ainda de acordo com os referidos antropólogos, em Mato Grosso do Sul, as terras demarcadas pelo SPI, na primeira metade do século XX, notadamente entre 1915 e 1927, também passaram a ser denominadas “reservas indígenas” (2009, p. 49). Essa convivência forçada decorrente das formas de reservamento-aldeamento contribuiu para a desnaturação do tecido comunitário, tanto nas formas de produzir territórios quanto na forma de viver bem. E ainda, considerando que a maioria da população Guarani e Kaiowá em Mato Grosso do Sul está precariamente territorializada nessas reservas, observa-se a dificuldade de reproduzir um modo correto, bom e ideal de viver – o *teko porã*.

Nas áreas de maior escassez socioeconômica e/ou habitadas por grupos sociais e étnicos sem acesso às esferas decisórias do Estado e do mercado concentram-se a falta de investimento em infraestrutura de saneamento, a ausência de políticas de controle dos depósitos de lixo tóxico, a moradia de risco, a desertificação, entre outros fatores, concorrendo para suas más condições ambientais de vida e trabalho (Acselrad; Mello; Bezerra, 2009).

Outrossim, para elucidar a imposição desproporcional dos riscos ambientais às populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e informacionais, foi consagrado o termo injustiça ambiental. A *contrario sensu*, a noção de justiça ambiental passou a ser utilizada para denominar um quadro de vida futuro de superação das desigualdades impostas pelo processo de produção capitalista que, por sua vez, direciona as externalidades negativas da degradação do meio ambiente a grupos sociais economicamente menos favorecidos (Acselrad; Mello; Bezerra, 2009).

Mais recentemente, passou-se a considerar que a noção de desigualdade ambiental não está desatrelada da questão de gênero, uma vez que as mulheres, sobretudo mulheres pertencentes a grupos vulnerabilizados - tais como as mulheres indígenas e ribeirinhas - seriam afetadas de maneira diferenciada, tendo em vista que o processo de desenvolvimento não é neutro ao gênero.

As mulheres indígenas são protagonistas no enfrentamento de suas lutas, a Kuñangue Aty Guasu<sup>12</sup>, a Grande Assembleia das Mulheres Kaiowá e Guarani, organizadas no Cone Sul de Mato Grosso Do Sul, é manifestação clara da força indígena feminina, haja vista que a pauta principal é a reocupação de seus territórios tradicionais, na busca por um modo nativo de determinar seu próprio destino, viver de acordo com o *ñande reko* (modo tradicional de ser guarani). E não só: outras pautas são decorrentes dessa luta pela terra, tal como é demonstrado pelo “Mapeamento da violência: corpos silenciados, vozes presentes” (2021).

Umas das diversas denúncias e reivindicações estão relacionadas à impossibilidade de se exercer o modo de ser Guarani e Kaiowá o que, necessariamente, está relacionado à falta de meio ambiente equilibrado. São as mulheres as principais encarregadas de transmitir para as próximas gerações as práticas tradicionais, a exemplo do uso de ervas para curar as enfermidades do corpo e da alma. Consoante relato presente no “Mapeamento da Violência: corpos silenciados,

<sup>12</sup> Kuñangue Aty Guasu é a Grande Assembleia das Mulheres Kaiowá e Guarani, organizadas no Cone Sul de Mato Grosso do Sul. Fundada no ano de 2006, quando mulheres indígenas organizaram um coletivo a fim de ser as próprias porta-vozes de sua caminhada, de sua história. Essa decisão histórica iniciou-se no território sagrado Ñanderu Marangatu, Município de Antônio João/MS. Outras edições foram realizadas em 2012, 2013, 2014, 2017, 2018, 2019 e 2020 e 2021.

vozes presentes", desde os anos 80 matas, rios e nhembo'e/rezas são abafadas (2021, p. 67):

Nossa memória apagada, nosso sofrimento é coletivo, enfrentamos situações dolorosas, somos criminalizados e os não indígenas só avançam sobre nossas terras. Frente a isto, repudiamos as incidências anti-indígenas dos ruralistas que estão no poder brasileiro negociando cotidianamente nossos direitos." Fala da Nhandesy durante a plenária da assembleia da Kuñangue Aty Guasu em 2017, no território indígena Kurusu Amba/Coronel Sapucaia-MS.

Consoante a etnologia clássica sobre os Guarani e Kaiowá, se destina à mulher a tarefa de cuidar da família, organizar a parentela, educar os filhos, alimentá-los (Anzoategui, 2017). A ligação das mulheres indígenas em relação à defesa de seus territórios está intimamente relacionada a proteção de seu próprio corpo, sua própria vida, sua comunidade. Ser mulher Guarani Kaiowá vai além de um emponderamento individual, pois sua luta é coletiva, a posse da terra é coletiva e o movimento é coletivo.

Anzoategui (2017), ao investigar o protagonismo das mulheres Guarani e Kaiowá nas suas várias formas de luta, principalmente no contexto das retomadas de terras, identificou essa relação de complementariedade hierárquica, notadamente porque essas mulheres falam e re(inventam) seus espaços públicos, como por exemplo na assembleia Kuñangue Aty Guasu, que desde 2006 persiste em apresentar novas demandas, voltadas ao público específico, as mulheres Guarani e Kaiwoá.

Compreender a luta coletiva de resistência das mulheres Guarani e Kaiowá pode ser um importante passo para diminuir a dupla vulnerabilização de seus corpos - por ser mulher e por ser indígena - uma vez que mesmo com a desnaturação de suas práticas e vivências, resistem e buscam espaços para "erguerem suas vozes". Por sua vez, a perspectiva decolonial pode ser o principal caminho para o fim da opressão exercida pelo patriarcado pelas múltiplas violências contra os corpos não-brancos, do que é possível indagar o porquê da política assimilacionista de criação de reservas indígenas – a qual subtraiu o acesso livre a áreas de caça, coleta e pesca, bem como impôs mudanças drásticas das técnicas agrícolas utilizadas pelos povos indígenas – afeta mais as mulheres indígenas do que os homens.

## CONCLUSÃO

Durante a confecção do presente texto uma menina Kaiowá, Raíssa da Silva Cabreira, de 11 anos de idade, foi estuprada e morta na Aldeia Bororó, na região de Dourados/MS (Revista Isto É, 2021). Questiona-se: existe relação entre feminini-

cídio e justiça ambiental? Sim, haja vista que a opressão contra corpos femininos não-brancos, como dito alhures, está na mesma escala de opressão da natureza, ambas consideradas descartáveis do ponto de vista de desenvolvimento predatório capitalista.

Quanto às mulheres indígenas, no contexto das Reservas Indígenas, a situação se agrava, pois, a elas são negados direitos mínimos como água potável, deixando-as ainda mais expostas as variadas formas de violência. A ausência de demarcação das terras indígenas, o abarrotamento de pessoas em poucos hectares, atinge sobremaneira as mulheres indígenas, em virtude do acesso desigual aos recursos naturais e extrativos, suportando os impactos desproporcionais do subdesenvolvimento.

Sem a noção de justiça ambiental, entendida como o acesso com igualdade de acesso a bens ambientais, não será possível parar o – nada novo – projeto de morte, consistente na expansão da degradação ambiental sobre territórios, ecossistemas, biomas. Sem a noção de humanidade não será possível findar a opressão sobre os corpos das mulheres não-brancas (e pobres). Falar sobre violência de gênero, racismo, desigualdade social, impreverivelmente nos leva a falar sobre o movimento feminista, não sem antes realizar uma análise crítica do que significa considerá-lo quando se trata de movimentos sociais de mulheres indígenas. É mesmo possível falar em “feminismos emergentes”?

O alcance da igualdade de gênero é multifacetado, o que responde em parte ao questionamento, já que não é possível, na ótica feminista pura e simples, compreender, sem associá-lo aos vieses interseccionais necessários à compreensão do contexto das mulheres indígenas da cidade de Dourados/MS.

Por fim, a presente pesquisa apresenta muito mais perguntas do que respostas prontas, a adoção como ponto de partida da Agenda 2030, como qualquer outra medida que trate desta sensível temática, perpassa pela necessidade de não mais silenciar as principais vítimas da injustiça ambiental. Afinal, até quando os corpos das mulheres indígenas serão retratados como resultado de toda essa (in)sustentável lógica desenvolvimentista?

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília; BEZERRA, Gustavo. *O que é Justiça Ambiental*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2009.

AGUILERA URQUIZA, A. H. *Antropologia e História dos Povos Indígenas em Mato Grosso do Sul*. Campo Grande: Editora UFMS, 2016.

AMADO, M. M.; LE BOURLEGAT, C. A.; AGUILERA URQUIZA, A. H. *Empoderamento da mulher Kaiowa e Guarani na luta pelo reconhecimento dos direitos indígenas e identidade*

étnico-cultural, *Polis*. Disponível em: <http://journals.openedition.org/polis/18043>. Acesso em: 19 nov. 2020.

BELL, Karen. Bread and Roses: a gender perspective on environmental justice and public health. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, v. 13, p. 1. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/309099668\\_Bread\\_and\\_Roses\\_A\\_Gender\\_Perspective\\_on\\_Environmental\\_Justice\\_and\\_Public\\_Health](https://www.researchgate.net/publication/309099668_Bread_and_Roses_A_Gender_Perspective_on_Environmental_Justice_and_Public_Health). Acesso em: 12 ago. 2021.

BELL, Hooks. *Teoria feminista*: da margem ao centro. Trad. Rainner Patriota. São Paulo: Perspectiva, 2019.

BENEDICT, Ruth. *O crisântemo e a espada*. São Paulo: Perspectiva, 1972.

BENITES, Eliel; MONFRT, Gislaine; GISLOTI, Laura. Territorialidades originárias e a comologia Kaiowá e Guarani: auto-organização contra o agronegócio, os crimes socioambientais e a pandemia. *Espaço Ameríndio*, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 38-59, 2021.

BRASIL. Governo Federal. *Transformando nosso mundo*: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável [S. d.]. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/>. Acesso em: 5 set. 2020.

BUTLER, Judith. *El género em disputa*: El feminismo y la subversión de la identidade. Espanha: Editorial de Espasa Libros, S.L.U., 2016. p. 57.

CARDOZA, Guilhermo; GARCIA, Jaime; ILIE, Camelia. *Women's social progress in Latin America*: towards the construction of equal societies. 2017.

CAVALCANTE, T. L. *Colonialismo, território e territorialidade*: a luta pela terra dos Guarani e Kaiowá em Mato Grosso do Sul. Assis: Unesp, 2013.

CHAMORRO, G.; Combeis, I. *Povos indígenas em Mato Grosso do Sul*: história, cultura e transformações sociais. Dourados: UFGD, 2015.

CHULU, Jimmy. *A feminist perspective that poverty is gendered*: do women have lesser access to resources in comparison with men? 2015. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2663381> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2663381>. Acesso em: 29 ago. 2020.

CURADO, Jacy Corrêa; FARIA, Lucas Luis. Mulheres e ruralidade(s): nomeações e sentidos em movimento. *Revista Amazônica*, Manaus, v. 22, n. 2, p. 47-96, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufam.edu.br/index.php/amazonica/article/view/5121>. Acesso em: 29 ago. 2020.

FANON, F. *Los Condenados de la Tierra*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1968.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. *Cadernos de Pesquisa*, v. 37 n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007.

HOLLANDA, Heloísa Buarque de. (Org.). *Pensamento feminista*: conceitos fundamentais. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

IBGE - *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE). Censo Demográfico 2010. Recuperado de: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 15 nov. 2020.

INDÍGENA de 11 anos sofre estupro coletivo e morre após ser atirada de penhasco. *Revista IstoÉ*. Edição 2690, 11 ago. 2021. Disponível em: <https://istoe.com.br/indigena->

de-11-anos-sofre-estupro-coletivo-e-morre-apos-ser-atirada-de-penhasco/. Acesso em 12 ago. 2021.

JORGE, Caroline André de Souza. *Insegurança alimentar entre famílias indígenas de Dourados, Mato Grosso do Sul, Brasil*. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências da Saúde) – Universidade Federal da Grande Dourados, 2014.

KARAM, K. F. A mulher na agricultura orgânica e em novas ruralidades. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 303-320, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v12n1/21704.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

LUGONES, Maria. Colonialidad y Género: Hacia un Feminismo Descolonial. *Tabula Rasa*, Bogota, p. 73-101, jul./dez. 2008.

LUGONES, Maria. Toward a decolonial feminism. *Revista Hypatia*, Oregon, v. 22, n. 1, p. 742-749, 2010.

MOTA, Juliana; SILVA, Liana; NASCIMENTO, Silvana. Violão de Direitos dos Povos Indígenas: crianças e mulheres Kaiowá e Guarani entre proteção e genocídio. In: GOTTI, Alessandra; SOÁRES, Inês; CUREAU, Sandra (Orgs). *Mulheres e Justiça: os direitos fundamentais escritos por elas*. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 497-533.

PISCIOTTA, Aileen A. Post-2015 development goals for gender equality and empowerment of women. *The Southwestern Journal of International Law*, Los Angeles, v. 21, p. 303-309, 2015. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/sjlt21&div=25&id=&page=>. Acesso em: 20 nov. 2023.

SAFFIOTI, Heleith Iara Bongiovani. *Gênero, patriarcado, violência*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

SEGATO, Rita Laura. *Gênero e colonialidade*: em busca de chaves de leitura e de um vocabulário estratégico descolonial. e-cadernos CES. Disponível em: <http://journals.openedition.org/eces/1533>. Acesso em: 15 nov. 2020.

SEN, Amartya. More than 100 million women are missing. *The New York Review of Books*, 20 dez. 1990. Disponível em: <https://www.nybooks.com/articles/1990/12/20/more-than-100-million-women-are-missing/>. Acesso em: 15 ago. 2023.

SHIVA, V. *Staying Alive: Women, Ecology and Development*. London: Zed Books, 1989.

QUIJANO Aníbal. *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina, in Colonialidad del Saber, Eurocentrismo y Ciencias Sociales*. Buenos Aires: CLACSO-UNESCO, 2000.

SERAGUZA, L.; CARIAGA, C. 100 Anos da Reserva Indígena de Dourados: transformações, efeitos comosmópolíticos e históricos. In: MOTA, Juliana Grasiéli Bueno; CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira (Orgs.). *Reserva Indígena de Dourados: Histórias e Desafios Contemporâneos*. São Leopoldo: Karywa, 2019. p. 254-257.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM – UNDP. *Women's Green Business Initiative*, 2015. Disponível em: [https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/climate\\_change/gender/womens-green-business-initiative.html](https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/climate_change/gender/womens-green-business-initiative.html). Acesso em: 4 nov. 2020.

## **A INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA**

### ***PERSON WITH DISABILITIES IN BRAZILIAN DEMOCRACY***

**Leilane Serratine Grubba**

Doutora em Direito (UFSC/2015), com estágio de pós-doutoramento (UFSC/2017). Mestre em Direito (UFSC/2011). Mestre em Ciências Humanas na Universidade Federal Fronteira Sul (UFFS/2020). Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da ATITUS Educação (Mestrado em Direito). Professora Colaboradora do Mestrado em Psicologia da ATITUS Educação (PPGP). Professora da Escola de Direito (ATITUS Educação). Pesquisadora da Fundação IMED. Pesquisadora Coordenadora do Projeto de Pesquisa e Extensão CineLaw - Cinema, Direitos Humanos e Sociedade: vias para o Empoderamento (CNPq), apoiado pelo Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) e pelo Programa Youth for Human Rights (YHRB). Coordenadora do Projeto de Pesquisa Biopolítica, Gênero e Direito (CNPq). Membro da Diretoria da Associação Brasileira de Ensino do Direito (ABEDi), cargo de Conselheira Fiscal, gestão 2021-atual. Membro da Comissão para a Mulher - OAB/Passo Fundo. Membro da Comissão da Diversidade Sexual e Gênero da OAB Passo Fundo - RS.

**Luciano Pissolatto**

Mestrando em Direito pela ATITUS Educação. Advogado. Pós graduação em andamento em Direito da Seguridade Social - Previdenciário e prática previdenciária (LEGALE). Bacharel em Direito pela Universidade Luterana do Brasil (ULBRA/2006). Integrante do grupo de pesquisa Biopolítica, gênero e Direito (CNPq/ATITUS).

**Neuro José Zambam**

Estágio de Pós-Doutorado na Università Mediterranea di Reggio Calabria - IT (2021). Estágio de Pós-Doutorado na Universidade do Vale do Rio dos Sinos - BR (2014). Doutorado em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2009). Mestrado em Sistemas Éticos pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2004); Especialização em Epistemologia das Ciências Sociais (1993) Graduação em Teologia pelo Instituto de Teologia e Pastoral de Passo Fundo (1989); Graduação em Filosofia pela Universidade de Passo Fundo (1985). Atualmente é docente do Programa de Pós-Graduação em Direito da ATITUS EDUCAÇÃO, desde 2013 e docente da graduação em Direito e Psicologia da ATITUS EDUCAÇÃO, desde 2009. Possui experiência como Pesquisador principalmente nos seguintes temas: democracia, justiça, desenvolvimento sustentável, liberdade, políticas públicas, participação e avaliação de desigualdades. Líder do Centro Brasileiro de Pesquisas sobre a Teoria da Justiça de Amartya Sen.

**Submetido em:** Fevereiro/2023

**Aprovado em:** Novembro/2024

**Resumo:** A pessoa com deficiência (PcD) é o tema deste artigo. O objetivo é conhecer o tratamento concedido a PcD ao longo da história brasileira, assim como, a sua inserção na conjuntura social por meio da participação popular e da argumentação pública, que geraram declarações e direitos decorrentes do embate argumentativo público. Apresenta como discussão que a participação pública democrática foi fundamental para o estabelecimento e reconhecimento da PcD enquanto pessoa com direitos e sujeita de direitos. A democracia brasileira apresenta como característica a diversidade de pessoas e opiniões, que devem ser protegidas por um ordenamento jurídico estabelecido desde sua Constituição Federal. Esse documento determinará os parâmetros para a concepção da justiça social e como os cidadãos e cidadãs poderão participar da vida pública. A pesquisa é realizada pelo método dedutivo, por meio de revisão de literatura. Tem como hipótese norteadora que democracia contribuiu, de forma efetiva, para a inclusão social das pessoas com deficiência e convergiu para o sentimento de igualdade entre as pessoas, sem a divisão histórica de corpos diferentes, embora o conceito de deficiência ainda esteja em constante transformação.

**Palavras-chave:** Participação; Argumentação; Capacidade; Pessoa com Deficiência; Inclusão.

**Abstract:** *The person with disability is the theme of this article. The objective is to demonstrate how person with disability was treated throughout Brazilian history and how their insertion in the social conjuncture was possible through popular participation and public argumentation, which generated declarations and rights resulting from the public argumentative clash. It presents as a discussion that this public participation was fundamental for the establishment and recognition of person with disability as a person with rights and the right to have rights, a fact that was only possible through democracy. This democracy presents a characteristic of diversity of people, opinions and truths that must be protected by a legal system established since its constitution. This document will determine the parameters for the conception of social justice and how citizens can participate in public life. When not possible, social unrest gains a fundamental prominence. Using the deductive method, through a literature review, it is assumed that democracy has effectively contributed to the social inclusion of people with disabilities. Still, it converged to the feeling of equality between people without the historical division of different bodies, although the concept of disability is still in constant transformation.*

**Keywords:** *Participation; Argumentation; Capacity; Person with Disabilities; Inclusion.*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 Os intocáveis: da República à participação. 2 A Democracia antidemocrática: justiça social é possível. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, aproximadamente 25% da população declara algum tipo de deficiência, segundo dados do último censo demográfico divulgado (IBGE, 2010). A visibilidade das pessoas com deficiência, especialmente no que se refere à inclusão social plena e à busca por igualdade de direitos, está se ampliando. Menciona-se a frequente luta pela possibilidade de inclusão e, também, por ser uma grande minoria de pessoas que abre caminho, através da participação pública, para a acessibilidade plena (Grubba, 2020).

As pessoas com deficiência (PcD) surgem como sujeitos de tópicos específicos de discussão, como os direitos de acessibilidade plena, mobilidade urbana, acesso escolar em cursos profissionalizantes e na graduação superior. Também, com o estabelecimento constitucional de reserva de vagas para concursos públicos. Porém, historicamente, no Brasil, a discriminação sofrida por PcD foi uma constante, sobretudo, na existência de legislação que segregava PcD.

O tema central desse artigo é a pessoa com deficiência (PcD). Objetiva promover uma análise sobre a participação popular e de organizações para a edificação do Estatuto da Pessoa com Deficiência ou Lei Brasileira de Inclusão (LBI), tendo por fundamento a Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), bem como a Constituição brasileira de 1988, que busca promover a oportunidade em igualdade de condições da pessoa com deficiência.

A Lei n. 13.146, de 06 de julho de 2015 (LBI), tem o objetivo de inserir no mundo jurídico uma parcela significativa de pessoas que até então não possuíam um instituto capaz de garantir e proteger, de forma eficaz, a capacidade e as habilidades das PcD (Brasil, 2015).

Para a pesquisa, apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: como a democracia sustenta a inclusão das pessoas com deficiência na sociedade brasileira? Esse problema parte da compreensão que esse processo de inclusão ocorreu ao longo da história, questionando, portanto, os motivos pelos quais a PcD saiu do completo anonimato para ser pessoa com capacidade civil reconhecida.

Esses questionamentos são possíveis devido à democracia, período histórico atual. Portanto, a hipótese norteadora é que democracia contribuiu, de forma efetiva, para a inclusão social das pessoas com deficiência, bem como, convergiu para o sentimento de igualdade entre as pessoas sem a divisão histórica de corpos diferentes, embora o conceito de deficiência ainda esteja em constante transformação.

A pesquisa é realizada por meio do método dedutivo (GIL, 2010). Ainda, como procedimento, realiza-se uma revisão de literatura, partindo-se do pressuposto que democracia contribuiu, de forma efetiva para a inclusão social das pessoas com deficiência.

O objetivo geral da pesquisa é conhecer como a inclusão social da pessoa com deficiência foi possível e como as teorias de justiça e da própria democracia contribuíram para essa inclusão. Para isso, especificamente, analisar-se-á alguns tópicos da evolução desses direitos, bem como se apresentará um panorama histórico do surgimento das democracias e como as pessoas com deficiência eram inseridas nessa conjuntura. Após, se conhecerá a participação efetiva das PcD no processo democrático brasileiro.

## 1 OS INTOCÁVEIS: DA REPÚBLICA À PARTICIPAÇÃO

A pessoa com deficiência (PcD), ao longo da história ocidental, sempre foi tratada como um ser desprezível que poderia sofrer toda a sorte de violações. Com surgimento da democracia, um modelo foi posto como padrão a ser seguido, mesmo que de forma análoga ao que percebemos hoje. Nesse ínterim a participação nas decisões da sociedade sempre foram tomadas pelas pessoas consideradas cidadãs.

Para Charles Tilly (2013) antes dos impulsos democráticos hodiernos, é necessário refletir sobre o estabelecimento das cidades gregas, onde aproximadamente metade da população era escrava, e aquelas consideradas cidadãs eram homens com poder aquisitivo. Esses homens delimitavam uma espécie de acordo para a administração, através da discussão pública, da deliberação, onde, em conjunto, decidiam sobre a vida e a morte na cidade.

Em certas ocasiões os gregos mencionam a sua organização social de democracia, porém, com uma forte presença escrava, que era responsável por todo o movimento social de serviços e produtos. Havia, ademais, uma tripartição de poderes, composta por: a) poder central, b) poder oligárquico e, c) uma assembleia de cidadãos. Esse modelo foi tomado por outras sociedades, que se apoderaram da forma democrática, e a opressão da minoria organizada pela maioria disforme prevaleceu (Tilly, 2013).

Embora tenhamos como horizonte que a democracia tem sua origem na Grécia, a realidade como a conhecemos e delimitamos esse poder democrático que hoje desfrutamos não é semelhante ao estabelecido pelos povos helênicos. A prática da participação popular é diferente e com alguns viesses, dependendo de onde estamos localizados no momento histórico. Assim, “se virmos a democracia como uma espécie de produto cultural próprio do ocidente, fracassaremos em compreender as pervasivas exigências da vida participativa” (Sen, 2011, p. 357).

Portanto, não é possível uma análise histórico-linear da democracia, devido às inúmeras contribuições de povos e culturas para o seu funcionamento e aprimoramento. A democracia é uma forma de organização social e forma de governo que prima pelo debate público e a participação como importantes estratégias de efetivação da justiça social, neste campo da nossa análise, para as PcD.

Por exemplo, analisando o sufrágio, que hoje é universal, deve-se reconhecer que nas ilhas gregas apenas os homens detentores de poder aquisitivo eram considerados cidadãos e podiam votar. Excluía-se do direito ao voto, portanto, as mulheres e todos os outros seres humanos. Por isso, é importante reconhecer os

momentos históricos democráticos ou de práticas de participação popular para estabelecermos o consenso sobre o que deve ser Direito nos dias atuais.

Torna-se inconcebível não pensar, por conseguinte, em voto feminino ou igualdade de gênero na conjuntura moderna. O reconhecimento da diversidade que constitui o dinamismo das democracias, no atual contexto, contempla a superação das desigualdades injustas e a inclusão das diferenças como critério de avaliação da legitimidade da organização equitativa das sociedades.

A pessoas com deficiência não era concebida na cidadania. À época, o conceito de deficiência estava intimamente ligado ao de pecado (Rodrigues Neto, 2020). Na conjuntura constitucional brasileira atual, a PCD, enquanto sujeito de direitos, foi posta em evidência em detrimento da deficiência. Com isso, 12 dispositivos constitucionais remetem, especificamente, sobre a garantia e efetivação dos direitos das pessoas com deficiência. Mesmo antes da discussão de cotas, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso II, estabeleceu a reserva de vagas em cargo ou emprego público para esse grupo.

Na civilização grega, havia um conceito de eugenia que propunha a eliminação de crianças que fossem consideradas fora do padrão ateniense ou espartano, que deveriam passar por um rito de aceitação à sociedade em que nascia. Após uma comissão analisar, caso a criança fosse considerada não apta para a cidade, a Lei justificava que não seria aprazível para a criança, nem para a República, a manutenção da vida, podendo assim ser eliminada. (Rodrigues Neto, 2020).

Esse mesmo conceito eugenético foi utilizado pelo partido nazista para efetuar a limpeza étnica na Alemanha nazista, onde as pessoas com algum tipo de deficiência foram entregues às infames câmaras de gás. Negros, ciganos, pessoas com deficiência, pessoas identificadas com movimentos LGBTQIA+, comunistas, opositores do regime eram enviadas aos campos de concentração, para trabalhos forçados e, quando não serviam mais, eliminadas de forma sumária<sup>1</sup>.

Ainda, na Grécia, as crianças podiam ser abandonadas em locais sagrados ou sacrificadas,

Além das orientações legais, a prática de extermínio de “crianças deficientes”, como era chamada na época, era defendida pelos filósofos gregos, entre eles Platão (428 a 348 a.C.) e Aristóteles (384 a 322 a.C.). Platão, por exemplo, em a República, defendia a necessidade de medidas eugenéticas, visando a formação de uma república forte e sadia. Em suas palavras: “no que concerne aos que recebem corpo mal organizado, dei-

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.museudoholocausto.org.br/memoria/o-holocausto/> Acesso em: 19 jun. 2022.

xe-los morrer" (*apud* Silva, 1986, p. 124); isso porque, no ideário da República pensada por Platão somente os bem-formados de corpo e espírito teriam oportunidades. Aristóteles, corroborando com o pensamento de Platão, em uma das passagens de suas obras mais famosas, *Política*, afirma: "deve haver uma lei que proíba alimentar toda acriança disforme" [...] não se pode esquecer que, se por um lado na civilização Grega a prática do infanticídio contra "crianças deficientes", estava amparada em orientações legais, por outro lado, os gregos foram os pioneiros na criação de um sistema de assistência e proteção às pessoas consideradas incapacitadas à obtenção ou a garantia de seu próprio sustento. Ou seja, tanto em Esparta quanto em Atenas, havia determinações oficiais que concediam diversas vantagens aos soldados feridos em guerra e seus familiares [...] (Rodrigues Neto, 2020, p. 29-30).

O tratamento dispensado aos que são ou parecem diferentes sempre foi motivo de injustiça, falta de comprometimento com essa parcela significativa que sempre existiu na história humana. A concepção grega de democracia, atualmente considerada, é injusta e desigual, sem participação alguma da sociedade como a conhecemos.

Porém, de acordo com a Lei que estabelecia uma garantia àqueles que militavam a favor das cidades, havia uma espécie de assistência pessoal devido à incapacidade. Assim, havia uma previdência devido às amputações corriqueiras que ocorriam quando dos embates militares.

A maior minoria estabelecida no Brasil e no mundo carece de efetivação em seus direitos e possibilidade de ser inserida em igualdade de oportunidade na conjuntura em que vive. Além disso, essa parcela significativa da população ainda sofre com preconceito e discriminação latentes, pois 80% delas vivem em países em processo de desenvolvimento, a condição de pessoa com deficiência é imposição categórica de miserabilidade (Borges, 2021).

Das pessoas mais pobres do mundo, 20% é PCD ou tem mobilidade reduzida. Ainda, o gênero é condição explícita para violência, estupros, falta de cuidados médicos, inexistência de assistência jurídica e descaso na proteção policial, isto é, as mulheres e meninas com deficiência estão mais expostas a essas atrocidades contra sua integridade física, intelectual e moral. No campo da educação, a grande maioria das crianças PCD não tem acesso a escolas aptas a lhes atenderem, e 30% dos meninos e meninas em condição de vulnerabilidade social que vivem nas ruas possuem algum tipo de deficiência (Borges, 2021).

A evolução democrática e suas primeiras vertentes surgem após alguns cidadãos de pequenas cidades-estados clamarem por uma maior participação nas

decisões sócias. Surge assim, a possibilidade de inclusão de pessoas, requerida, naquele momento, pelo despontar dos primeiros burgueses.

A participação na evolução da sociedade é uma constante e percebesse isso em locais da Europa onde a participação social começa a ser requerida para a confirmação do *Status*, como: a) reconhecimento enquanto cidadãos a homens que detinham a posse de terras, b) congregações primitivas cristãs que mantinham a igualdade como princípio proclamando uma reforma no direito de associação, ocorrendo isso, de forma contundente nos movimentos reformistas protestantes e daqueles Quakers que colonizaram a nova Holanda. Mesmo com todo movimento revolucionário Francês o estabelecimento de uma democracia participativa aos moldes da conjuntura atual ocorre apenas com o fim da segunda guerra mundial (Tilly, 2013).

Percebe-se que os movimentos democráticos sempre buscaram a participação social e a inclusão de grupos que até então eram marginalizados, segregados e despidos de qualquer tipo de participação. Contudo, esses movimentos foram construindo as bases para a inclusão que atualmente pode-se vivenciar. Logo, atualmente existe um avanço, principalmente para as PCD que podem clamar por uma maior participação.

A dinâmica da democracia, com suas características evolutivas e integradoras, contempla os (novos) sujeitos em diferentes espaços de expressão da vontade, do exercício do debate público e dos processos de decisão, entre outros. Sublinha-se, os partidos políticos e demais associações como instrumentos privilegiados de organização e pressão, seja para o reconhecimento social e perante os demais, seja como institutos de garantias de direitos por meio da legislação e da construção participativa de políticas públicas e sociais.

## **2 A DEMOCRACIA ANTIDEMOCRÁTICA: JUSTIÇA SOCIAL É POSSÍVEL**

A democracia é algo que se aprende, apreende e deve ser disseminada para a construção de uma sociedade em que haja justiça e equidade, com a participação efetiva de todos os componentes de seu grupo, sem discriminação. Por ser um sistema dinâmico, não há uma estratégia universal para a busca deste objetivo, é fundamental que a ideia de democracia integre o imaginário social e se constitua como sua identidade, ou seja, a sua razão pública.

Assim, mesmo estando seus cidadãos e cidadãs separados por pensamentos antagônicos, para um senso comum de justiça deve haver a sobreposição desses interesses por um chamado bem maior para garantir a própria convivência do grupo.

No artigo *O liberalismo político de John Rawls: a missão de educar a juventude para a democracia no séc. XXI*, Zambam e Almeida (2017) destacam que o liberalismo político é uma forma de justiça de um determinado período, que é caracterizado por ajuntamentos econômicos, pensamentos e ideias de como se deve gerir uma sociedade, com uma determinada área de ação, mesmo que de forma cambaleante, possuindo autoridade sobre determinado território.

Enfim, trata-se de “uma proposta de concepção política dirigida inicialmente às sociedades democráticas caracterizadas pelo pluralismo.” (Zambam; Almeida, 2017, p. 1503). A Democracia, o ideário liberal de justiça, apenas se assenta sobre uma sociedade que se autodeclara libertária e com uma grande variedade de pensamentos formadores. A educação para a democracia é uma tarefa permanente que contempla a interação de diversas concepções de sociedade e, por consequência, de democracia, participação, decisão e inclusão de atores diversos. Tal dinâmica não impede as condições de justiça, antes disso, a impulsiona.

Esse pluralismo político deve ser a base fundamental para a convergência de pessoas sob a ótica de uma mesma bandeira que propague a igualdade, não apenas formal, mas material e que possa ser verdadeiramente acessível a todos. Nessa toada, as pessoas com deficiência conseguiram galgar seus direitos apenas nas sociedades ditas democráticas, ou o direito de serem reconhecidas enquanto pessoas sujeitas de direitos em sociedades com grau de independência entre os seus atores.

Assim, o reconhecimento que pessoas tem direito a ter direitos é condição basilar para a igualdade, portanto,

A condição de igualdade proposta por Rawls para os cidadãos livres e iguais responde ao fato do pluralismo e a necessidade de demonstrar como a justiça social é possível, apesar das desigualdades e diferenças que não podem ser extintas ou alienadas. A opção pelos direitos é a característica da democracia que consagra a condição de sujeito de direitos como um princípio igualitário para todos. O acesso a cargos e posições, juntamente, com a opção pelos menos favorecidos como critério de igualdade, não as extingue ou nega, mas permite desigualdades justas (Zambam; Almeida, 2017, p. 1509).

A democracia foi responsável por retirar do mundo das sombras grupos de pessoas que estavam aprisionados, mesmo nascendo livres, estavam acorrentados ao estigma de uma minoria que impunha uma prisão mental e física às PCD.

A democracia sustenta, de forma eficaz, a voz daqueles que são oprimidos quando busca agregar em torno do seu âmago pessoas que se livram do mundo da ilusão capacitista e vislumbram uma habilidade maior que aquela apresentada.

Esse processo só é possível pelo chamamento a participação social de grupos que eram uma minoria e, para esse pluralismo, são fundamentais sua efetiva atividade enquanto sujeitos capazes de buscar uma capacidade que até então não possuíam.

Diante disso, é imperioso que haja um ordenamento jurídico-político capaz de garantir as mais variadas formas de participação e manutenção de pensamentos que sejam antagônicos. Ao mesmo tempo, que seja fruto de experiências que no decurso do tempo tenha o condão de ser aprimorada pela razão humana causando a estabilidade de instituições deixando-as fortes e duradouras (Rawls, 2000). Para isso, é necessário que tenha pelo menos a seguinte característica:

[...] Num regime constitucional, a característica especial da relação política é que o poder político é, em última instância, o poder público, isto é, o poder dos cidadãos livres e iguais na condição de corpo coletivo. Esse poder é regularmente imposto aos cidadãos enquanto indivíduos e enquanto membros de associações alguns dos quais podem não aceitar as razões que muitos dizem justificar a estrutura geral da autoridade política - a constituição - ou, quando a aceitam de fato, podem não considerar justificados muitos dos estatutos promulgados pela legislação à qual estão sujeitos (Rawls, 2000, p. 181-182).

Com escopo no legalismo constitucional, as democracias hodiernas têm em todo o bloco de constitucionalidade de um país a forma mais real de garantia de direitos fundamentais. O poder dos cidadãos livres é que pode manter e ampliar os direitos de igualdade entre as pessoas, independentemente de quais limitações a vida possa impor a elas (Rawls, 2000).

Na apresentação à edição brasileira feita por Suzana de Castro, no livro *Fronteiras da Justiça* de Marta C. Nussbaum, afirma que a Teoria de justiça enquanto equidade, proposta por Rawls é,

[...] a melhor teoria de justiça liberal existente, mas possui lacunas e falhas que precisam ser corrigidas a fim de incluir indivíduos que estão fora do pacto, como os deficientes físicos e mentais, os cidadãos de países em desenvolvimento e também os animais. O contrato social tem por base a ideia de que os que realizam o contrato para a delimitação dos princípios políticos justos são também as pessoas para quem o pacto é feito. Por essa razão, imaginam que os cidadãos a sua semelhança são membros de um Estado Nacional e possuem capacidades racionais e físicas normais que lhes permitem ser "membros plenamente cooperantes de uma sociedade ao longo de uma vida inteira", como afirma Rawls em o liberalismo político [...] (Nussbaum, 2013, p. 29-30).

Necessariamente, após o contrato social posto por homens com determinadas características, é necessário um novo arranjo para composição do corpo coletivo social com vistas a um novo estabelecimento de uma regra geral. Contudo, a aceitação da regra imposta deve ser livre e opcional baseada no contrato, e a beligerância contra ela deve ser com o sentido de construir um novo padrão consensual para inclusão de uma igualdade mais abrangente.

Essa crítica ao contrato, indicando o estado de natureza e as vantagens desse acordo somente para aqueles que estavam no momento da perfectibilização é que delimitará para onde caminhará a sociedade em questão e sua teoria de justiça. Assim, por exemplo, quando do afastamento ou exclusão de pessoas com deficiências ou mobilidade reduzida, suas necessidades não serão atendidas por esse contrato, pois não estavam no momento para o selo desse acordo.

Na verdade, pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, nem eram integrantes da sociedade, não havia o sentimento de pertencimento a esse grupo social, eram estigmatizadas e classificadas pelo conceito temporal a época de sua existência (Nussbaum, 2013). O atual período, ao preocupar-se com outros sujeitos de direitos, como as PCD, atualiza a concepção tradicional de Contrato Social e demonstra o vigor da democracia e a importância dos seus valores, princípios e estratégias de participação e decisão transparentes. As conquistas presentes na arquitetura constitucional evidenciam essa afirmação e a necessidade de um processo continuado de renovação e atualização.

A proposição de novos meios de participação e decisão impõem-se nesse contexto como condição para evitar a caducidade da concepção de democracia e avivamento da tradição.

Para a garantia de direitos das pessoas com deficiência, temos na ordem internacional, a Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) e na ordem interna, o Estatuto da Pessoa com Deficiência (EPD), instrumentos capazes de manter uma edificação legal de proteção com uma equidade e garantia de oportunidade e igualdade com os demais (Zambam; Almeida, 2017).

No Brasil, apenas com a edição da Lei n. 13.146 de 06 de julho de 2015, Lei Brasileira de Inclusão (LBI), houve o reconhecimento da capacidade civil das pessoas com deficiência. O Estatuto alterou todo o ordenamento jurídico para a inclusão dessas pessoas, isto é, apenas em 2015 houve o reconhecimento das PCD enquanto cidadãos e cidadãs.

A nova teoria das capacidades rompeu com as perspectivas da capacidade, fazendo com que houvesse a inclusão desse grupo, mesmo que no aspecto formal, levantando questionamento de parte de doutrinadores que mencionam a altera-

ção apenas como capacidade de gozo de um direito. Porém, a CDPD deseja uma inclusão sem precedentes com objetivo da igualdade entre todos, independentemente de deficiência e que a dignidade humana é intrínseca a isso, com vistas a oportunidade (Menezes, 2018).

Com isso, esses princípios de igualdade e não discriminação, parâmetro para a dignidade humana, apresentam a possibilidade para uma vida sem limitações na diversidade que não deve ser usado como fator delimitante para existência. Dessa forma, “[...] a CDPD propôs uma ampla inclusão, pautada na mudança atitudinal da família, da escola e da sociedade, no sentido de acreditar e estimular a pessoa a uma vida independente – ou melhor, interdependente” (Menezes, 2018, p. 8).

As garantias do chamado bloco de constitucionalidade implicam na possibilidade de uma equidade social com ampla participação da comunidade e seus grupos, com objetivo de manter esses acordos de diretos. Ainda, esse arcabouço jurídico contribui para a diminuição do nível de desigualdade enfrentado pelas pessoas com deficiência. Dessa forma a educação para a diversidade em espaço apto a discussão de ideias que contribuam para a inclusão social, aumento das capacidades individuais e habilidades é fundamental para justiça social.

### **3 DEFICIÊNCIA: CRIAR CAPACIDADES OU HABILIDADES**

A democracia, como a conhecemos hoje, tem um histórico extenso sempre em movimento e expansão. As experiências democráticas, desde a sua origem, demonstram por meio de escritos e, especialmente, considerando o conjunto de práticas de debate, participação e decisão como as gregas e budistas, na Índia, servem como fatores principiológicos para o que vivemos hoje. A reunião de pessoas, as discussões rotineiras e a cooperação antes das decisões finais demonstram, em contextos diferenciados e necessitados de inclusão de novos sujeitos, como é possível a estruturação de novas dinâmicas e arquiteturas de decisão sem exclusão ou classificação de pessoas.

As violações à democracia foram um entrave para o desenvolvimento humano e social dos países emergentes ou países em desenvolvimento. Em algum momento houve um aparelhamento do Estado a grupos militares ou grupos econômicos dominantes o que tornou o debate público quase obsoleto, com uma repressão e discricionariedade por parte dos agentes do Estado de forma exacerbada. Em geral, as práticas democráticas falharam em determinado momento, contudo, não se pode efetuar análise categórica, pois a falha depende de fatores e agentes envolvidos e o momento do processo em que se encontra tal democracia (Sen, 2015).

Uma forte influência para manter a democracia como um *status a ser seguido* está na educação. Segundo Martha Nussbaum (2015), a educação, que é uma forma de manter o ideal democrático, está em crise, principalmente quando ela é posta como um elemento de negociação visando lucro. Isto é, a educação sendo apoderada por grupos de investimentos com o fim da obtenção de lucro, com o ensino de uma tecnicidade em detrimento do elemento clássico.

Nussbaum (2015) sustenta que o elemento clássico como fundamento da educação liberal é a coluna mestra em que se assenta a vida democrática e toda a sua conjuntura. Não descarta o ensino tecnocrático, pelo contrário, afirma que ele é um dos fundamentos para a construção de uma sociedade forte economicamente, porém, não pode ocupar a área de ação da educação clássica.

Ainda, a autora destaca que programas educacionais com o viés generalista podem contribuir mais que o ensino tecnicista, sendo essa contribuição de forma mais justa e inclusiva, aumentando as possibilidades de crescimento das capacidades, com paramentos humanista, contribuindo decisivamente para a construção de cidadãos e cidadãs com visão global e democrática (Nussbaum, 2015).

A democracia com suas estratégias de participação e decisão em forma de cooperação, sem exclusão das diferenças precisa ter estruturas e instituições que contribuam eficazmente para a integração social e a superação das desigualdades injustas. O olhar para o outro é, além de compaixão, uma dimensão política e humana irrenunciável, conforme destaca Nussbaum (2013, p. 195): “O bem dos outros não é apenas um limite à busca dessa pessoa pelo próprio bem; faz parte de seu próprio bem”.

A essência da democracia está em não apenas utilizar-se do sufrágio universal, das votações marcadas para determinadas temporadas, mas a faculdade de deliberar sobre determinado assunto, inclusive sobre a democracia. A atenção aos temas específicos e, por vezes não contemplados na tradição de debate político, como as PCD, demonstra a decência da atividade política e organizacional de uma sociedade e as condições para a construção da justiça entre espaços estratégicos da rotina social que contribuem para a evolução humana e o próprio aprimoramento da compreensão e do valor da pessoa e suas relações.

Essa possibilidade que os cidadãos e cidadãs possuem, quando adquirem essa capacidade é o que torna esse sistema democrático, participativo, comunicativo, apto a abranger todos os grupos que vivem em determinada sociedade e deles, reunidos, verbalizarem suas posições e discutirem até um senso comum.

Sen, destaca o conjunto de contribuições que auxiliam uma abordagem atualizada da democracia especificamente a conexão de diversas dimensões estratégicas.

gicas para a justiça. Descreve, com especial reconhecimento as contribuições de Rawls e Habermas. Sobre a importância da deliberação e argumentação pública como espaços privilegiados de participação e decisão democráticas, destaca quão,

[...] importante é que a totalidade dessas novas contribuições ajudou a trazer o reconhecimento geral de que os pontos centrais de uma compreensão mais ampla da democracia são a participação política, o diálogo e a interação pública. O papel da argumentação pública na prática da democracia coloca todo o tema da democracia em estreita relação com o tópico central desse livro, isto é, a justiça. Se as exigências da justiça só podem ser avaliadas com a ajuda da argumentação pública, e se essa argumentação está constitutivamente relacionada com a ideia de democracia, então existe uma íntima conexão entre justiça e democracia, que artilham características discursivas (Sen, 2011, p. 360).

Esse é um contexto de particular relevância onde está sublinhado que a justiça e a democracia sem uma ampla possibilidade de argumentação pública perdem a legitimidade moral e política, ou seja, tornam-se um sistema falacioso de contenção das massas. Infelizmente, a prática democrática argumentativa está sendo tolhida com regimes autoritários que procuram o benefício de alguns grupos detentores do poder sobre determinado território.

A atual crise das democracias em nível global e, especificamente no Brasil, dentre outras razões, deve-se à atrofia pelo debate e a argumentação pública como espaço de intensa participação e deliberação onde as vozes se manifestam e são ouvidas. As minorias, as oposições e demais sujeitos ativos da sociedade – neste caso, as PCD, precisam ter o seu espaço garantido.

A argumentação pública e participação política no campo internacional foram responsáveis diretas pela elaboração da Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD). Em um primeiro momento, houve a aprovação, através da Resolução adotada pela Assembleia Geral da Nações Unidas em 9 de dezembro de 1975, pelo Comitê Social Humanitário e Cultural, da Declaração de Direitos das Pessoas Deficientes estabelecendo que, “as organizações de pessoas deficientes poderão ser consultadas com proveito em todos os assuntos referentes aos direitos de pessoas deficientes” (Brasil, 2022).

Para a época da aprovação dessa declaração houve um avanço inestimável e que pavimentou o caminho para a adoção da CDPD. Desde então, as organizações sociais tiveram um papel preponderante para a defesa dos direitos da pessoa com deficiência e servem de parâmetro para a consulta em relação aos seus direitos. Essa inovação foi fundamental para a organização das pessoas, tanto em nível

nacional quanto no internacional, e o estabelecimento de associações capazes de fazer frente às demandas desse grupo (Castro Filho, 2021).

Destaca-se que, como Declaração aprovada no âmbito de governança internacional não havia força vinculante para recepção no ordenamento jurídico nacional. O que não ocorre com os Tratados e Convenções de Direitos Humanos em que o Brasil é signatário e passam pelo crivo do § 3º do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 estabelecendo que, “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” (Brasil, 1988).

A participação pública e a argumentação, desde que houve o reconhecimento explícito da força das organizações de defesa das pessoas com deficiência, fizeram parte na órbita internacional para a defesa dos direitos das PcD. A aprovação da CDPD foi o resultado de longo tempo de discussão e trabalho de grupos e pessoas imbuídas para a proteção e garantia desses direitos que criaram as condições necessária para a capacidade de possuir direitos.

A argumentação pública, para as organizações de defesa dos direitos das pessoas com deficiência, gerou capacidade para fazerem parte de uma sociedade que até então não tratavam enquanto cidadãos e cidadãs. Essa mesma argumentação fez com que houvesse o estabelecimento de tratados e convenções que criam, extinguem ou modificam obrigações entre estados ou entidades internacionais. Essas normas jurídicas, que se tornaram vinculantes, possibilitaram as PcD determinarem dentro dessa ordem legal uma vantagem pessoal pelas capacidades, e também, pela habilidade que são geradas através de políticas públicas com o fim de uma harmonização entre aqueles que possuem deficiência e os que não a tem (Sen, 2011).

As possibilidades de capacidades geradas pela argumentação publicam, para as PcD, fizeram com que houvesse, no âmbito da CDPD e da Lei Brasileira de Inclusão, o apontamento importante de disponibilizar oportunidade com igualdade. Tanto a Convenção, quanto a Lei Brasileira possibilitam a vivência dessas pessoas de forma a serem autônomas, com aptidão para escolher de forma livre entre determinadas coisas a seu alcance.

A oportunidade de viverem com liberdade de escolha, com capacidade para atos corriqueiros de suas vidas não seria possível sem a participação pública e a argumentação a favor de um direito. A liberdade dos seres humanos tem de participar da sociedade em igualdade de oportunidade só é possível através da participação pública que gera capacidades e aumenta as habilidades.

A abordagem que integra as PCD em situação de igualdade na em condições de igualdade equitativa com os demais representa o verdadeiro sistema de cooperação pretendido pelas democracias contemporâneas que, diferente da antiguidade, supera o determinismo natural ou social, para a construção de diversas 'sinfônias' que, ao manifestar as suas particularidades contribuem para um dinamismo marcado pelas tensões das diferenças cuja riqueza de detalhes, direitos e aspirações contribuem para o bem de todos, ideal mais importante da política, do direito e da democracia.

Com igual destaque assinala-se o alcance universal da democracia, isto é, quando seus princípios, instituições e organizações chegam aos lugares mais distantes num amplo processo de integração e cooperação, neste caso, por meio dos direitos das PCD e sua visualização como sujeitos de direitos.

## CONCLUSÃO

O artigo buscou compreender formas de tratamento histórico às PCD. A partir disso, se reconhece que o pluralismo foi destacado como fator preponderante para democracias inclusivas modernas. Nesse sentido, a participação e a argumentação pública são fundamentais para a inclusão de pessoas, inclusive PCD, no seio social.

Nas cidades Gregas, a participação era perfectibilizada pelos homens livres. Eles eram pessoas com certa condição financeira e podiam decidir os rumos daquele lugar. A pessoa com deficiência, nesse momento, era destituída de toda a sua existência, pois os homens deveriam servir a *polis*, e as crianças, quando nasciam com algum grau de deficiência, seriam sacrificadas pelo bem da própria República.

Ainda, as leis de assistência social em que aqueles que não pudessem manter sua subsistência receberiam uma ajuda estatal. Contudo, essa previdência era possível àqueles mutilados em embates militares, guerras, onde a possibilidade de um resultado de deficiência física era provável.

Com o surgimento de cidades ligadas ao comércio e o surgimento da burguesia, a necessidade de participação social foi sendo requerida por grupos emergentes. Esses grupos conseguiram, através da participação e mobilização, ser inseridos no meio em que viviam e labutavam.

A diversidade de pessoas, ideais e dogmas é fundamental para uma sociedade que se auto declare democrática. Não se pode pensar em um ajuntamento de pessoas sem identificar as suas diferenças, sendo que essas desigualdades é que geram o sentimento de pertencimento a uma determinada democracia.

O direito às pessoas com deficiência de terem direitos é condição democrática para qualquer sociedade demonstrar sua pluralidade e diversidade. Garantir igualdade de oportunidade é pressuposto de qualquer estabelecimento jurídico nacional; sem ela, não se pode falar em participação social ou agitações públicas.

Um novo arranjo social é necessário e sua construção deve ser feita pelos atores sociais que temos em nossa conjuntura. Deve ser diversificado para que a igualdade descole de sua formalidade e possa realmente ser material, palpável, visível e verdadeiramente efetivado. A efetividade é o trabalho árduo e constante que deve ser pavimentado para essa vereda.

Com isso, para a efetivação dos direitos das pessoas com deficiência, temos na ordem internacional a Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), e no ordenamento jurídico pátrio, o Estatuto da Pessoa com Deficiência (EPD). Esses dispositivos são capazes de manter uma edificação legal de proteção com equidade e garantia de oportunidade e igualdade.

O sistema democrático possibilita a participação efetiva dos cidadãos e cidadãs na vida pública, de forma participativa. Os instrumentos de proteção das pessoas com deficiência foram construídos com argumentação pública sobre a sua necessidade, que é manter um mínimo de dignidade a uma pessoa.

A participação social de organizações de defesa de direitos das PCD foi fundamental na ordem internacional para a aprovação da CDPD e sua ratificação por vários países no âmbito da ONU. A Lei Brasileira de Inclusão foi possível pela participação direta da sociedade civil organizada para esse fim. Logo, desponta a capacidade como regra geral para todos os cidadãos e cidadãs brasileiros.

## REFERÊNCIAS

BORGES, Jorge Amaro de Souza. *Política da pessoa com deficiência no Brasil: Percorrendo o labirinto*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

BRASIL, IBGE. Censo Demográfico 2010. *Nota Técnica 01/2018*. Releitura dos dados de pessoas com deficiência no Censo Demográfico à luz das recomendações do Grupo de Washington. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/metodologia/notas\\_tecnicas/nota\\_tecnica\\_2018\\_01\\_censo2010.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/metodologia/notas_tecnicas/nota_tecnica_2018_01_censo2010.pdf). Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm#art182](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art182). Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 6.949 de 25 de agosto de 2009*. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinado em New York, em 30 de maio de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm). Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. *Declaração de Direitos das Pessoas Deficientes*. Resolução adotada pela Assembleia Geral da Nações Unidas em 9 de dezembro de 1975. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/Internet/comissao/index/perm/cdh/Tratados\\_e\\_Convencoes/Deficientes/declaracao\\_direitos\\_pessoas\\_deficientes.htm](https://www.camara.leg.br/Internet/comissao/index/perm/cdh/Tratados_e_Convencoes/Deficientes/declaracao_direitos_pessoas_deficientes.htm). Acesso em: 22 Jul. 2022.

BRASIL. *Lei 13.146 de 06 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 20 Jul. 2022.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas da pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GRUBBA, Leilane Serratine. *Direitos Humanos: o sistema global das Nações Unidas*. Florianópolis: Habitus, 2020.

MENEZES, Joyceane B. A capacidade jurídica pela Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e a insuficiência dos critérios do *status*, do resultado da conduta e da funcionalidade. *Revista de Ciências Jurídicas Pensar*, Fortaleza, v. 23, n. 2, p. 1-13, abr./jun. 2018. Acesso em: 21 jul. 2022.

NUSSABAUM, Martha. *Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie*. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

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

PLATÃO. *A República*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

RAWLS, John. *O liberalismo político*. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000.

SARLET, I. W.; BUBLITZ, M. D.; BUBLITZ, M. D. Declaração de Atenas: a mídia e o uso da terminologia com relação às pessoas com deficiência na perspectiva do direito à igualdade. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, [S. l.], v. 15, n. 15, p. 53-66, 2014. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/576>. Acesso em: 18 jul. 2022.

SEN, Amartya. *Glória incerta: a Índia e suas contradições*. São Paulo: Companhia das letras, 2015.

TILLY, Charles. *Democracia*. Petrópolis: Vozes, 2016.

ZAMBAM, Neuro José; ALMEIDA, Ricardo de. O liberalismo político: a missão de educar a juventude para a democracia no Século XXI. *Questio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 03, p. 1500-1516, 2017. DOI: 10.12957/rqi.2017.25623.

# **DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR E ACESSIBILIDADE DIGITAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DE UMA POLÍTICA OFICIAL INSTITUCIONAL**

## ***RIGHT TO HIGHER EDUCATION AND DIGITAL ACCESSIBILITY: AN ANALYSIS FROM AN OFFICIAL INSTITUTIONAL POLICY***

**Valmôr Scott Junior**

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas (FD/UFPel).

Professor e Pesquisador Permanente no Mestrado em Direito (PPGD/UFPel). Professor na Faculdade de Pedagogia (EaD/UAB), da Universidade Federal de Santa Maria - Polo: Tres de Maio (2015). Coordenador Substituto do Programa de Pós-graduação em Direito - PPGD/UFPel (2021-2022). Pós-doutor pela Universidade de Coimbra/Portugal (CES/UC); Doutor em Educação (UFSM); Mestre em Educação (UFSM); Especialista em Direito (UFSM). Pesquisador no Laboratório Imagens da Justiça - UFPel (DGP/CNPq). Membro do Conselho Editorial da Editora Caxias. Coordenador de projetos de pesquisa, ensino, e extensão.

**Bruna Flores Prates**

Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Membro do Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão Inventar: Arte e Construção do Conhecimento Jurídico. Membro do Grupo de Estudos Direito, Educação e Vulnerabilidade (G-DEV). Membro do Grupo de Pesquisa Laboratório Imagens da Justiça. Bolsista de Iniciação científica pela FAPERGS (ago/2021 - ago/2022). Bolsista de Iniciação Científica CNPq (set/2022 - ago/2023). Monitora das disciplinas de Introdução ao Estudo do Direito/UFPel 2020-2023.

**Submetido em:** Agosto/2023

**Aprovado em:** Novembro/2024

**Resumo:** A acessibilidade digital apresenta-se, na atualidade, como uma possibilidade para a inclusão social das pessoas com deficiências na luta para o exercício de direitos. Vários fatores contribuem para que a inclusão ocorra, entre os quais, a acessibilidade, inclusive, digital. O presente estudo, realizado mediante revisão de literatura, e posterior análise documental e de conteúdo, busca abordar a temática da acessibilidade digital enquanto imperativo para o exercício do direito social à educação superior por pessoas com deficiência. Neste sentido, esta pesquisa busca verificar no Relatório de Auditoria nº 7/2018 (último relatório oficialmente publicado, pela UFPel, até 2022) em que medida, esta instituição educacional, implementa a acessibilidade

digital aos estudantes com deficiência para que disponham do adequado exercício do direito à educação superior. Faz-se necessário, portanto, promover o debate acerca da acessibilidade digital para este segmento de estudantes, pois é de grande relevância implementar plataformas digitais de educação, bem como outros mecanismos que contemplam as especificidades desses sujeitos, de forma que possam usufruir do mundo virtual com segurança e autonomia. Desta forma, as instituições de educação superior se aproximam dos estudantes com deficiência, e possibilitam o exercício do direito à educação superior, com equidade no processo educativo.

**Palavras-chave:** Acessibilidade digital; Pessoas com deficiência; Inclusão social; Direito à educação superior.

**Abstract:** *Digital accessibility is currently presented as a possibility for the social inclusion of people with disabilities in the struggle to exercise their rights. Several factors contribute to inclusion, including accessibility, including digital ones. This study, carried out through a literature review and subsequent document and content analysis, seeks to address the issue of digital accessibility as an imperative for the exercise of the social right to higher education for people with disabilities. In this sense, this research seeks to verify in Audit Report nº 7/2018 (last officially published report, by UFPel, until 2022), to what extent, this educational institution, implements digital accessibility for students with disabilities so that they have the adequate exercise of the right to higher education. Therefore, it is necessary to promote the debate about digital accessibility for this segment of students, as it is of great importance to implement digital education platforms, as well as other mechanisms that address the specificities of these subjects, so that they can enjoy the virtual world. safely and autonomously. In this way, higher education institutions approach students with disabilities, and enable the exercise of the right to higher education, with equity in the educational process.*

**Keywords:** Digital accessibility; Disabled people; Social inclusion; Right to higher education.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 Direito, Educação e Inclusão. 2 Acessibilidade na educação superior às pessoas com deficiência; 3 Encaminhamento metodológico. 4 Resultados e discussão. 4.1 Categoría 1: Ambientes de acessibilidade digital. 4.2 Categoría 2: Equipamentos de acessibilidade digital. 4.3 Categoría 3: Tecnologias de acessibilidade digital. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as temáticas relativas à acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência vêm ganhando espaço, o que favorece o debate e a iniciativa para leis e políticas públicas a respeito, notadamente, no que se refere ao exercício do direito à educação. Um exemplo disso, é a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, denominada Lei Brasileira de Inclusão (LBI) ou Estatuto da Pessoa com Deficiência, que contempla importantes direitos e garantias, de forma a trazer relevantes contribuições em diversos âmbitos da vida social desses sujeitos.

Para compreender o que a inclusão e a acessibilidade, de fato, representam no cotidiano das pessoas com deficiência, é necessário entender sobre acessibilidade e inclusão, sendo que acessibilidade se refere à possibilidade de acesso e utilização por pessoas com deficiência (PcDs) de espaços, equipamentos, transportes, informações, comunicações e tecnologias de forma segura, autônoma e

independente, com equidade de oportunidades com as demais pessoas. A inclusão, por sua vez, se refere à devida adequação das práticas sociais com o intuito de eliminar barreiras que promovem a exclusão social desses sujeitos.

Ademais, não se pode tratar sobre inclusão e acessibilidade para pessoas com deficiência, sem considerar as potencialidades do ambiente virtual, visto que, atualmente, contempla, em grande medida, o desenvolvimento dos sujeitos e de suas relações. Dessa forma, é inegável a importância crescente que a *internet* e plataformas digitais de educação assumem no cotidiano das pessoas, principalmente, como veículo promotor de acesso à informação, de forma célere e facilitada sendo, também, importante instrumento de participação ativa e inclusão social, bem como de luta para o exercício de direitos, dado que o universo *online* possibilita a comunicação em escala global. Assim, esse universo de possibilidades que o mundo digital representa, precisa estar ao alcance de todos, o que somente torna-se possível, caso seja contemplada a acessibilidade digital às pessoas com deficiência.

Frente ao exposto, a presente pesquisa, após realizar um estudo acerca da acessibilidade digital às pessoas com deficiência e sua importância para o exercício de direitos - em especial o direito à educação -, apresenta o seguinte problema de pesquisa: Considerando o Relatório de Auditoria nº 7/2018, em que medida a UFPel, por meio da acessibilidade digital, possibilita o exercício do direito à educação superior aos estudantes com deficiência?

## 1 DIREITO, EDUCAÇÃO E INCLUSÃO

O direito social à educação é um direito relevante à construção da sociedade, sendo imprescindível à formação da cidadania e à efetiva participação social das pessoas, pois não há como considerar o exercício e a luta por direitos em desproveito da educação. Porém, desde a constituição da sociedade brasileira, direitos relacionados à educação tiveram uma evolução lenta, tênu e gradual, primeiramente, em virtude do processo de colonização experimentado no Brasil e, posteriormente, em razão de preconceitos e tabus decorrentes da marca histórica da escravidão e das desigualdades sociais (Amorim; Sardinha, 2021).

Cury (2002) aponta que a importância da educação reside no fato de que ela envolve todas as dimensões do ser humano, sendo que:

A magnitude da educação é assim reconhecida por envolver todas as dimensões do ser humano: o *singulus*, o *civis*, e o *socius*. O *singulus*, por pertencer ao indivíduo como tal, o *civis*, por envolver a participação nos destinos de sua comunidade, e o *socius*, por significar a igualdade básica entre todos os homens (Cury, 2002, p. 254).

No art. 206, a CF/88, ao apresentar os princípios que conduzem a educação nacional, busca a inclusão social por meio da educação, pois disciplina a promoção da igualdade e do acesso e permanência no ambiente educacional, a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, bem como um ambiente de ideias plurais e de convivência harmônica entre diferentes práticas e concepções pedagógicas, favorecendo o exercício da cidadania (Brasil, 1988).

Neste ínterim, cabe considerar uma questão central para pensar sobre uma educação voltada, de fato, à cidadania e à inclusão social: a diferença – inerente a todos. Mas, para que possamos compreender a diferença, é preciso, primeiro, buscar entender o que contemplam termos como igualdade e diversidade. Por definição, igualdade representa a “ausência de diferenças” (Igualdade, 2022), razão pela qual deve-se considerar a ideia de equidade, que concerne ao tratamento igual entre os iguais e desigual entre os desiguais, respeitadas as desigualdades, visto que cada pessoa tem um modo de vida próprio e não há como tratar todos desconsiderando seus aspectos diferenciais. A ideia de diversidade se refere à “característica do que é diverso” (Diversidade, 2022).

A partir dessas considerações, destaca-se que diferença e diversidade não são sinônimas. A diferença refere-se a características internas, subjetivas, próprias de cada pessoa – a forma como aprende, sente, vive ou pensa. Já a diversidade relaciona-se com características externas, visíveis, concretas e, até mesmo, mensuráveis – comportamento, nota obtida em avaliação, raça, etnia, etc. (LEPED, 2020). Assim, torna-se evidente que, no âmbito da educação e, principalmente, da educação voltada a promover a inclusão social, deve-se considerar mais as diferenças do que a noção de diversidade. Considerando-se as perspectivas da educação como promotora de inclusão social e da educação inclusiva, Machado (2020, p. 20), observa que “O termo “diversidade” ou o sentido que se dá à diferença entendida como diversidade implica na aceitação de discursos que descrevem as culturas, os grupos ou as pessoas a partir de uma identidade fixada e que mascara a diferença”.

No que tange às pessoas com deficiência (PcDs), a história as retrata como pessoas que eram escondidas, aprisionadas, maltratadas, e mesmo mortas, simplesmente, por serem quem são, evidenciando que a exclusão sempre foi a tônica na vida desses sujeitos, seja na forma de morte, aprisionamento ou segregação (Marco, 2020) e que tais estigmas fazem parte da sociedade, influenciando diversos aspectos da vida social, como, por exemplo, a educação. Historicamente, restam demonstradas as profundas raízes do preconceito e da discriminação vivenciados por pessoas com deficiência, o que, infelizmente, persiste ainda nos dias atuais. O preconceito direcionado às pessoas com deficiência é denominado: capacitismo,

sendo pautado na crença totalmente equivocada de que essas pessoas têm menos capacidade ou são incapazes.

Para Marco (2020):

[...] Capacitismo é a opressão e o preconceito contra pessoas que possuem algum tipo de deficiência [...]. Ele parte da premissa da capacidade, da sujeição dos corpos deficientes em razão dos sem deficiência. Acredita que a corporalidade tange à normalidade, a métrica, já o capacitismo não aceita um corpo que produza algo fora do momento ou que não produza o que creditam como valor. Ele nega a pluralidade de gestos e de não gestos, sufoca o desejo, mata a vontade e retira, assim a autonomia dos sujeitos que são lidos como *deficientes*. [...] A questão aqui é a desumanização do corpo com deficiência, se possui um rótulo de ineficiente, incapaz, assim o é (Marco, 2020, p. 18).

A concepção de deficiência é uma construção social, sendo que a sociedade determina o que considera deficiente e o que isso representa. Assim, a valoração para a deficiência é de cunho social. Portanto, se a sociedade não fosse capacitista, a deficiência não seria encarada como um impedimento, mas como uma característica, importante; mas apenas uma característica (Marco, 2020).

A partir dessas concepções acerca de como a deficiência é, muitas vezes, compreendida socialmente, é notória a exigência de que as pessoas repensem a maneira como compreendem essa realidade, abandonando a percepção pautada em aspectos limitantes ligados às pessoas com deficiência, passando a vislumbrar o seu potencial.

A educação mostra-se importante meio para combater o capacitismo, pois é por meio dela que se promove a formação dos indivíduos, influenciando em suas subjetividades. Então, deve-se buscar por uma educação anticapacitista, que não reproduza práticas e atitudes que coloquem pessoas com deficiência na posição de incapazes de pensar e agir. Porém, a realidade educacional atual, mesmo com os avanços das últimas décadas, está distante de ser anticapacitista, visto que grande parte das PcDs não concluiu a educação básica, o que configura flagrante barreira ao exercício do direito à educação por esses sujeitos.

O capacitismo tem grande impacto no cotidiano das pessoas com deficiência, muitas vezes, impedindo que esses sujeitos usufruam de oportunidades e espaços de participação. Prova disso é que, de acordo com o Censo da Educação Superior realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), divulgado no ano de 2022, em 2021, apenas 0,71% dos alunos matriculados em instituições de educação superior eram pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação

(INEP, 2021). Note-se que, se considerarmos apenas as PCDs, esse número será ainda menor, já que nesse percentual, conforme mencionado anteriormente, são considerados, também, estudantes com transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

Acerca do tema, cabe apresentar a reflexão de Marco (2020):

Se por um lado a educação é o que forma sujeitos, por outro ela os prepara para competirem no mundo. Não é novidade para ninguém que a educação é vital para a inserção de um sujeito na sociedade, tanto pensando em mercado de trabalho quanto para a cidadania. Esse espaço, porém, não se demonstra eficaz para pessoas com deficiência. Se formos analisar, por exemplo, o número de PCDs matriculados no ensino superior, esse percentual não chega a 1%. A raiz desse problema está, também, na educação de base. Como vamos poder competir por uma vaga na faculdade se fomos privados do ensino básico? [...] (Marco, 2020, p. 29).

O direito à diferença não pode ser compreendido como o reconhecimento de algumas diferenças ou como um direito que coloca algumas pessoas como sendo diferentes por não se adequarem ao conceito dominante do que se considera ideal e, em se tratando de educação, daquele que se considera o “estudante ideal”, pois o direito à diferença ultrapassa o acesso ao ambiente educacional e a permanência nesse espaço.

## 2 ACESSIBILIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Para que possamos compreender qual a relevância da acessibilidade às pessoas com deficiência em suas atividades cotidianas, faz-se necessário buscar entender o que o termo acessibilidade contempla, sendo que, se considerarmos a etimologia da palavra, acessibilidade diz respeito à “qualidade daquilo que é acessível, do que tem acesso” (Acessibilidade, 2022). A partir disso, extrai-se que a acessibilidade, no contexto das pessoas com deficiência, é primordial para que elas acessem espaços, serviços, tecnologias e etc.

Nesse sentido, cabe apontar que a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, conhecida como Lei Brasileira de Inclusão (LBI) ou Estatuto da Pessoa com Deficiência, em seu art 3º, inc. I, define acessibilidade como

[...] possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na

rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida (Brasil, 2015).

Ainda, deve-se considerar as diversas dimensões da acessibilidade, visto que esta deve ser contemplada nos mais variados contextos. Dessa forma, segundo Sassaki (2009), existem seis dimensões de acessibilidade, sendo: arquitetônica (ausência de barreiras físicas, possibilitando o livre acesso aos espaços); comunicacional (ausência de obstáculos nas comunicações sejam elas interpessoais, verbais, escritas ou virtuais); metodológica (ausência de barreiras quanto aos métodos e técnicas de estudo, ensino e trabalho); instrumental (ausência de barreiras quanto à utilização de instrumentos e/ou ferramentas de estudo, trabalho e outros); programática (ausência de obstáculos quanto a políticas públicas, legislações, regulamentos e normas em geral); e atitudinal (agir livre de preconceitos, estigmas, discriminações e estereótipos por parte da sociedade em relação às pessoas com deficiência).

A fim de demonstrar a importância da promoção da acessibilidade no ambiente universitário, cabe observar a experiência vivenciada na Universidade Federal de Pelotas (UFPel) no que tange à comunidade acadêmica surda. Segundo Lebedeff, Santos e Silva (2014), houveram diversos desafios, principalmente, pelo número de profissionais Tradutores-Intérpretes da Língua de Sinais (TILS) não condizer com a crescente demanda por serviços de tradução e interpretação em Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS), pelo intenso fluxo de trabalho desses profissionais, bem como pela falta de compreensão por parte da comunidade acadêmica acerca da necessidade da presença dos TILS para o processo de ensino-aprendizagem dos estudantes surdos. Além disso, as autoras ressaltam que:

[...] garantir acesso à comunicação, à informação e à educação nas atividades e nos conteúdos curriculares com igualdade de oportunidades com as demais pessoas significa garantir tradução/interpretação em todos os momentos em que o surdo estiver na universidade [...] (Lebedeff; Santos; Silva, 2014, p. 79).

Outro aspecto a ser observado é a necessidade de interlocução e articulação entre os órgãos responsáveis pela promoção da acessibilidade e da inclusão de pessoas com deficiência na universidade, visto que, muitas vezes, as orientações dadas por esses órgãos não chegam aos professores, que, ao se depararem com demandas de inclusão por parte dos alunos, não sabem como proceder. Assim, é necessário que haja um esforço conjunto de todos os atores envolvidos para que a acessibilidade e a inclusão sejam implementadas de forma a proporcionar o pleno exercício do direito à educação por esses sujeitos (Lebedeff; Santos; Silva, 2014).

Ademais, é preciso considerar que a promoção adequada da acessibilidade possibilita a efetiva inclusão social das pessoas com deficiência, uma vez que somente poderá referir-se à inclusão se houver acessibilidade e vice-versa (Prates; Scott Jr, 2022). Neste sentido, Lebedeff, Santos e Silva (2014) corroboram que:

Para garantir a máxima participação do cidadão em qualquer setor da sociedade, [...] é importante compreender que não se pode falar de inclusão sem pensar em acessibilidade. Esses dois conceitos estão intrinsecamente ligados. [...] A inclusão não ocorre sem provimento da acessibilidade [...] (Lebedeff; Santos; Silva, 2014, p. 74).

Ainda, ressalta-se que, ao analisar a Constituição Federal de 1988 é possível observar que a acessibilidade é tratada como garantia material do princípio da igualdade, dada a sua relevância para que a inclusão ocorra de forma efetiva (Brasil, 1988). Assim, é possível perceber que a acessibilidade é um elemento indispensável ao desenvolvimento das pessoas com deficiência, constituindo-se como um direito fundamental desses sujeitos, na medida em que é por meio de sua promoção que seus direitos são efetivados.

No contexto atual, é inegável que a *internet* se tornou um fator indispensável no cotidiano das pessoas, principalmente, pelo fato de atuar como veículo de acesso e difusão de informações de forma célere e facilitada, figurando, também, como um importante instrumento de participação e inclusão social, tendo em vista que o universo virtual possibilita a comunicação em escala global, que desconhece fronteiras.

Assim, é necessário refletir sobre esse universo de forma que esteja ao alcance de todos, sem barreiras de qualquer natureza, o que somente será possível se forem adotadas medidas de acessibilidade digital às pessoas com deficiência (Prates; Scott Jr, 2022).

Neste cenário, debater e buscar formas de materializar a acessibilidade digital às pessoas com deficiência é de suma importância, tendo em vista que a sua efetivação representa que essas pessoas terão acesso a espaços e oportunidades de participação até então não possíveis, o que vai ao encontro do disposto na Lei Brasileira de Inclusão (LBI), em seu art 53: “A acessibilidade é direito que garante à pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida viver de forma independente e exercer seus direitos de cidadania e de participação social” (Brasil, 2015).

Considerando-se que a acessibilidade se refere à possibilidade de a pessoa com deficiência acessar e utilizar os mais variados espaços, equipamentos, transportes, informações, comunicações e tecnologias, de forma segura e autônoma (Brasil, 2015), infere-se que a acessibilidade digital representa a possibilidade

desses sujeitos navegarem e usufruírem de plataformas e recursos digitais em igualdade de condições com os demais usuários.

Nesse sentido, conforme apontam Leite e Luviazotto (2017):

[...] a acessibilidade na web é a possibilidade e a condição de alcance, percepção, entendimento e interação para a utilização, a participação e a contribuição, em igualdade de oportunidades, com segurança e autonomia, em sítios e serviços disponíveis na web, por qualquer indivíduo, independentemente de sua capacidade motora, visual, auditiva, intelectual e cultural ou social, a qualquer momento, em qualquer local e em qualquer ambiente físico ou computacional e a partir de qualquer dispositivo de acesso (Leite; Luviazotto, 2017, p. 252).

Nesse sentido, cabe destacar o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico/eMAG (Brasil, 2014), que apresenta diretrizes para o desenvolvimento de ambientes virtuais acessíveis. Segundo o Modelo de Acessibilidade, para desenvolver um sítio acessível às pessoas com deficiência, é preciso seguir três passos, sendo: seguir os padrões Web; seguir as diretrizes ou recomendações de acessibilidade e; realizar avaliações de acessibilidade.

Ao seguir os padrões da Web – conjunto de orientações que buscam padronizar o conteúdo Web, de forma a possibilitar melhores práticas para desenvolver plataformas digitais – torna-se possível que qualquer sistema de acesso à informação interprete a mesma adequada e igualmente, seja por intermédio de navegadores, leitores de tela, dispositivos móveis ou agentes de *software* (Brasil, 2014).

O correto atendimento às diretrizes de acessibilidade pelos criadores de conteúdo Web e programadores permite que mais pessoas tenham acesso e navegabilidade qualificados, na medida em que estabelecem práticas voltadas a tornar os ambientes virtuais acessíveis a todos. Ainda, é necessário realizar uma avaliação periódica da acessibilidade para buscar por melhores práticas sempre que necessário.

Dentre as recomendações trazidas no eMAG (Brasil, 2014), cabe citar a não criação de páginas com atualização automática periódica, pois, se a atualização for automática, caso em que a página recarrega a cada 30 segundos, tira do usuário a possibilidade de escolha quanto à página, e pode tornar confusa para o usuário a experiência *online*, levando-o à desorientação. Ainda, é importante mencionar a necessidade de garantir a leitura e a compreensão das informações, pois o texto deve ser de leitura e compreensão fáceis, de forma a não exigir um nível de instrução avançado, para que seja possível alcançar um maior número de pessoas e, em sendo necessária uma capacidade de leitura mais avançada, a disponibilização de informações suplementares para explicar ou ilustrar o conteúdo principal.

A partir disso, fica evidenciado que a acessibilidade digital é primordial para a efetiva inclusão e participação social das pessoas com deficiência, sendo, portanto, extremamente necessário buscar recursos que possibilitem não apenas o acesso, mas também uma experiência digital plena a essas pessoas. Nesse sentido, Ferreira e Bortoline (2007, p. 14) indicam que “É preciso que a sociedade proporcione mais oportunidades, igualdade de condições, respeitando às diferenças individuais e o tempo de aprendizado de cada um. A pessoa com deficiência tem reais possibilidades de interagir com as tecnologias”.

Ademais, é primordial que se reconheça a pessoa com deficiência como alguém capaz de exigir o exercício de seus direitos com autonomia e liberdade em todos os espaços e contextos, sendo dever da sociedade adotar medidas para o rompimento de barreiras, principalmente, de cunho atitudinal, pois somente com uma profunda mudança de comportamento social será possível alcançar a inclusão desses sujeitos (Verbicaro; Monteiro; Raiol, 2021).

Ainda, cabe destacar que a Lei Brasileira de Inclusão (LBI), traz importantes previsões acerca da acessibilidade digital. Em capítulo voltado ao acesso à informação e à comunicação, fica estabelecida a obrigatoriedade do emprego de recursos de acessibilidade nos sítios da *internet* mantidos por órgãos do governo ou que sejam de responsabilidade de empresas com sede ou representação comercial no Brasil para utilização por pessoas com deficiência, conforme disposto no art 63, da LBI:

Art. 63. É obrigatoriedade a acessibilidade nos sítios da internet mantidos por empresas com sede ou representação comercial no País ou por órgãos de governo, para uso da pessoa com deficiência, garantindo-lhe acesso às informações disponíveis, conforme as melhores práticas e diretrizes de acessibilidade adotadas internacionalmente (Brasil, 2015).

Assim, busca-se garantir o acesso às informações e dados disponíveis a esses sujeitos, bem como os serviços de radiodifusão de som e imagem, os quais devem proporcionar ferramentas como subtítulo por legendagem oculta, janela com intérprete de LIBRAS e audiodescrição de forma a promover a acessibilidade (Brasil, 2015).

Dessa forma, fica evidenciada a relevância de implementar plataformas digitais atentas à acessibilidade às pessoas com deficiência, visto que o ambiente virtual se converte em um espaço de destaque na luta por direitos. Nesse sentido, Prates e Scott Junior (2022) observam que:

[...] a acessibilidade constitui elemento indispensável à efetiva inclusão social das pessoas com deficiência e que a acessibilidade digital é primordial para que esses sujeitos exerçam a cidadania de forma ple-

na, bem como para assegurar direitos fundamentais como o acesso à informação e à educação, pressupostos de uma sociedade democrática (Prates; Scott Jr, 2022, p. 92).

Frente ao exposto, é inegável a importância da promoção da acessibilidade digital às pessoas com deficiência, bem como a implementação de recursos capazes de eliminar barreiras, o que favorece a autonomia desses sujeitos no que tange ao exercício de direitos, notadamente o direito social à educação, visto que o meio virtual possibilita diversas formas de participação. Assim, é de suma importância desenvolver Ambientes Virtuais de Aprendizagem (AVAs) que contemplam recursos digitais acessíveis e Tecnologias Assistivas (TAs) de forma a promover a acessibilidade digital no meio educacional.

Com a difusão da *internet* em escala global, a rotina das pessoas passou - e tem passado - por importantes mudanças, pois há um intenso processo de digitalização das práticas sociais, visto que as pessoas permanecem grande parte do dia em ambientes virtuais. Assim, faz-se necessário que a *internet* seja pensada como um espaço de exercício e luta por direitos, uma vez que o ambiente digital se constitui em um relevante meio de comunicação e, consequentemente, de participação social.

Neste contexto, se faz necessário considerar que a desigualdade digital é um problema gravíssimo no Brasil, visto que muitas pessoas não têm acesso à *internet* por não haver sinal adequado no local onde moram, além de ser um serviço dispendioso, bem como por falta de equipamentos apropriados para acesso e navegação *online* (Souza, 2021). Assim, percebe-se que a inacessibilidade ao mundo digital atinge uma importante parcela da população devido a inúmeros fatores, o que torna urgente a implementação de políticas que promovam a inclusão digital para que estas pessoas tenham acesso a este mundo virtual de informação e comunicação, com observância aos diferentes contextos, que acabam por gerar o desenvolvimento de plataformas digitais de forma a contemplar as especificidades dos usuários.

Diante disso, é possível perceber a “[...] infraestrutura para a conectividade como condição necessária, mas não suficiente para a construção da cultura digital e a produção de conhecimentos [...]” (Bonilla; Oliveira, 2011, posição 474), sendo que não basta oferecer meios de conexão para promover a inclusão digital. Neste cenário, é necessário proporcionar condições de acesso e de navegação *online* de forma segura e autônoma aos usuários, notadamente às pessoas com deficiência.

O acesso aos variados meios de comunicação disponíveis tem grande impacto em diversas áreas da vida social das pessoas, o que evidencia o poder da comu-

nicação enquanto instrumento de acesso e divulgação de informações. Acerca do poder comunicacional Silveira (2011) afirma que:

O poder comunicacional hoje é, cada vez mais realizado pelo acesso e uso pleno das tecnologias da informação. A expressão “poder comunicacional” pode ser empregada para definir o grau de autonomia que um indivíduo ou coletivo possui para obter informações e para disseminar conteúdos independentemente da vontade de outros indivíduos e coletivos. É preciso realçar que o poder comunicacional é sempre relacional, e deve ser entendido como posições historicamente adquiridas que permitem uma maior ou menor capacidade de empregar estratégias de poder a partir dos arranjos comunicativos [...] (Silveira, 2011, posições 725-733).

A partir disso, torna-se evidente o impacto das tecnologias nos mais variados âmbitos da vida em sociedade, em especial, no que se refere ao exercício de direitos. Aliar educação e tecnologia é importante na atualidade, mas para que todos possam ter acesso aos inúmeros benefícios que o ambiente virtual pode trazer para o desenvolvimento e utilização de diversos recursos pedagógicos, é necessário que seja promovida, de forma efetiva, a acessibilidade digital aos alunos, inclusive, aos estudantes com deficiência.

Acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência no âmbito educacional pressupõe um pilar necessário denominado Tecnologia Assistiva (TA), na medida em que, o emprego da TA proporciona à pessoa com deficiência, mais independência e qualidade de vida por meio da ampliação de sua comunicação, mobilidade, aprendizagem, etc (Bersch, 2017). Nesse sentido, dispõe a LBI, em seu art 3º, III que TAs são:

[...] produtos, equipamentos, dispositivos, recursos, metodologias, estratégias, práticas e serviços que objetivem promover a funcionalidade relacionada à atividade e à participação da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida, visando à sua autonomia, independência, qualidade de vida e inclusão social (Brasil, 2015).

Cabe observar que para confeccionar, adequar e, posteriormente, disponibilizar a TA ao estudante, é necessário saber as características do usuário; em que contexto esse recurso será utilizado; qual (is) tarefas serão intermediadas por tais recursos. É de suma importância, também, que todos os envolvidos (estudante, familiares, professores e colegas) estejam cientes acerca dos benefícios, das novas exigências e necessidade de envolvimento ativo por parte do usuário para qualificar a interação e desempenho com as TAs (Sartoretto; Bersch, 2020).

A fim de refletir acerca da acessibilidade digital no ensino remoto, cabe apontar dados da pesquisa de Silva *et al.* (2021), que demonstra que alunos com surdez necessitam de adaptação linguística por intermédio do tradutor-intérprete de Libras, TAs voltadas ao âmbito visual, sendo que as maiores dificuldades desses sujeitos no ensino remoto estão relacionadas à questão metodológica, já que a presença do intérprete, apesar de extremamente importante, não é suficiente, dado que, muitas vezes, por falhas na transmissão online, a comunicação com o tradutor-intérprete é interrompida abruptamente, fazendo com que o aluno surdo perca a interação e compreensão acerca do que está sendo ensinado em aula.

Com relação a estudantes com deficiência física, principalmente, aqueles que apresentam dificuldades motoras que podem interferir na habilidade para manusear equipamentos tecnológicos comumente utilizados no ensino remoto, como *notebooks* e *smartphones*, Silva *et al.* (2021) apontam que se faz necessária a adoção de TAs para que esses estudantes possam exercer seu direito à educação em tempos de ensino remoto.

O avanço tecnológico tem influência de diversas formas na educação, inclusive, no que concerne à educação superior. Nos dias atuais, a Educação à Distância (EaD), ganha espaço no cenário educacional brasileiro, na medida em que “A EaD rompe com barreiras de espaço e tempo, pois os alunos podem acessar o ambiente do curso quando e onde estiverem, desde que possuam os recursos mínimos necessários para tal acesso [...]” (Santos *et al.*, 2021, p. 02).

Além disso, cabe mencionar que a EaD é uma modalidade de ensino que representa um importante instrumento para superar barreiras de acessibilidade às pessoas com deficiência no que tange ao exercício do direito à educação. Assim, a EaD proporciona aos estudantes com deficiência a possibilidade de acessibilidade e inclusão (Pedott; Scott Jr, 2022), pois:

[...] a EAD agrega adaptações, inclusive educacionais, às pessoas com as mais diversas deficiências. Assim, esses sujeitos podem exercer o direito de frequentar estabelecimentos educacionais, por meio de ambientes virtuais com acessibilidade. Além disso, a EAD é adequada uma vez que proporciona às pessoas com as mais diversas deficiências, cursos desenhados, especialmente, para atender às suas necessidades (Pedott; Scott Jr, 2022, p. 204).

Ainda, convém apontar a Resolução CNE/MEC nº 1 (Brasil, 2016), que estabelece diretrizes e normas nacionais para a oferta de cursos e programas de educação superior na modalidade à distância. Tal Resolução, em seu art 3º, § 2º, traz importante previsão no sentido de que cabe às Instituições de Educação Superior garantirem a todos os estudantes, docentes, tutores e gestores acesso às tecnolo-

gias e recursos educacionais, com o devido respeito às condições de acessibilidade legalmente asseguradas.

Neste contexto, para tornar a escrita mais didática, convém diferenciar ensino remoto de Educação à Distância (EaD) pois não são sinônimas, sendo que ensino remoto contempla o distanciamento geográfico entre professores e alunos. Assim, concerne à transposição do ensino presencial para os meios digitais, sendo que as aulas são ministradas de forma síncrona pelo professor da aula presencial, com os mesmos princípios adotados no ensino presencial (Moreira; Schlemmer, 2020).

A EaD, por sua vez, se refere à utilização de tecnologias digitais para proporcionar uma diversidade de soluções voltadas ao processo de ensino-aprendizagem. Desse modo, a EaD representa a constante interação dos estudantes com as tecnologias e a informação, não havendo relação com o ensino na forma presencial (Moreira; Schlemmer, 2020). Segundo os autores:

A Educação a Distância consiste então, num processo que enfatiza a construção e a socialização do conhecimento; a operacionalização dos princípios e fins da educação, de forma que qualquer pessoa, independentemente do tempo e do espaço, possa tornar-se agente de sua aprendizagem, devido ao uso de materiais diferenciados e meios de comunicação, que permitam a interatividade (síncrona ou assíncrona) e o trabalho colaborativo/cooperativo (Moreira; Schlemmer, 2020, p. 14).

Nesse contexto, ganham espaço os Ambientes Virtuais de Aprendizagem (AVAs), os quais possibilitam a realização de cursos remotos e à distância. Dessa forma, é preciso considerar a acessibilidade por meio dos AVAs.

Segundo Santos et al (2021), para que os AVAs sejam acessíveis, é necessário conhecimento técnico acerca de TAs, pesquisas sobre os padrões de acessibilidade, testes com os usuários, bem como um acompanhamento acerca da evolução dos cursos remotos ou à distância para garantir que os ambientes estejam adequados para as necessidades dos estudantes com deficiência, possibilitando que esses sujeitos utilizem os AVAs com autonomia.

Desenvolver recursos de acessibilidade no âmbito dos AVAs é extremamente importante, visto que esses espaços de aprendizagem virtual são necessários para constituir a cultura digital, sendo necessário considerar que “[...] Numa universidade pública, as experiências não podem ser excludentes – ou trabalhos acadêmicos ou cultura digital – pois elas se complementam, se interpenetram, se potencializam [...]” (Pretto; Souza; Rocha, 2011, posição 2676). Portanto, observa-se a necessidade de inserir a problemática da acessibilidade digital na elaboração dos AVAs utilizados pelas universidades, para que o direito à educação esteja ao

alcance de todos, visto que o meio virtual abre espaço para diferentes práticas pedagógicas e favorece a implementação de recursos acessíveis às PCDs.

Diante do exposto, é inegável o quanto o meio virtual e suas funcionalidades podem influenciar positivamente as práticas educacionais, sendo necessário buscar a promoção da acessibilidade digital para que todos possam ser beneficiados com os diversos recursos do ambiente digital. Tendo em vista o contexto pandêmico, bem como seus inúmeros impactos no cotidiano das pessoas, é de suma importância analisar a situação da acessibilidade digital aos estudantes com deficiência em tempos de pandemia.

### 3 ENCAMINHAMENTO METODOLÓGICO

A presente pesquisa configura-se como qualitativa, uma vez que opta por utilizar “métodos e técnicas que podem ser empregados com o objetivo principal de proporcionar uma análise mais profunda de processos ou relações sociais”, com o intuito de permitir ver o “objeto de estudo em sua complexidade, em suas múltiplas características e relações.” (Igreja, 2017, p. 14) e visa compreender a realidade da acessibilidade digital às pessoas com deficiência e sua importância enquanto imperativo ao exercício do direito à educação por esses sujeitos. Para tanto, adota-se a hipótese de que a acessibilidade digital constitui um importante instrumento ao efetivo exercício do direito à educação superior por pessoas com deficiência.

Inicialmente, quanto aos procedimentos, foi realizada uma revisão bibliográfica com o intuito de alcançar uma maior compreensão teórica acerca da acessibilidade digital e sua implementação, bem como verificar como ocorre o processo de digitalização no âmbito da educação, principalmente, no que concerne à educação superior.

Em um segundo momento, utilizou-se da técnica de análise documental com análise de conteúdo com o intuito de estabelecer categorias para investigar documentos da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) que versem e/ou se refiram à temática da acessibilidade digital, verificando possíveis carências e potencialidades destes documentos no que tange à pessoa com deficiência.

Para melhor compreensão acerca do procedimento escolhido, cabe apontar o que se entende por análise de conteúdo, a técnica utilizada na presente pesquisa. De acordo com Bardin (2011), a análise de conteúdo consiste em:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a in-

ferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin, 2011, p. 47).

A partir disso, realizou-se a leitura flutuante e, posteriormente, a leitura de exploração do Relatório de Auditoria nº 7, de 2018 (UFPEL, 2018), realizado pela Auditoria Interna da UFPEL, sendo que, a partir deste documento serão definidas as categorias de análise.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste momento serão apresentados os resultados e a discussão produzidos a partir do Relatório de Auditoria nº 7/2018<sup>1</sup>, da Auditoria Interna da UFPEL, que apresenta um levantamento acerca do Plano Institucional de Acessibilidade da UFPEL, correspondente ao período de 2016 a 2020. O Relatório ora analisado é parcial, visto que data do ano de 2018, tendo sido realizado, durante o período de vigência do Plano Institucional de Acessibilidade da UFPEL. Ressalta-se que o Relatório Final não foi divulgado até novembro/2022. Em suma, o Relatório divulgado oficialmente é apenas um relatório parcial, realizado no ano de 2018.

O Relatório traz uma análise voltada às metas apresentadas no Plano Institucional de Acessibilidade, de forma a demonstrar quais metas foram cumpridas, total ou parcialmente. Ainda, apresenta as metas que, mesmo previstas, não foram implementadas.

Em posse do Relatório de Auditoria, foi realizada uma leitura flutuante para compreender o documento em sua complexidade para, na sequência, realizar uma leitura exploratória, com o propósito de realizar uma aproximação com a pergunta de pesquisa, a qual convém resgatar: Considerando a acessibilidade digital, em que medida a UFPEL implementa sua política normativa para possibilitar o exercício do direito à educação superior aos estudantes com deficiência?

A partir da leitura exploratória e, em observância à questão de pesquisa, foram definidas três categorias de análise, sendo: categoria 1: Ambientes de acessibilidade digital; categoria 2: Equipamentos de acessibilidade digital; categoria 3: Tecnologias de acessibilidade digital. Tais categorias foram definidas a partir dos dados contidos nas metas 08 e 10, do Relatório, sendo que a meta 08 se refere a proporcionar acessibilidade digital no sítio da UFPEL, ao passo que a meta 10 diz respeito a adaptar materiais impressos ou visuais, equipamentos de informática para a acessibilidade aos meios midiáticos de tecnologias da informação.

<sup>1</sup> Relatório de Auditoria nº 7/2018 – Auditoria Interna UFPEL. Endereço eletrônico para acesso: <https://wp.ufpel.edu.br/audin/files/2019/09/RELAT%C3%93RIO-DE-AUDITORIA-07-2018-AUDIN-publica%C3%A7%C3%A3o.pdf>.

Diante destas considerações, segue a análise:

#### **4.1 CATEGORIA 1: AMBIENTES DE ACESSIBILIDADE DIGITAL**

Para fins da presente pesquisa, serão considerados como ambientes de acessibilidade digital aqueles que buscam promover a acessibilidade no plano das Tecnologias de Informação e Comunicação (TDICs), em conformidade com o Modelo de Governo Eletrônico/E-MAG (Brasil, 2014).

Considerando-se os dados trazidos pelo Relatório, quanto à meta 08, que proporciona a acessibilidade digital no sítio da UFPel, infere-se que, no que tange a ambientes de acessibilidade digital, existem, apenas, ambientes virtuais. Assim, estão presentes requisitos de acessibilidade digital no site e nas plataformas da UFPel, apresentados a seguir:

##### **Sítio Principal UFPel**

O sítio principal da UFPel representa a “porta de entrada” do público para a UFPel, sendo que é no sítio principal que as comunidades acadêmica e externa têm contato com a instituição em meio virtual. Neste sítio são divulgados eventos, datas importantes e toda/qualquer informação relevante aos acadêmicos e demais interessados.

##### **Portal Institucional UFPel**

O Portal Institucional UFPel é voltado à consulta de informações acadêmicas e administrativas da UFPel, divulgando à comunidade dados referentes aos cursos, às disciplinas, aos projetos, às unidades e aos servidores da universidade, sendo pertinente destacar que todas as páginas do Portal são geradas de forma dinâmica, com dados obtidos em tempo real, a partir do sistema integrado de gestão, o Cobalto, de modo a garantir a divulgação de informações atualizadas.

##### **WordPress Institucional UFPel**

O WordPress Institucional UFPel é um serviço oferecido com o intuito de proporcionar autonomia às unidades, sejam elas acadêmicas ou administrativas, no desenvolvimento e manutenção de *websites*. Trata-se de uma plataforma de gerenciamento de conteúdo ágil e intuitivo para a publicação de multimídias.

Assim sendo, a partir da análise do Relatório de Auditoria (UFPEL, 2018), é possível observar que, no que tange aos ambientes de acessibilidade digital, são adotados recursos de acessibilidade, porém, apenas com informações relati-

vas a três ambientes virtuais - Sítio Principal UFPel, Portal Institucional UFPel e, *WordPress* Institucional UFPel -, sendo necessária a divulgação de dados referentes a outras plataformas digitais mantidas pela instituição, a exemplo da plataforma Pergamum UFPel, voltada à consulta *online* a diversos materiais de estudo e pesquisa pela comunidade acadêmica, sobre a qual o Relatório não faz qualquer menção.

Ainda, convém destacar que, de acordo com o Relatório de Auditoria nº 7/2018 da Auditoria Interna da UFPel (UFPEL, 2018), dos três sítios analisados, embora todos atendam, em alguma medida, as recomendações de acessibilidade apresentadas no Modelo de Governo Eletrônico/E-MAG (Brasil, 2014) a eles aplicáveis, o Sítio Principal UFPel, em comparação com as demais plataformas verificadas, possui menos adesão às recomendações, ao passo que o Portal Institucional UFPel apresenta-se como o ambiente virtual que mais adere às diretrizes do E-MAG.

#### **4.2 CATEGORIA 2: EQUIPAMENTOS DE ACESSIBILIDADE DIGITAL**

Esta categoria de análise tratará sobre os instrumentos de acessibilidade digital disponibilizados pela UFPel à comunidade acadêmica. Para tanto, serão considerados os dados concernentes à meta 10, do Relatório da AUDIN/UFPel, que aborda a adaptação de materiais impressos e/ou visuais, equipamentos de informática para a acessibilidade aos meios midiáticos, de tecnologia de informação.

Com base nos dados trazidos pelo Relatório, a universidade oferta 10 *scanners* e uma impressora em braile aos estudantes. Estes instrumentos estão distribuídos nas bibliotecas das unidades acadêmicas, sendo que a única impressora em braile está instalada nas dependências do Núcleo de Acessibilidade e Inclusão – NAI.

Segundo aponta o Relatório (UFPEL, 2018), em 2018, esse conjunto de equipamentos – 10 scanners e uma impressora em braile foram adquiridos para atender melhor aos estudantes com deficiência e ofertar melhor apoio pedagógico.

#### **4.3 CATEGORIA 3: TECNOLOGIAS DE ACESSIBILIDADE DIGITAL**

O foco de análise desta categoria são as tecnologias de acessibilidade digital, sendo os recursos de acessibilidade implementados pela UFPel em seus ambientes virtuais.

Tendo em vista as tecnologias de acessibilidade digital, a partir da análise do Relatório de Auditoria nº 07/2018, bem como da consulta aos ambientes virtuais mantidos pela UFPel, anteriormente mencionados: Sítio Principal UFPel, Portal Institucional UFPel e, *WordPress* Institucional UFPel, foi possível verificar que, no

que tange ao sítio principal, este implementa recursos de acessibilidade como alto contraste, ajuste de tamanho da fonte e mapa do site, com integração à ferramenta VLibras (UFPEL, 2022b).

Com relação ao Portal Institucional foi possível observar que a plataforma adota teclas de atalho para facilitar a navegação de pessoas com deficiência, bem como alto contraste e mapa do site (UFPEL, 2022a). Ainda, no que se refere à plataforma *WordPress* Institucional, verificou-se a implantação de teclas de atalho, mapa do site, sendo, também, integrado à ferramenta VLibras (UFPEL, 2022c).

Muito embora as tecnologias de acessibilidade digital adotadas pela UFPel em seus ambientes virtuais sejam extremamente necessárias à promoção da naveabilidade dos usuários com deficiência, há outros recursos importantes para aumentar a qualidade quanto à segurança e autonomia das pessoas com deficiência -PCDs nas plataformas digitais da instituição, sendo possível mencionar, como exemplo de recurso de acessibilidade, o *softwre* de reconhecimento de voz, que possibilita, aos usuários, controlar navegadores, ditar textos e/ou comandos, interagindo com sites por meio da voz, sem a necessidade, por exemplo, de uso de mouse, o qual, ainda, é necessário para acessar algumas funcionalidades do Sítio Principal da UFPel (UFPEL, 2018), o que pode representar barreira ao acesso de funções àqueles que tenham dificuldade motora para manusear estes aparelhos.

Diante destas considerações, observa-se que as três categorias apresentam aspectos importantes, entre os quais cabe destacar: na categoria 1, os três ambientes virtuais analisados apresentam recursos de acessibilidade, em conformidade com as recomendações do documento orientador, o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico/E-MAG (Brasil, 2014), sendo considerada a aplicabilidade de cada recomendação aos ambientes virtuais em análise. Quanto à categoria 2, cabe observar que são disponibilizados aos alunos instrumentos que auxiliam no seu cotidiano acadêmico: *scanners* e impressora em braile. No que se refere à categoria 3, por sua vez, salienta-se que os ambientes virtuais mencionados apresentam tecnologias de acessibilidade digital com alto contraste e ferramenta VLibras, que realiza a tradução do conteúdo das plataformas digitais para a Língua Brasileira de Sinais.

Isso demonstra que o Relatório apresenta potencialidades, visto o esforço em implementar as recomendações de acessibilidade vigentes, bem como importantes recursos de acessibilidade. Apesar disso, ainda, é preciso avançar quanto ao correto atendimento às diretrizes de acessibilidade digital recomendadas no E-MAG (Brasil, 2014), sobretudo no que diz respeito ao Sítio Principal da UFPel, o qual possui um processo de reestruturação total em andamento, principalmente

quanto à distribuição, conteúdo e informação constantes do Sítio Principal (UFPel, 2018).

Neste contexto, convém mencionar, também, que, embora haja tecnologias de acessibilidade digital nas plataformas digitais da instituição, se faz necessário avançar, nesse aspecto, quanto a outros ambientes virtuais, bem como na implementação de outras tecnologias, como, por exemplo, um *software* de reconhecimento de voz.

No que tange aos equipamentos de acessibilidade digital, foram verificadas fragilidades, pois, muito embora tais equipamentos sejam importantes ao cotidiano acadêmico dos estudantes com deficiência, diversas outras necessidades desses sujeitos não são contempladas com tais equipamentos, visto que são direcionados aos educandos com deficiência visual.

Diante do exposto, é possível verificar que, apesar de estarem sendo adotadas medidas no que concerne à acessibilidade digital, há muito a ser realizado para que os estudantes com deficiência tenham pleno acesso e condições de navegação adequadas nos ambientes virtuais da UFPel, sendo cabível destacar a necessidade do desenvolvimento de ferramentas digitais de cunho pedagógico, de modo que o meio digital represente um espaço de desenvolvimento acadêmico a esses estudantes, dado que a *web* traz inúmeras possibilidades de recursos de acessibilidade que facilitam e favorecem a aprendizagem das PcDs.

Neste momento, convém resgatar o problema de pesquisa deste estudo: Considerando o Relatório de Auditoria nº 7/2018, em que medida a UFPel, por meio da acessibilidade digital, possibilita o exercício do direito à educação superior aos estudantes com deficiência?

Como possibilidade de resposta, a partir dos resultados e sua análise, verifica-se que a UFPel implementa, por Relatório de Auditoria nº 7/2018, ferramentas de acessibilidade digital em seus ambientes virtuais, sendo, porém, necessário ampliar o uso de tais ferramentas e, principalmente, desenvolver estratégias com o intuito de promover tecnologias de acessibilidade digital voltados à aprendizagem dos alunos PcDs, dado que os recursos de acessibilidade implementados, embora importantes, não têm função pedagógica propriamente dita, pois não há impacto concreto das medidas adotadas na aprendizagem dos estudantes com deficiência. Assim, é imperioso considerar que as plataformas digitais, mantidas pela UFPel, aprimorem e apresentem mais recursos de acessibilidade digital para que os estudantes com deficiência possam desenvolver as atividades acadêmicas, com autonomia. Desta forma, o exercício do direito à educação superior por pessoas com deficiência será atingido de forma satisfatória.

## CONCLUSÃO

O direito social à educação, inclusive, superior, é assegurado a todo o cidadão brasileiro, sendo dever do Estado promover um sistema educacional inclusivo em todos os níveis de educação (básica e superior) e no decorrer da vida das pessoas com deficiência (PcDs). Esta compreensão é extraída da leitura conjunta da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88) e da Lei Brasileira de Inclusão (LBI). Dessa forma, é de extrema importância desenvolver práticas educacionais que atendam a todos os sujeitos, em observância às suas especificidades e características próprias, dado que a educação é imprescindível ao exercício da cidadania plena.

Entretanto, o baixo índice de matrículas de PcDs na educação superior do Brasil, denota que, ainda, há um longo caminho a percorrer para que seja alcançada uma educação que, de fato, observe as diferenças, visto que a educação brasileira, em todos os seus níveis e, em especial, no que concerne à educação superior, é profundamente marcada pelo capacitismo, que consiste na percepção de que pessoas com deficiência são menos capazes, ou, até mesmo, incapazes. Assim, faz-se necessário, também, uma ampla e profunda reflexão acerca da concepção social de deficiência, abandonando-se crenças limitantes em relação a esses sujeitos, e, adotando, como enfoque, as potencialidades.

Assim sendo, para que o direito à educação esteja ao alcance das PcDs, de forma efetiva, é necessário promover a acessibilidade em todas as suas dimensões, vez que somente com a promoção concreta da acessibilidade, as PcDs poderão exercer o direito à educação superior em sua plenitude. Conclui-se, portanto, que a acessibilidade constitui elemento indispensável ao exercício do direito social à educação por pessoas com deficiência, sendo necessário pensar e implementar soluções que favoreçam o exercício de tal direito por esses sujeitos.

Para tanto, surge, como fator importante, a acessibilidade digital, pois, conforme foi possível verificar no decorrer da pandemia de COVID-19, os ambientes virtuais são essenciais no que concerne às diversas dinâmicas educacionais, dado que os ambientes virtuais de aprendizagem possibilitam o acesso a uma diversidade de recursos que potencializam a experiência educacional, em especial, no que tange aos estudantes com deficiência, na medida em que as plataformas digitais abrem espaço, tanto para o acesso quanto para o desenvolvimento de recursos de acessibilidade, como, por exemplo, legendagem simultânea, alto contraste, aumento de fonte, etc.

Com base nisto, o presente estudo buscou compreender o panorama atual no que concerne à acessibilidade digital, considerando-a como instrumento relevante ao efetivo exercício do direito social à educação superior por pessoas com

deficiência, especialmente, no que tange ao Relatório de Auditoria nº 7/2018, da UFPel. Com este propósito, primeiramente, buscou-se conhecer acerca da acessibilidade digital para estudantes com deficiência, para, a partir de tal compreensão, analisar o referido Relatório de Auditoria, com enfoque na acessibilidade digital, bem como discutir, em que medida a acessibilidade digital possibilita o exercício do direito social à educação superior aos estudantes com deficiência.

No que tange à análise do Relatório de Auditoria nº 7/2018, quanto à acessibilidade digital aos estudantes com deficiência, constatou-se que, embora o Plano Institucional de Acessibilidade da UFPel aborde a temática da acessibilidade digital às PCDs, não o faz de forma adequada, visto que a acessibilidade digital é tratada, apenas, no que diz respeito a determinados *sites* institucionais, o que denota que a acessibilidade digital, ainda, não é devidamente assegurada aos estudantes com deficiência na complexidade dos ambientes virtuais mantidos pela Instituição, sendo necessário intensificar o processo de implementação de recursos digitais de acessibilidade em tais plataformas.

A pesquisa constatou que, embora o Relatório de Auditoria nº 7/2018 conte a acessibilidade digital, isso ocorre de forma incipiente, sem considerar, de fato, ferramentas digitais de cunho pedagógico, fazendo com que os recursos de acessibilidade digital implementados pela UFPel estejam restritos a determinadas páginas institucionais, as quais, embora importantes, não possuem utilização direta, por exemplo, durante as aulas. Assim, faz-se necessário que a instituição desenvolva ferramentas próprias à dinâmica educacional, seja considerando-se o ambiente virtual, de forma isolada, ou, como complemento ao ensino presencial, dado que a utilização desse ambiente favorece a efetiva promoção da acessibilidade.

Ainda, convém observar que não basta promover recursos de acessibilidade nas plataformas digitais, sendo necessário, também, adotar medidas que possibilitem uma experiência de qualidade no meio virtual, de forma que as pessoas com deficiência possam exercer seu direito de participação social ativa, com segurança, autonomia e independência no meio virtual.

Dessa forma, resta reconhecido que o Relatório de Auditoria nº 7/2018, no que trata sobre acessibilidade digital, mesmo sendo um importante instrumento de análise, apresenta poucas iniciativas implementadas capazes de proporcionar, satisfatoriamente, o exercício do direito à educação superior por pessoas com deficiência. Além disto, se faz necessário que tais iniciativas sejam aprofundadas para que os estudantes com deficiência tenham condições adequadas para exercer o direito à educação superior, com autonomia, valendo-se de recursos digitais que potencializam sua experiência acadêmica, na medida em que possibilitam o acesso a diversas ferramentas de acessibilidade.

## REFERÊNCIAS

ACESSIBILIDADE. In: *DICIO, Dicionário Online de Português*. Porto: 7Graus, 2022. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/acessibilidade/>. Acesso em: 18 maio 2022.

AMORIM, Rosendo Freitas de; SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. A Educação para a cidadania como instrumento transformador da sociedade brasileira. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas*, v. 9, n. 1, p. 647-670, 2021. Disponível em: <https://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index>. Acesso em: 10 maio 2022.

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

BERSCH, Rita. *Introdução à Tecnologia Assistiva*. Porto Alegre/RS: Asistiva – Tecnologia e Educação, 2017. p. 1- 20.

BONILLA, M. H. S.; OLIVEIRA, P. C. de. Inclusão digital: ambiguidades em curso. In: BONILLA, M. H. S.; PRETTO, N. D. L. *Inclusão digital: polêmica contemporânea*. Salvador: EDUFBA, 2011. Posições: 243- 670.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 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: 19 maio 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Política e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. *Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico 3.1 (e-MAG)*. Brasília: MP/SLTI, 2014. Disponível em: <https://emag.governoeletronico.gov.br/>. Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. *Lei nº 13.146 de 06 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 18 set. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. *Resolução Nº 1, de 11 de março de 2016*. Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Brasília: CNE, 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/marco-2016-pdf/35541-res-cne-ces-001-14032016-pdf/file>. Acesso em: 07 set. 2022.

CURY, C. R. J. Direito educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Caderno de Pesquisa*, São Paulo, n. 116, p. 245-262, 2013. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/563>. Acesso em: 02 maio 2022.

DIVERSIDADE. In: *DICIO, Dicionário Online de Português*. Porto: 7Graus. 2022. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/diversidade/>. Acesso em: 23 jun. 2022.

FERREIRA, Rosália; BORTOLIN, Sueli. Acessibilidade digital e as pessoas com deficiência visual associadas à ADEVILON. In: SEMINÁRIO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – UEL, 2., 2007, Londrina, p. 1-15. Disponível em: <http://eprints.rclis.org/13271/>. Acesso em: 26 set. 2021.

IGREJA, Rebecca Lemos. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (org.). *Pesquisar empiricamente o Direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 11-38.

IGUALDADE. In: *DICIO, Dicionário Online de Português*. Porto: 7Graus. 2022. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/igualdade/>. Acesso em: 23 jun. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Censo da Educação Superior 2021*. Brasília: MEC, 2022. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2021/apresentacao\\_censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2021.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2021/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2021.pdf). Acesso em: 30 mar. 2023.

LEBEDEFF, Tatiana Bolívar; SANTOS, Juliana Sanches dos; SILVA, Maitê Maus da. Acessibilidade para a comunidade acadêmica surda da UFPel: memórias de uma experiência. In: PIECZKOWSKI, Tania Mara Zancanaro; NAUJORKS, Maria Inês (Orgs.). *Educação, Inclusão e Acessibilidade: diferentes contextos*. Chapecó: Argos, 2014. p. 73-101.

LEITE, Flávia Piva Almeida; LUVIZOTTO, Caroline Krauz. Participação, acessibilidade digital e a inclusão da pessoa com deficiência. *CONPEDI Law Review*, Braga, v. 3, n. 2, p. 240-261, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3718/0>. Acesso em: 18 set. 2021.

LEPED Unicamp. *Papo Reto #2 - Diferença ou diversidade: você sabe a diferença?*. YouTube, 27 de mar. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yA7YgowRfMc>. Acesso em: 23 jun. 2022.

MACIEL, C. E.; ANACHE, A. A. A permanência de estudantes com deficiência nas universidades. *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, v. 33, n. especial 3, p. 71-86, dez. 2017.

MACHADO, Rosângela. DIFERENÇA E EDUCAÇÃO: DESLOCAMENTOS NECESSÁRIOS. In: MACHADO, Rosângela; MANTOAN, Maria Teresa Eglér (orgs.). *Educação e Inclusão: Entendimento, proposições e práticas*. Blumenau: Edifurb, 2020. p. 19-44. (Saberes em Diálogo, v. 8).

MARCO. Victor Di. *Capacitismo: o mito da capacidade*. Belo Horizonte: Letramento, 2020.

MOREIRA, J. A.; SCHLEMMER, E. Por um novo conceito e paradigma de educação digital onlife. *Revista UFG*, Goiânia, v. 20, n. 26, 2020. DOI: 10.5216/revufg.v20.63438. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revistaufg/article/view/63438>. Acesso em: 15 set. 2022.

PEDOTT, Nathércia; SCOTT JR, Valmôr. Democratização da educação superior na legislação: educação a distância e acessibilidade às pessoas com deficiência. *Revista Eletrônica Direito e Sociedade, Canoas*, v. 10, n. 2, p. 195-210, ago. 2022. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/view/6818>. Acesso em: 31 ago. 2022.

PRATES, Bruna Flores; SCOTT JUNIOR, Valmôr. ACESSIBILIDADE DIGITAL E DIREITO À EDUCAÇÃO ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. In: SCOTT JUNIOR, Valmôr; CECCHIN, Andréa Forgiarini; POSSA, Leandra Bôer (Orgs.). *Direito, Educação & Vulnerabilidade*. Belém: Rfb Editora, 2022. DOI: 10.46898/rfb.9786558892397.8.

PRETTO, N. D. L.; SOUZA, J. S. de; ROCHA, T. B. Tabuleiro digital: uma experiência de inclusão digital em ambiente educacional. In: BONILLA, M. H. S.; PRETTO, N. D. L. *Inclusão digital: polêmica contemporânea*. Salvador: EDUFBA, 2011. Posições: 2482-2812.

SANTOS, C. E. R.; OLIVEIRA, L. P. DE.; HERRERA, V. A. S.; DA SILVA, S. Acessibilidade Digital em Ambientes Virtuais de Aprendizagem: uma Revisão Sistemática. *Ead em Foco*, v. 11, n. 1, 2021, p. 1-17. DOI: <https://doi.org/10.18264/eadfv11i1.1143>. Acesso em: 22 jul. 2022.

SARTORETTO, Mara; BERSCH, Rita. TECNOLOGIA ASSISTIVA NA EDUCAÇÃO. In: MACHADO, Rosângela; MANTOAN, Maria Teresa Eglér (orgs.). *Educação e Inclusão: Entendimento, proposições e práticas*. Blumenau: Edifurb, 2020, p. 149-162. (Saberes em Diálogo, v. 8).

SASSAKI, Romeu Kazumi. Inclusão: acessibilidade no lazer, trabalho e educação. *Revista Nacional de Reabilitação (Reação)*, São Paulo, Ano XII, p. 10-16, mar./abr. 2009.

SILVA, I. R. da.; FREITAS, T. N.; ARAÚJO, N. F. M. de; SOUSA, D. L. da S.; ARAÚJO JÚNIOR, M. A. de.; MEDEIROS, A. M.; SILVA, R. S. Acessibilidade digital em tempos de ensino remoto. *Research Society and Development*, [S.l.], v. 10, n. 4, p. 1-15, e60010414966, 2021. DOI: 10.33448/rsd-v10i4.14966. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/14966>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SILVEIRA, S. A. da. Para além da inclusão digital: poder comunicacional e novas assimetrias. In: BONILLA, M. H. S.; PRETTO, N. D. L. *Inclusão digital: polêmica contemporânea*. Salvador: EDUFBA, 2011. Posições: 672 – 870.

SOUZA, Carlos Magno Alves de. Acessibilidade digital em tempos de pandemia: um direito fundamental. *Revista Direitos Fundamentais e Alteridade*, Salvador, v. 4, n. 2, p. 143-160, jul./dez. 2020. ISSN 2595-0614. Disponível em: <https://periodicos.ucsal.br/index.php/direitosfundamentaisalteridade/article/view/783>. Acesso em: 26 set. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS. *Relatório de Auditoria nº 07/2018 - AUDIN*. Pelotas: UFPel, 2018. 41 p. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/audin/files/2019/09/RELAT%C3%93RIO-DE-AUDITORIA-07-2018-AUDIN-publica%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS. *Portal Institucional UFPel*. 2022a. Disponível em: <https://institucional.ufpel.edu.br/>. Acesso em: 30 set. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS. *Sítio Principal UFPel*. 2022b. Disponível em: <https://portal.ufpel.edu.br/>. Acesso em: 30 set. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS. *WordPress Institucional UFPel*. 2022c. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/>. Acesso em: 30 set. 2022.

VERBCARO, Dennis; MONTEIRO, Ana Paula; RAIOL, Raimundo Wilson Gama. O direito à inclusão digital qualitativa da pessoa com deficiência. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas*, v. 9, n. 1, p. 196-225, 2021. ISSN: 2318-5732. Disponível em: <https://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index>. Acesso em: 19 set 2021.

**CONFLUENCE OR SUBMISSION OF INTERESTS?  
CORRUPTION AS AN EXPRESSION OF THE ACTION OF  
PUBLIC AGENTS ALLIED TO MAJOR CORPORATIONS**

***CONFLUÊNCIA OU SUBMISSÃO DE INTERESSES?  
A CORRUPÇÃO COMO EXPRESSÃO DA AÇÃO DOS AGENTES  
PÚBLICOS ALIADOS ÀS GRANDES CORPORAÇÕES***

Gonçalo Nicolau Cerqueira Sopas de Melo Bandeira  
Pós doutor pelo Ius Gentium Conimbrigae, Universidade de Coimbra;  
Doutor e Mestre em Direito.

Fábio Manoel Fragoso Bittencourt Araújo  
Doutorando em Direito Constitucional pelo IDP; Mestre em Adm Pública pelo IDP.

Grace Ladeira Garbaccio  
Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2002) e em Administração  
pela Fundação João Pinheiro (2000), com Mestrado em Direito pela Université de Limoges  
(2005) e Doutorado em Direito - Université de Limoges (2009). Experiência nas áreas do Direito,  
Administração, Comunicação e Marketing em Universidades, tais como Laval/Quebec/Canadá,  
IDP, EDB, FIA, ESPM, Dom Helder Câmara, PUC/MG, Centro Universitário UNA, e em empresas  
como Vallourec, Saint Gobain, Anglo American e Votorantim Energia, bem como no poder  
executivo do Estado de MG em suas Secretarias.

**Submetido em:** Março/2023  
**Aprovado em:** Novembro/2024

**Abstract:** Given the outbreak of large cases of corruption in recent decades, it is necessary to address the relationship between public agents and business organizations in Brazil. The problem in question lies in the distancing from the public interest in these relationships. From this perspective, the objective is to discuss corruption as an expression of State action in collusion with private companies. The selected methodology was the bibliographical research, of a qualitative nature. The results pointed to several administrative corruption scandals in Brazil in recent decades. Thus, the conclusion reached is that, normally, these relationships do not converge for the common good, considering that public agents are submissive to the interests of large companies.

**Keywords:** Confluence; Submission of interests; Corruption; Public entities; Large corporations.

**Resumo:** Diante da deflagração de grandes casos de corrupção nas últimas décadas, faz-se necessário abordar a relação entre agentes públicos e organizações empresariais no Brasil. O problema em questão reside no distanciamento do interesse público nessas relações. Nessa perspectiva, o objetivo é discutir sobre a corrupção como expressão da ação do Estado em conluio com empresas privadas. A metodologia selecionada foi a pesquisa bibliográfica, de cunho qualitativo. Os resultados apontaram diversos escândalos de corrupção administrativa no Brasil nas últimas décadas. Assim, a conclusão alcançada é de que, normalmente, essas relações não confluem para o bem comum, tendo em vista que os agentes públicos são submissos aos interesses das grandes empresas.

**Palavras-chave:** Confluência; Submissão de interesses; Corrupção; Entes públicos; Grandes corporações.

**SUMMARY:** Introduction. 1 Brief Considerations about the phenomenon of corruption. 2 Corruption in the scope of public administration. 3 Corruption in the relationship of public agents with large corporations. Conclusion. Bibliography.

## INTRODUCTION

The Federal Constitution of 1988, as well as the infra-constitutional legislation, establishes the guiding principles of Public Administration.

Among the precepts that govern the behaviour of public agents, there is morality, which consists of the ability to differentiate between legal and illegal conduct, the correct act from the incorrect. It is noteworthy that morality encompasses the notion of probity, imposing on the state agent a posture in accordance with universally agreed ethical and moral rules.

In this context, the objective of the present study is to analyse the behaviour of public agents in the relationships maintained with large corporations.

The problem in question resides in the fact that, in recent decades, cases of corruption involving the Public Administration and its agents in association with business organizations have exploded.

The hypothesis to be investigated is that public agents are not acting to guarantee and maintain the common good, distorting the public interest to obtain undue advantages and meet the interests of private institutions.

To do so, a qualitative bibliographic research was used as a methodology, carrying out a literature review that is necessary to gather and analyse information from scientific productions in the area of Public Law.

In order to provide a more didactic and harmonious reading, the work was structured in three sections. Initially, brief considerations will be made about the phenomenon of corruption. Then, an analysis of corruption within the Public

Administration will be carried out. And finally, in the last section, corruption in the relationship between public officials and large corporations will be discussed.

## **1 BRIEF CONSIDERATIONS ABOUT THE PHENOMENON OF CORRUPTION**

Initially, for a better understanding of corruption within the Public Administration, it is worth making brief comments on the phenomenon of corruption.

According to Garcia (2003, p. 103) etymologically, the word corruption comes from the “Latin *rumpere*, equivalent to breaking, dividing, generating the word *corrumpere*, which, in turn, means deterioration, depravity, alteration”.

For instance in the lessons of Costa and Mazzardo (2014, p. 197-198), “the substratum of the term corruption is linked to the action or effect of corrupting, summarily, a cause to degenerate”. In other words, it is the “act of seducing for a certain value, which can be a monetary amount, valuable gifts, benefits of various types or any goods that reflect a gift to someone and that leads them to deviate from correct conduct, conventionally called corruption”.

From the perspective of human behaviour, corruption consists of the action that degrades and destroys something or someone.

As Zanini (2014, p. 14) teaches, corruption reflects “the moral rottenness in view of the opposition to ethical principles of a given society”. Furthermore, it is also a conduct “that comes from the inside out, a deterioration of the individual or groups of individuals towards society”.

Corruption is a universal evil that resembles cancer. This is because, even if faced with commitment and apparently contained, at any moment it can infect another organ. Then, another fight begins and again the evil is suffocated, but it doesn't take long for the metastasis to settle in and change the location of the affection (Garcia, 2003).

Corruption, in its most varied forms, is a phenomenon that has always been observed in the course of human history.

Rizzardo (2014, p. 488) explains that “in the beginnings of civilizations, the power of the heads of governments did not suffer control over public patrimony, so much so that it was considered the property of the crown or of kings and tyrants”. At various times, “private property and even freedom were considered concessions by the king. More appropriately, the monarch's patrimony was

confused with that of the state, leading to confusion between the *res publica* and the *res principis*".

Thus, corruption is a behaviour that has always been present in the history of humanity, and in recent years it has no geographical limits, reaching all countries in the world without distinction (Pereira Remedio; Antonio Remedio, 2018).

Regarding Brazil, it is speculated that corruption took root at the time of colonization, establishing a patrimonial culture. Brazilian corruption originates in the bowels of the colonization process, considering that the explorer had only one purpose, which was to obtain wealth at any cost, dominating the colony that was only useful to meet the will of the class that reached power (Zanini, 2014).

This patrimonial culture remained even after the Proclamation of the Republic, as reported by Filgueiras (2009, p. 388):

It is assumed that the Brazilian political tradition does not respect the separation between the public and the private, not being, in the Brazilian case, an example of a modern State legitimized by impersonal and rational norms. Patrimonialism is the evil of the construction of the Republic, so that it would not promote the separation between the means of administration and the officials and rulers, making them have privileged access to the exploitation of their positions and positions. Given the patrimonialism inherent to the construction of the Brazilian public scene, corruption is a type of daily practice, even being legitimized and explicit within the scope of a status and traditional tradition inherited from the Iberian world.

This *modus operandi* has been reproduced over the centuries, remaining ingrained in the political-administrative structure of the country, as will be seen below.

## 2 CORRUPTION IN THE SCOPE OF PUBLIC ADMINISTRATION

Corruption is an universal evil that spreads, with greater or lesser frequency, in different scenarios and sectors of society. Unfortunately, corruption ended up invading the State, through the conduct of people who neglect the principles and values that should guide public activity (Zanini, 2014).

Corruption is the ingredient that brings together the most deleterious actions to the public service, not to mention the degradation of the agent's character (Garcia, 2003). It is undeniable that corruption maintains an intrinsic relationship with administrative improbity and the mismanagement of public affairs.

Soares and Pereira (2015, p. 2) clarify that corruption is “the most serious behaviour that the administrator can commit; it is the most serious facet of improbity, which, in turn, is inserted in the larger sphere of mismanagement of public affairs”.

A common aspect between these behaviours is morality, which was raised to the level of a guiding principle of the Administration by art. 37, caput, of the Federal Constitution of 1988: “the direct and indirect public administration of any of the Powers of the Union, the States, the Federal District and the Municipalities shall obey the principles of legality, impersonality, morality, publicity and efficiency”.

According to Mendes and Branco (2021, p. 986):

one should seek to rescue a legal content of the principle, recognizing that the State does not owe obedience to any morality, but only to that shared in the specific political community. Thus, considering that the Public Administration should be guided by obedience to the constitutional principles directed to it expressly but also to other fundamental principles, it is that, in its performance, it must be able to distinguish the fair from the unfair, the convenient from the inconvenient, the timely from the inopportune, in addition to the legal from the illegal.

As Di Pietro (2020, p. 1826) well teaches:

the inclusion of the principle of administrative morality in the Constitution was a reflection of the concern with ethics in Public Administration and with the fight against corruption and impunity in the public sector. Until then, administrative improbity constituted an infraction provided for and defined for political agents. For others, only illicit enrichment in the exercise of office was punished.

Morality can be understood as an administrative meta-principle, whose extension of the notion, in a broad sense, involves the precept of probity, characterized by acting in accordance with the ethical and moral dictates required as rules by universal understanding (Rizzardo, 2014).

It is worth mentioning the peculiar relationship between the meanings of morality and probity, associated with ethics, good faith, honesty, and good customs that must be preserved by the public agent, including in the relationship with individuals.

Administrative probity is a form of administrative morality, which consists of the obligation inherent to the public agent to protect himself from taking advantage of the powers or facilities arising from the function, either for personal

benefit or for someone he wishes to favour. In other words, the agent must serve the Public Administration with honesty (Silva, 2001).

According to the lessons of Di Pietro (2020, p. 1825):

It is not easy to distinguish between administrative morality and administrative probity. Strictly speaking, it can be said that they are expressions that mean the same thing given that both are related to the idea of honesty in Public Administration. When administrative probity or morality is required, this means that formal, restricted legality of administrative action, in compliance with the law, is not enough; it is also necessary to observe ethical principles, loyalty, good faith, rules that ensure good administration and internal discipline in the Public Administration.

In this sense, administrative corruption can happen when state agents act with bad faith and dishonesty in dealing with public affairs, practicing acts that are not only immoral, but above all illegal, in flagrant violation of administrative probity. In fact, the practice of any act contrary to administrative probity configures the so-called administrative improbity (Araújo; Lopes, 2020).

Following this line of reasoning, Rizzato (2014, p. 359) conceives the meaning of improbity as "the opposite of probity, that is, the term contains the sense of dishonesty, misconduct, bad nature, bad character, lack of integrity, rectitude of character, the action that violates public morality, the conduct of one who does not behave well".

Complementing, Rizzato (2014, p. 477) teaches that the act of improbity, in general, "affects the treasury and reveals itself above all in the misuse of power or misuse of purpose, in the abuse of rights, in the misuse of power, in carrying out acts in disagreement with the purposes that determine it, in the misappropriation of public money and administrative corruption".

Thus, when the public agent disrespects administrative probity, corruption appears from the angle of administrative improbity, especially in relation to actions that constitute illicit enrichment.

Pazzaglini Filho (2002, p. 16) understands that corruption is an expression that is legally equivalent to administrative improbity, consisting of the "exercise of public service with disregard for the express and implicit constitutional principles that govern Public Administration".

Already in the lessons of Garcia (2003, p. 104), corruption "configures only one of the faces of the act of improbity, which has a broader spectrum, encompassing conduct that could not be easily framed under the heading of acts

of improbity of corruption". Indeed, it is clear that "improbity and corruption are related to each other as genus and species, the latter being absorbed by the former".

In addition to morality and administrative probity, state agents have a duty to act in accordance with the public interest, which must prevail over the interest of the individual.

The supremacy of the public interest over the private interest consists of the governing principle of Public Administration, also called by the doctrine of the principle of public purpose, based on art. 2, caput, of Law no. 9,784/1999:

Art. 2 The Public Administration will obey, among others, the principles of legality, purpose, motivation, reasonableness, proportionality, morality, ample defense, contradictory, legal certainty, public interest and efficiency.

Single paragraph. In the administrative processes, among others, the criteria of:

Sole paragraph. Administrative proceedings shall observe, among others, the criteria of:

I - performance in accordance with the law and the Law;

II - serving the ends of general interest, being forbidden the total or partial waiver of powers or competencies, except when authorized by law.

According to Meirelles and Burle Filho (2015, p. 113), "the primacy of the public interest over the private is inherent to state action and also dominates it, insofar as the existence of the State is justified by the pursuit of the general interest, that is, of the collectivity; not of the State or the apparatus of the State".

The public interest is a way to achieve social justice, the common good, the collective well-being. It is a principle that serves as a basis for the elaboration of public law norms and binds the Public Administration in all its decisions (Di Pietro, 2020).

From this perspective, corruption within the Public Administration can occur when state agents do not comply with the legal obligation to act in the public interest in order to meet private interests.

According to Zanini's conception (2014, p. 15), corruption comes from acts of public or political agents "which end up being contrary to the common interest of society and what has been legally established".

This means that one of the characteristic elements of corruption in the public sphere is the illegal use of public services, goods, powers and/or interests for private purposes (Nascimento, 2014).

In this way, when the public agent diverts the public interest to meet a particular interest, corruption reflects one of the facets of mismanagement of public affairs through the prism of dishonesty.

The mismanagement of public affairs is marked by the violation of the ethical duty to care for the *res publica*, so that every administrator must act in the public interest, which translates the will of the people. Violation of this assignment may occur through inefficiency or dishonesty. Bad management is configured as inefficient when the administrator's behaviour does not achieve the expected result, either due to incompetence or inability. In other hand, bad management will be dishonest when there is a lack of honesty and modesty in the administrator's actions (Soares; Pereira, 2015).

Dishonest management of public affairs is associated with corruption, as this conduct, according to Garcia (2003, p. 104), "indicates the use or omission, by the public agent, of the power that the law has granted him in search of obtaining an undue advantage for itself or for third parties, relegating to a secondary level the legitimate purposes contemplated in the rule". It is observed, therefore, that "misuse of power and illicit enrichment are characteristic elements of corruption".

Despite the similarities, corruption is in a less comprehensive field than mismanagement and improbity, as explained by Soares and Pereira (2015, p. 3):

[...] one can consider mismanagement as a fact that is more comprehensive than improbity and the latter, in turn, more comprehensive than corruption. The three spheres are related to the extent that every act of corruption is also improbity and also an act of mismanagement. However, this symbiosis is relative, because not all mismanagement is improbity, nor is all improbity corruption. [...]. To facilitate understanding, it is useful to launch the following figure here, of three circles, arranged concentrically, one inside the other. The biggest one is the mismanagement of public affairs, the second biggest and the one involved is the administrative improbity, and the smallest and central one is the one corresponding to corruption. What is intended to demonstrate is that mismanagement is something greater that involves improbity and corruption. In this line, not every act of the bad manager will be improbity or corruption. In turn, not every act of improbity will be corruption. And finally, every act of corruption will have a character of improbity and mismanagement, and every act of improbity will also be of mismanagement.

It should also be noted that the national legal system treats corruption within the Public Administration as a criminal offense whose legal interest is administrative probity and public interest.

Among the crimes committed by a public agent against the Public Administration, the crime of passive corruption stands out, typified by the conduct of "requesting or receiving, for oneself or for others, directly or indirectly, even if outside the function or before assuming the position". there, but because of it, an undue advantage, or accept a promise of such advantage", in the form of art. 317 of the Brazilian Penal Code.

On the other hand, among the crimes committed by individuals against the Public Administration, there is the crime of active corruption, typified by the conduct of "offering or promising an undue advantage to a public official, in order to determine him to practice, omit or delay an act of letter", pursuant to art. 333 of the Brazilian Penal Code.

Therefore, corruption can be practiced by state agents together with individuals or legal entities governed by private law, as will be seen below.

### **3 CORRUPTION IN THE RELATIONSHIP OF PUBLIC AGENTS WITH LARGE CORPORATIONS**

In recent decades, Brazil has been negatively marked by several corruption scandals that have taken place in the political-administrative scenario.

Rizzardo (2014, p. 494) clarifies that "poor administration, the diversion of goods and public corruption have always accompanied the history of the country, with advances or resurgence at certain times". The rulers change and "new fronts of attack on the public treasury appear, in a perennial cyclical repetition of scandals that cry out for concrete remedial measures, and which, unfortunately, do not always appear".

As Pereira Remedio and Antonio Remedio (2018, p. 111) well recall:

[...] from the 1990s onwards, we had rumored cases of corruption, with the embezzlement of billions of reais from the public purse, such as the Jorgina de Freitas Case, the Budget Anões Scandal, the Sivam Scandal, the Luís Estevão, Operação Anaconda, the Mensalão Scandal, the Mensalão Mineiro Scandal, the Correios Scandal, the Siemens Case, the Alston Case and the Petrobras Case.

The impacts of corruption are harmful, hindering the provision of services and the social obligations of the State, which makes essential segments unfeasible

for the citizen, such as security, health, education, housing, food, among others (Costa; Mazzardo, 2014).

Given this, it assumed that a change in the country's political-administrative structure could solve the problem of corruption.

In the opinion of Filgueiras (2009, p. 391), this ended up linking corruption to the State and, consequently, producing the belief that "the correction of the delinquencies of the Brazilian public man would go through the change of the administrative machine, and not of the values and practices" present in society".

The news published in the major communication media calls for the adherence to stricter measures, which effectively combat acts of corruption and the improper use of public affairs and the evils arising therefrom, in accordance with the high rates that express the firm and majority indignation of the society (Costa; Mazzardo, 2014).

However, public opinion cannot be generalized in the sense that every public agent is suspect, that he is inclined to obtain undue benefit for himself or others or that he acts to deprive the public good. The benevolence towards corruption is as harmful to the country as the culture of corruption that is presumed due to the news published in the press (Rizzato, 2014).

Despite this, corruption is not only a misconduct of the public agent, it is also a spread disease that affects the State, due to the private initiative.

As Almeida Neto (2015, p. 8) highlights, there is an obvious logic: "there is no corrupt without corruptors". Despite the obviousness, the common repudiation of corruption is usually concentrated on state agents, who are distorted in the face of the benefits offered to them.

According to the lessons of Garcia (2003, p. 117), "corruption, based on the relationship established between the corruptor and the corrupted, seeks to minimize costs and maximize opportunities. From this perspective, corruption presents itself as a means of degrading the public interest in benefice of the satisfaction of the private interest".

Thus, corruption presupposes the participation of individuals and legal entities not linked to the State, who seduce and are seduced by state agents in order to obtain an undue advantage.

According to Costa and Mazzardo (2014, p. 196-197), we have:

When it comes to corruption, whether in the national or international reality, the biggest and most recurrent outbreaks gravitate in the orbit of public services and hiring, financing of electoral campaigns and

the performance of civil servants, corrupting and causing irreparable damage, both to institutions and people. [...] Mainly, in relation to the Brazilian state sphere, the misuse of power by public and political agents stands out, who, par excellence, abuse the faculty that the law grants them to obtain undue advantages for themselves or to third parties, through influence peddling, or even in blatant omission of their duties, relegating the legitimate purposes objectified in the rules through the diversion of power and public resources, dishonest enrichment and undue favoritism, illicit and criminal practices that characterize the corruptive action.

From the point of view of corruption involving individuals, there are several ways for the public agent to corrupt the individual and, consequently, there are many hypotheses of corruption. In fact, with the consolidation of press freedom, more frequently, news revealing corruption scandals involving politicians and businessmen, even those considered powerful and untouchable (Zanini, 2014).

When practiced in collusion between the public agent and an individual, it is observed that there is a deviation from the public interest in favour of a simultaneous private interest, that is, one that at the same time produces an undue benefit for both. Indeed, the individual will be inclined to practice the corrupt act for the faster or less expensive achievement of his private interest, even if the public interest is harmed (Garcia, 2003).

However, in general, corruption scandals arise from the relationship between the main public or political agents, due to the high power they have, with large corporations, in view of their high financial capacity.

Even because, practices in public activity are different from those employed in the private sphere, so that public institutions have non-profit purposes and value the inherent rights of the community, while private institutions operate through commercial parameters based on profitability and competitiveness (Costa; Mazzardo, 2014).

For this reason, as a rule, corruption is provoked by groups with pressure power to act systematically with the State to achieve their ends, choosing this path, especially when they are unable to obtain results in a lawful way (Garcia, 2003).

What is currently observed is a scenario of major corruption scandals involving private actors at the international and national levels. It is notorious the growth in the number of cases involving large corporations in the problem of corruption, and the importance of building mechanisms that prevent this practice, ceasing to become attractive for these institutions (Azevedo; Fernandes, 2017).

The main reason that explains the involvement of large companies in corruption cases is their financial power, which ends up drawing the attention of public agents inclined to this practice, who see a chance to obtain substantial economic benefits.

As Garcia (2003, p. 117) teaches, "the greater the relevance of the interests that the public agent may have in exchange for the benefits offered to him, the greater the social cost of his conduct".

According to Costa and Mazzardo (2014, p. 206):

While these facts are printed in periodicals of high national circulation, what can be noticed is that corrupt managers, politicians and businessmen continue their script: they enrich themselves illicitly; they act politically in an unscrupulous way, use the public machine for their own benefit; if they use the public good instead of serving the population; Public positions are filled by elements appointed by the well-known "godfathers". What is witnessed - even after the constitutional institute of 1988 - is the total dismantling in relation to public interests and goods. The disrespect for the basic principles of public administration (legality, morality, impersonality, publicity, efficiency, morals and ethics) is notorious.

It is a symbiotic relationship, where the administrator uses his powers and the public machine to receive undue benefit, while the company uses these attributions and the public thing to obtain an illicit advantage.

At the heart of this relationship is ambition and selfishness, as well as the maintenance of power and/or facilities, departing from the notion of the public good or conventional morality (Zanini, 2014).

As reported by Azevedo and Fernandes (2017, p. 647), from the perspective of the state agent, corruption usually takes place through "incentive systems", such as bribery and kickbacks, in order to serve private interests.

About this, Garcia (2003, p. 117) elucidates that:

The forms of corruption not only tolerated but encouraged in the business environment - present multiple variations. Among the most common, the following can be mentioned: a) the delivery of gifts to public agents that in some way can benefit the company in the exercise of its function; b) the disproportionate hospitality in the reception of public agents; c) defraying expenses incurred by such agents; d) the provision of free travel, etc. Corruption can also manifest itself as a projection of the alliances that allowed the public agent to rise to power. In such cases, the benefits received by the agent preceded the actual exercise of

the public function, but will generate reflexes in the final activity to be developed by him later. This is true deferred corruption, in which the advantage received in the present will distort the administrative activity in the future.

On the other hand, for large companies, corruption is often seen as a necessary evil. It is a possibility to make a profit, in addition to maintaining or increasing your position in a competitive market.

It is a practice, for example, that makes it possible to previously eliminate or reduce possible competitors in a bidding process. In other cases, the company is favored by employing inferior resources or delivering less than what was contracted to maximize its gains (Almeida Neto, 2015).

Following this line of reasoning, Garcia (2003, p. 116) clarifies that:

From the business point of view, corruption is usually seen as a necessary instrument to maintain one's own competitiveness among those who work in an admittedly corrupt environment. Those who abdicate corruption will find themselves in a position of inferiority in relation to competitors who use this mechanism, and it is even possible to exclude them from the competition itself (e.g. public agency whose agents frequently rig their bids or who demand a percentage of the object of the contract for its award, it will only allow the competition to be won by a company that fits the corruption scheme). The contractor benefited by acts of corruption, often fails to meet the technical requirements required for the case and fails to perform the best service, because the cost of corruption will have to be transferred to the execution of the contract, which will result in performance with quantity or quality inferior to that contracted.

In any case, corruption directly and negatively affects the Public Administration, in view of the significant amounts diverted from the public coffers, in addition to undermining the credibility of public institutions (Pereira Remedio; Antonio Remedio, 2018).

The most regrettable and serious fact is knowing that this practice is fed by state representatives, who should maintain relations with the private sector without neglecting public interests.

However, what has been observed is that corruption has become habitual in the Public Power, and those whose duty is to preserve the common good are submitting to the spurious interests of business organizations.

## CONCLUSION

Corruption is a historical and multifaceted phenomenon, observable from the dawn of humanity to nowadays, in the most diverse social, economic, political, geographic and cultural contexts.

We already said..., BANDEIRA, 2022, p 143: «Corruption is closely linked to the experience of the police, with obvious consequences for discretion and selection. Assuming different postures depending on the country in the world, corruption is sometimes linked to police corruption itself (...). A kind of bacchanal between organized crime, police and politics. No wonder, therefore, that Magistrates can also be involved (see news). Thus, "corruption is a game in which all actors seek to profit" (H. Goldstein). It is no coincidence that victimless crimes are a haven for corruption. "It's just that prohibited practices don't harm anyone." Ecce homo».

In the last decades, what was observed in Brazilian territory was corruption within the Public Administration, more specifically resulting from the relationship between public agents and large corporations.

It is true that not all relations between the Public Power and business organizations are tainted by corruption. In certain cases, state agents act according to the principles and values that guide the Public Administration, respecting public interests.

However, given the scandals of administrative corruption that took place in Brazil, covering several public agents, especially those at the highest level of hierarchy, it is observed that, occasionally, these relationships do not converge to the common good, as public agents submit to the interests of business organizations in exchange for benefits.

The perception is that the action of the public agent in the relationship with large corporations is being marked by the intention to use their powers and the public thing to obtain, for themselves or for others, an undue advantage. On the other hand, large companies use their prestige and financial power to seduce state agents, offering undue advantages to themselves and/or people close to them.

Thus, it is necessary to rethink the way in which state agents act when, on behalf of the Public Administration, they engage with business organizations, in order to preserve administrative probity, ethics, honesty, good faith and good customs, because, only in this way, it is possible to reach the public interest.

## BIBLIOGRAPHY

ALMEIDA NETO, Edmilson Machado de. *Combate à corrupção: uma análise do acordo de leniência e do programa de compliance na Lei nº 12.846/2013*. 2015. 75 f. Monografia (bacharelado em Direito), Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2015.

ARAÚJO, Fábio Manoel Fragoso Bittencourt; LOPES, Eduardo Antônio de Campos. Ação de improbidade administrativa: ausência de justa causa no manuseio e recebimento em face da absolvição do réu em processo penal. In: LINS, Fabio; FREITAS, Janaina. (coord). *Reflexões sobre o direito público contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

AZEVEDO, Anna Carolina de Oliveira; FERNANDES, Rômulo Magalhães. Corrupção e Pensamento Social Brasileiro: Abordagens e Críticas a Partir das Interpretações de Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro. *Rev. da CGU*, Brasília, v. 9, n. 15, p. 643-658, jul./dez. 2017.

BANDEIRA, Gonçalo S. de Melo. *Justiça & Política com Tempero: Crónicas no Diário do Minho*. Curitiba e Lisboa: Juruá Editora, 2016.

BANDEIRA, Gonçalo S. de Melo. *Justiça & Política com Tempero, Volume II: Crónicas no Diário do Minho*. Curitiba e Lisboa: Juruá Editora, 2017.

BANDEIRA, Gonçalo S. de Melo. *Justiça & Política com Tempero, Volume III: Crónicas no Diário do Minho*. Curitiba e Lisboa: Juruá Editora, 2018.

BANDEIRA, Gonçalo S. de Melo. *Justiça & Política com Tempero, Volume IV: Crónicas no Diário do Minho*. Curitiba e Lisboa: Juruá Editora, 2022.

BRASIL, Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm). Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL, Planalto. *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 12 ago. 2021.

BRASIL, Planalto. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em: 11 ago. 2021.

COSTA, Marli Moraes da; MAZZARDO, Luciane de Freitas. Perscrutando os efeitos da corrupção na realidade pátria: a (des)conexão com os direitos sociais. In: LEAL, Rogério Gesta; SILVA, Ianaiê Simonelli da (Orgs.). *As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública*, Campinas, v. 15, n. 2, p.386-421, nov. 2009.

GARCIA, Emerson. A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica. *R. Dir. Adm.*, Rio de Janeiro, n. 233, p. 103-139, jul./set. 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET, Paulo Gustavo. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

NASCIMENTO, Melillo Dinis do. *O Controle da corrupção no Brasil. Lei Anticorrupção Empresarial aspectos críticos à Lei 12.846/2013*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal: legislação e jurisprudência atualizadas*. São Paulo: Atlas, 2002.

PEREIRA REMEDIO, Davi; ANTONIO REMEDIO, José. Direito e Desenvolvimento: Corrupção Administrativa e Ação Civil por Improbidade Administrativa. *Revista de Direito Públco*, Porto Alegre, v. 14, n. 81, p. 102-122, maio/jun. 2018.

RIZZARDO, Arnaldo. *Ação civil pública e ação de improbidade administrativa*. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2001.

SOARES, Marcos José Porto; PEREIRA, Alexandre Araújo. Distinção entre corrupção, improbidade administrativa e a má gestão da coisa pública. *Revista dos Tribunais*, RT v. 959, set. 2015. Doutrina Direito Administrativo.

ZANINI, Juliano Cesar. *Corrupção administrativa e mecanismos de controle externo: discussão doutrinária principiológica*. 2014. 202 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2014.

## NEOCONSTITUCIONALISMO E CONSTITUCIONALISMO POPULAR: SUBSTANCIALISMO, PROCEDIMENTALISMO E O ENIGMA DA LEGITIMIDADE

### *NEOCONSTITUTIONALISM AND POPULAR CONSTITUTIONALISM: SUBSTANTIALISM, PROCEDURALISM AND THE ENIGMA OF LEGITIMACY*

Sérgio Urquhart de Cademartori

Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (1976), mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1990), doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1997) e pós-doutorado junto à Unisinos (RS). Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade La Salle. ID Lattes: 8714992651258119. ORCID 0000-0002-2037-1496.

Williem da Silva Barreto Júnior

Doutorando em direito pela Universidade La Salle/RS, com bolsa concedida pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior). Mestre em direito pelo Centro Universitário FG/BA. Membro/pesquisador no grupo Garantismo e Constitucionalismo Popular (CNPq/Universidade La Salle/RS). Membro/pesquisador no grupo Sertão - Núcleo Baiano de Direito e Literatura (CNPq). ORCID 0000-0002-3519-7793.

**Submetido em:** Dezembro/2023

**Aprovado em:** Novembro/2024

**Resumo:** O debate em torno da legitimidade das deliberações democráticas tem se notabilizado por uma permanente tensão entre as perspectivas substancialistas, ligadas ao constitucionalismo jurídico, e as proceduralistas, afeitas ao constitucionalismo político. Nesse contexto, o neoconstitucionalismo, de feição substancialista, e o constitucionalismo popular, de caráter proceduralista, revelam-se duas poderosas ferramentas teóricas para se pensar o tema da legitimidade, razão pela qual o presente artigo propõe-se a analisar, de forma crítico-comparativa, similaridades e divergências que permeiam estas duas importantes tendências do constitucionalismo contemporâneo. Conclui-se que, enquanto o neoconstitucionalismo volta-se para o campo substancial, conferindo protagonismo aos tribunais para a resolução de conflitos, os adeptos do constitucionalismo popular consagram a efetiva participação dos cidadãos comuns nos processos decisórios, enfatizando a importância da regra majoritária.

**Palavras-chave:** Legitimidade; Substancialismo; Procedimentalismo; Neoconstitucionalismo; Constitucionalismo popular.

**Abstract:** *The debate around the legitimacy of democratic deliberations has been notable for a permanent tension between the substantialist perspectives, linked to legal constitutionalism, and the proceduralist ones, accustomed to political constitutionalism. In this context, neo constitutionalism, of a substantialist nature, and popular constitutionalism, of a proceduralist nature prove to be two powerful theoretical tools for thinking about the issue of legitimacy, which is why this article proposes to critically analyze, similarities and divergences that permeate these two important tendencies of contemporary constitutionalism. It is concluded that, while neo constitutionalism focuses on the substantial field, giving protagonism to the courts for conflict resolution, supporters of popular constitutionalism enshrine the effective participation of ordinary citizens in decision-making processes, emphasizing the importance of majority rule.*

**Keywords:** Legitimacy; Substantialism; Proceduralism; Neoconstitutionalism; Popular constitutionalism.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 O neoconstitucionalismo e a legitimidade substancial. 2 O constitucionalismo popular e a legitimidade procedural. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

Conferir legitimidade às deliberações institucionais é um desafio permanente para os regimes democráticos. Nesse contexto, embates teóricos entre substancialistas e proceduralistas têm estabelecido, com frequência, tensão entre constitucionalismo e democracia. Enquanto os substancialistas referendam a essencialidade do Poder Judiciário na resolução de conflitos e na manutenção da incolumidade dos direitos fundamentais, os proceduralistas almejam resgatar o protagonismo do povo nos processos decisórios.

O neoconstitucionalismo, fenômeno histórico responsável por mudanças estruturais no constitucionalismo político surgido no século XVIII, postula retirar das maiores políticas eventuais a prerrogativa de decidir a respeito de matérias consideradas vitais para a preservação do Estado Constitucional. Assim, os neoconstitucionalistas, substancialistas por princípio, endossam um cenário marcado pela subordinação da regra majoritária aos limites constitucionais, aliado ao protagonismo dos juízes.

Para os entusiastas do constitucionalismo popular, por outro lado, subtrair matérias constitucionais do poder deliberativo do povo, ao revés de manter estáveis os sistemas democráticos, patrocina um elitismo incompatível com o necessário respeito às liberdades fundamentais. Nesse sentido, os populares, numa linha teórica proceduralista, entendem que apenas o aprimoramento da expressão democrática de base pode preservar a igual participação social nas decisões de interesse coletivo, a ponto de torná-las legítimas.

A temática abordada é relevante, pois os debates sobre a legitimidade das deliberações democráticas visam ao aprimoramento do Estado de Direito, e as suas contribuições podem promover a melhoria da vida cotidiana dos membros das sociedades. Por isso, o objetivo deste artigo é analisar, sob um viés crítico-comparativo, as especificidades teórico-metodológicas do neoconstitucionalismo e do constitucionalismo popular.

## 1 O NEOCONSTITUCIONALISMO E A LEGITIMIDADE SUBSTANCIAL

O constitucionalismo é um conjunto de mecanismos normativo-institucionais, aplicados a modelos jurídicos e políticos temporalmente delimitados, cujo objetivo é restringir os poderes do Estado (Ferrajoli, 2012, p. 14). Trata-se de fenômeno histórico e seus traços podem ser inicialmente identificados nas Constituições liberais do final do século XVIII<sup>1</sup>.

Em meados do século XX, após a Segunda Guerra, o constitucionalismo sofre profunda alterações estruturais, dando origem ao neoconstitucionalismo. O ponto básico de diferenciação entre constitucionalismo e neoconstitucionalismo reside em que este, em regra, se contrapõe ao positivismo jurídico<sup>2</sup>, até então prevalente (Barreto Júnior; Cademartori, 2021, p. 57).

O neoconstitucionalismo, historicamente marcado pela supremacia das Constituições perante a legislação ordinária, apresenta algumas características distintivas em relação ao constitucionalismo: a) adoção das Constituições rígidas; b) emprego do controle de constitucionalidade das leis; c) autoaplicabilidade dos preceitos constitucionais; d) atuação das Constituições no campo das relações políticas (Prieto Sanchís, 2003, pp. 107-117).

Embora não se possa vislumbrar qualquer uniformidade metodológica dentre os autores de matriz neoconstitucionalista, é possível definir, como elemento inconteste da sua expressão teórica, a correlação necessária – e não apenas contingente – entre direito e moral, insculpida no nível dos princípios constitucionais. Nesse sentido, a Constituição tem natureza valorativa, por trazer em si *standards* de justiça e chancelar a subordinação da legislação ordinária aos seus comandos, agora hierarquicamente superiores (Trindade, 2016, p. 412).

<sup>1</sup> O constitucionalismo refletiu a predominância do ideário iluminista na Europa, após a derrocada do Absolutismo. Assim, o Estado Liberal trouxe consigo a burocracia racional-legal, a onipotência dos Parlamentos e as Constituições programáticas (Barreto Júnior, 2022).

<sup>2</sup> O positivismo jurídico, que surgiu no século XVIII e prepondeou até meados do século XX, tem assumido diversas roupagens ao longo da história, dentre as quais se destacam o exegesmo, a jurisprudência dos conceitos, o positivismo normativista kelseniano, o positivismo sociológico hartiano e o juspositivismo crítico, de Ferrajoli. Para ver mais, sugere-se o verbete “positivismo jurídico”, em Streck (2017).

O neoconstitucionalismo não é corrente do pensamento, tanto que originou incontáveis construções teóricas divergentes entre si (Cademartori; Navarro, 2014, p. 73). Segundo a classificação de García Figueroa (2009, p. 18), para os neoconstitucionalistas normativos, como Luigi Ferrajoli<sup>3</sup>, o novo paradigma constitucional repercute apenas no objeto de estudo do Direito, mas não no método.

Consoante a maior parte dos neoconstitucionalistas, a mudança no objeto de investigação do Direito está associada a uma imprescindível guinada metodológica. De acordo com essa linha intelectiva, o positivismo jurídico resta superado (Abboud; Oliveira, 2015, p. 199), pois os seus postulados teóricos revelam-se insuficientes para explicar as novas estruturas teórico-constitucionais, notabilizadas pela incorporação de valores morais travestidos de princípios (Cademartori, 2018, p. 502).

Com efeito, o advento do constitucionalismo pós-Segunda Guerra constitui ponto inflexivo para a teoria do direito, cuja afetação atinge inclusive os seus pressupostos conceituais (Ferrajoli, 2012). Referida compreensão é partilhada, guardadas as devidas peculiaridades, por autores como Ronald Dworkin, Robert Alexy, Gustavo Zagrebelsky e Manuel Atienza (García Figueroa, 2011, p. 122), chamados por García Figueroa (2009, p. 18) de neoconstitucionalistas conceituais.

O neoconstitucionalismo se ancora nas premissas teóricas do constitucionalismo jurídico, segundo o qual o Direito se autonomiza em relação à política, passando a subordiná-la. Assim, o conteúdo que era objeto de deliberação política anteriormente à Segunda Guerra, uma vez positivado nas Constituições, transforma-se em preceito supraordenado à legislação ordinária, capaz de tornar inválida<sup>4</sup> toda norma com ele conflitante (Ferrajoli, 2014, p. 146).

As diferentes perspectivas teóricas afiliadas ao neoconstitucionalismo encampam arquétipos substancialistas de legitimidade, o que reverbera nas composições institucionais sugeridas por seus defensores e, também, na relação entre o Direito e a política por eles estabelecida. Os padrões substancialistas estão relacionados à tradicional oposição entre o *conteúdo* das decisões político-jurídicas e o *procedimento* através do qual elas são tomadas, com predominância do primeiro sobre o segundo (Alterio, 2014, p. 239).

<sup>3</sup> Ferrajoli (2014) rejeita veementemente a pecha de neoconstitucionalista. Segundo ele, o neoconstitucionalismo endossa o cognitivismo ético, cuja natureza é incompatível com os postulados do constitucionalismo garantista.

<sup>4</sup> A mudança estrutural ocorrida no constitucionalismo, após a Segunda Guerra, implica a diferenciação entre vigência e validade das leis. Logo, a observância da formalidade legislativa, embora confira à lei *status de vigente*, é insuficiente para torná-la válida, o que só ocorre se vislumbrada compatibilidade entre o seu conteúdo e os preceitos constitucionais supraordenados (Ferrajoli, 2022).

Hodiernamente, vislumbra-se uma dicotomia teórica entre o substancialismo, afeito à rigidez constitucional e à supraordenação dos direitos fundamentais, e o proceduralismo<sup>5</sup>, que prioriza a regra majoritária e postula a flexibilidade das Constituições (Streck, 2017a, p. 118). Por oportuno, ressalte-se que as posturas substancialistas proeminentes na atualidade, em regra de natureza mista, tendem a reconhecer tanto o valor do conteúdo quanto o do procedimento, embora aquele seja reputado mais relevante.

Nesse sentido, os substancialistas entendem que os direitos fundamentais (substância) devem funcionar como elementos de limitação das decisões tomadas segundo a regra majoritária (forma) (Streck, 2005). Tal é a premissa adotada por neoconstitucionalistas como Dworkin, para quem os direitos fundamentais constituem trunfos das minorias frente às maiorias e devem se sobrepor às deliberações democráticas que lhe forem contrárias. Desse modo, oportunizar a transformação dos direitos fundamentais em objeto de negociação seria impedir a democracia de atender à pauta de correção moral dela esperada (Dworkin, 1999; 2010).

A compreensão da fórmula substancialista de legitimidade é imprescindível para se visualizar as composições institucionais alvitradadas pelos teóricos neoconstitucionalistas, que concedem ao Direito, enquanto instância externa à política, *status* de elemento retificador dos excessos e desvios eventualmente cometidos pelas maiorias. A centralidade do controle judicial, típica do neoconstitucionalismo, advém da autoridade conferida aos juízes e tribunais para deixarem de aplicar determinada lei no caso concreto ou, tratando-se de versão ainda mais incisiva de interferência jurisdicional, suprimir imediatamente, do ordenamento jurídico, leis inteiras ou parte delas (Alterio, 2014, p. 242).

A justificativa para se atribuir tais prerrogativas aos juízes reside na necessidade de salvaguarda dos direitos fundamentais inscritos em Constituições rígidas e autoaplicáveis, remodelando-se, assim, o conceito de soberania popular vigente no constitucionalismo liberal<sup>6</sup>. Com efeito, segundo a perspectiva neoconstitucionalista, para se efetivar os princípios democráticos é inarredável que conflitos de natureza jurídica sejam apreciados por magistrados, de modo a se atribuir, à aplicação judicial, conforme entende García Amado (2007, pp. 240-243), dimensão de controle de máximos (*in dubio pro iudice*).

<sup>5</sup> O proceduralismo será adequadamente explorado na seção seguinte.

<sup>6</sup> A guinada paradigmática havida no constitucionalismo, em meados do século XX, também implica o remodelamento da noção de soberania popular, porque esta deixa de atrelar-se à perspectiva meramente sufragista e passa a reclamar o pleno exercício dos direitos fundamentais (Barreto Júnior; Cademartori, 2021a).

Para Dworkin, por exemplo, o controle de constitucionalidade deve ser executado pelos juízes, pois estes têm a habilidade de refletir sobre os casos com base em princípios, realizando a devida leitura moral da Constituição. Em contraponto a Dworkin, Jeremy Waldron (2006) entende que a automática conexão entre a atuação dos juízes e a sua excelsa competência para decidir adequadamente projeta uma imagem distorcida de como as decisões judiciais são elaboradas, em descrédito aos possíveis benefícios a serem extraídos da atividade legislativa.

Considerando o exclusivismo em regra atrelado ao neoconstitucionalismo, de matriz substancialista, este comumente é tachado de elitista. Os pontos de vista substancialistas têm priorizado, ao longo da história, políticas ilustradas na busca do bem coletivo, nas quais se pressupõe que indivíduos cultos, ao lançarem mão da razão, estão capacitados para dirimir os conflitos sociais. Logo, os desígnios populares só podem se tornar preponderantes num contexto marcado pela abrangente difusão da educação formal e pelo controle de elementos passionais típicos dos cidadãos comuns (Alterio, 2014, p. 244).

Para o neoconstitucionalismo, o contramajoritarismo<sup>7</sup> cabe aos juízes, agentes estatais em tese preparados para elaborar as mais adequadas e racionais decisões, sem influências egoísticas. Nesse sentido, é comum o endosso a abstratas construções teórico-metodológicas no campo da interpretação jurídica, como a ponderação (Alexy, 2016), cuja probabilidade de entendimento, pelas pessoas comuns, é substancialmente reduzida (Alterio, 2014, p. 245).

Assim, a maior parte dos teóricos neoconstitucionalistas referenda conceitualmente a democracia substancial, cuja peculiaridade é conferir valor instrumental à regra majoritária. Entende-se, com efeito, que a limitação dos poderes das maiorias, com o desiderato de evitar violações de direitos fundamentais, não ocasiona dano ao ideal democrático. Pelo contrário: resguarda-se a democracia de eventuais ameaças institucionais a ela direcionadas.

## 2 O CONSTITUCIONALISMO POPULAR E A LEGITIMIDADE PROCEDIMENTAL

Diversamente do neoconstitucionalismo, o constitucionalismo popular postula a reabilitação das discussões sobre a função do povo nos processos de deliberação constitucional (Álvarez Ugarte, 2012, p. 83). Logo, os partidários desta

<sup>7</sup> O Poder Judiciário coloca-se como guardião da Constituição e, consequentemente, da estabilidade dos regimes democráticos. Justamente por não serem eleitos por meio da regra majoritária, os juízes são considerados agentes do contramajoritarismo, cujo objetivo é evitar fissuras institucionais promovidas por maiorias políticas de ocasião.

corrente do pensamento entendem que as pessoas comuns devem adquirir protagonismo institucional junto às suas comunidades<sup>8</sup>.

O constitucionalismo popular qualifica o Direito como o foro responsável por exprimir as decisões políticas baseadas na regra majoritária, propugnando: a) a flexibilidade das Constituições; b) o desafio à primazia do Poder Judiciário; c) a interpretação extrajudicial da Constituição; d) a participação democrática nos organismos políticos e econômicos; e) o fortalecimento da relação entre o Direito e a política (Gargarella, 2016, p. 46).

Os adeptos do constitucionalismo popular, em geral, endossam um proceduralismo de caráter misto, que não ignora a relevância dos valores substanciais para a tomada das decisões políticas. Entretanto, havendo tensão entre o procedimento e o conteúdo, os populares priorizam a esfera procedural (Alterio, 2014, p. 255).

O proceduralismo confere legitimidade a determinado processo deliberativo se este atende às exigências previamente contidas no procedimento. Acerca dos conteúdos das decisões, os proceduralistas sustentam que as controvérsias substantivas são numerosas e intensas, a ponto de inviabilizar julgamentos confiáveis sobre a sua adequação, especialmente quando magistrados exercem função hermenêutica ultrapassando os limites dos textos legais (Ribeiro; Csliusniak, 2012, p. 195). Assim, fiar-se nas formalidades procedimentais constitui o melhor caminho para a construção de uma robusta teoria da legitimidade<sup>9</sup>.

Hodiernamente, prevalece o entendimento de que os sistemas legais, inclusive os permeados pela primazia judicial, devem conviver com um inafastável grau de incerteza nos processos de tomada de decisão. Para os afiliados ao constitucionalismo popular, por outro lado, nada obstante a clareza decisionista-substancial constitua importante valor a ser perseguido, há outros elementos procedimentais ainda mais relevantes, que têm sido comumente deixados em segundo plano (Alterio, 2014, p. 260).

<sup>8</sup> Veja-se a posição de Kramer (2011, p. 285), para quem a reivindicação da última palavra na interpretação constitucional deve ser a do povo, baseado no princípio republicano. Assim, para ele “La supremacía [judicial] es un presupuesto ideológico cuyo objetivo mayor es persuadir a los ciudadanos comunes de que, piensen como piensen sobre las decisiones de los jueces de la Corte, no es su competencia contradecirlas. Es un mecanismo para desviar y atenuar la energía del constitucionalismo popular”.

<sup>9</sup> Embora não seja objetivo deste artigo realizar um aprofundamento filosófico acerca do proceduralismo, é importante aludir a Habermas, para quem as pretensões de validade normativa devem ser racionalmente fundamentadas. Assim, a fundamentação das normas encontra-se no consenso ao qual chegam os indivíduos através das suas ações comunicativas, sendo a legitimidade a virtude dos ordenamentos dotados de força moral para serem reconhecidos e observados. Exemplar estudo a respeito pode ser encontrado em Cademartori (2006, p. 155-175). Sobre o proceduralismo diretamente na fonte, vide Habermas (2008).

Consequentemente, propugna-se um direito constitucional centrado nos procedimentos, cujo encargo é aperfeiçoar o sistema democrático e reafirmar que os conflitos sociais reclamam resolução através da regra majoritária (deliberação democrática) (Barbosa; Kozicki, 2007). Para Waldron (2004, p. 262), deve haver complementaridade entre a teoria dos direitos e a teoria da autoridade, cabendo a esta dar a palavra final sobre a decisão a ser tomada em caso de dissenso entre os membros da comunidade.

O direito de atuação isonômica na esfera política deve ser assegurado por consagrar o valor da autodeterminação pessoal, o qual subjaz o ideal do Estado Democrático (Waldron, 2005). Nesse sentido, o constitucionalismo popular sustenta que a participação igualitária das pessoas comuns nas deliberações políticas constitui ponto de inflexão para o aferimento do grau de legitimidade das deliberações coletivas (Alterio, 2016, p. 66).

Assim, o constitucionalismo popular rejeita a ideia de supraordenação dos direitos fundamentais com o suposto desiderato de assegurar a estabilidade democrática e proteger as minorias políticas. Os populares propugnam, em sentido diverso, a validação de prerrogativas das legislaturas no campo da hermenêutica constitucional, com reforço à noção de soberania popular exercida diretamente, sem intermediação ou automática predominância de decisões judiciais (Viciano Pastor; Martínez Dalmau, 2012, p. 160).

São vislumbrados, então, problemas na imunidade legislativa conferida aos direitos fundamentais inscritos nas Constituições, o que implica um ceticismo frente aos cidadãos comuns. Para Waldron (1993, p. 26), a impossibilidade de discussão acerca de tais direitos é incompatível com o necessário respeito à autonomia pessoal, elemento indissociável do Estado de Direito.

Logo, não é possível admitir como evidente a associação entre a preservação dos direitos fundamentais e uma automática desconfiança em relação às aptidões democráticas e representativas dos membros da comunidade, sendo, portanto, necessário abandonar o instituto da rigidez constitucional. Para os populares, é imperativo desfazer a falácia de que os juízes compõem um foro de princípios no qual o direito constitucional é mais adequadamente interpretado (Alterio, 2014, p. 263).

Os populares rechaçam, também, a ideia de que os legisladores são incompetentes para bem deliberar sobre questões politicamente controversas, por serem emocionais e patrocinar interesses particulares. Entende-se, por outro lado, não haver qualquer certeza de que os magistrados desempenhem um labor hermenêutico superior ao dos políticos, cabendo ao Poder Judiciário apenas interpretar a Constituição para reforçar os processos democráticos (Ely, 2010).

O constitucionalismo popular referenda padrões de legitimidade que atacam a prevalência institucional das elites acadêmicas, sociais ou políticas, sobre as pessoas comuns. Isso naturalmente implica inserir o povo nas organizações político-econômicas, concedendo peso às demandas de base, sem intervenções que as distorçam. Reforça-se, então, o potencial promissor do exercício da política ordinária, em face, por exemplo, do controle de constitucionalidade das leis, que parece amoldar-se a interesses elitistas (Álvarez Ugarte, 2012, p. 108).

Deste reforço deriva um ordenamento cuja função medular é consagrar a regra majoritária (Gargarella, 2016), no qual a tarefa dos cidadãos não reste atrelada a esporádicas incursões de elaboração constitucional. Com efeito, os adeptos do constitucionalismo popular aduzem que as construções desenvolvidas fora dos tribunais são determinantes para a amplificação e o desenvolvimento do Estado de Direito, funcionando também como elemento de mitigação das tensões eventualmente vislumbradas entre a legislação e o ambiente cultural em que ela incide (Alves; Gusmão; Cademartori, 2019, p. 5).

Para os populares, inexistem matérias *a priori* vedadas à regra majoritária, pois, num Estado de Direito, toda e qualquer temática de natureza coletiva incorpora uma dimensão política sempre aberta à controvérsia, e, por consequência, ao debate. Desse modo, o constitucionalismo popular endossa o emprego de ferramentas institucionais que viabilizem a inserção dos cidadãos comuns no centro das deliberações políticas (Noguera, 2013, p. 17), tais como: a) emendas à Constituição por iniciativa do povo; b) eleição de membros da Suprema Corte; c) possibilidade de contestar decisões estatais pela ação dos movimentos sociais (Alterio, 2014, p. 267).

Enquanto o neoconstitucionalismo atribui valor técnico à regra majoritária, o constitucionalismo popular lhe confere *status axiológico*. Segundo Waldron (2004, p. 265), o princípio democrático da maioria estima ao máximo a idêntica autoridade política de cada indivíduo, nesta devendo ancorar-se a reserva última de legitimidade do Estado de Direito. Em tal contexto, a regra majoritária não pode ser considerada mera solução prática para as controvérsias sociais, mas a única que, ante o dissenso, mantém-se neutra quanto às possibilidades de mudança e preservação do *status quo*.

O constitucionalismo popular não reduz o sistema democrático à regra majoritária, porque também a considera uma teoria sobre a adequada organização da sociedade e das relações sociais. Logo, a noção de cultura democrática<sup>10</sup> se presta justamente ao preenchimento das nuances meramente formais da democracia,

<sup>10</sup> Esta cultura se revela através das expressões genuinamente populares, potencializadas pela atuação dos movimentos sociais.

com o objetivo de desconstruir eventuais hierarquias injustas vislumbradas em seu interior (Alterio, 2014, p. 270).

Os populares também não referendam uma hermenêutica constitucional de viés absolutamente majoritário. Na verdade, os seus afiliados propõem que, em última instância, prevaleçam os desígnios do povo, proceduralmente aferidos, sobre considerações abstratas e essencialmente substantivas de lavra dos juízes e tribunais. Ely (2010, pp. 178-179), por exemplo, entende falaciosa a ideia de que os especialistas dos Poderes Executivo e Judiciário superam, em capacidade analítica, os do Poder Legislativo.

O constitucionalismo popular busca estabelecer uma íntima relação entre o Direito e a política, ressaltando que a Constituição é lei política (Tushnet, 2006, p. 991). Na condição de lei, é, em certo nível, retrospectiva; por ser também lei política, a Constituição incorpora uma dimensão prospectiva, que implica a visualização dos rumos futuros mais adequados para as sociedades, sem necessária alusão a episódios pretéritos (Post; Siegel, 2004, p. 992). Assim, é incabível se cogitar da aplicabilidade dos preceitos constitucionais através de pura cognição constatativa ou mera subsunção, sem conteúdo democraticamente decisório.

Os populares propugnam que as pessoas comuns conformem o direito constitucional, a partir de mobilizações genuinamente sociais. Tal processo somente pode ser concretizado por meio do estabelecimento de interações não hierarquizadas entre os diversos níveis de governo e os indivíduos comuns, a fim de se “pensar a los conflictos constitucionales que presentan los casos difíciles por fuera de las instituciones estatales” (Álvarez Ugarte, 2012, p. 85).

O constitucionalismo popular almeja reabilitar o constitucionalismo político, em face do atualmente dominante constitucionalismo jurídico<sup>11</sup>. Enquanto este se ampara na probabilidade de um ajuste racional sobre resultados substantivos, aquele reitera que o procedimento democrático possui maior legitimidade, resultando mais efetivo que o processo judicial em matéria de resolução de conflitos (Alterio, 2014, p. 274-275).

Em suma, os populares concentram atenção no tratamento isonômico a que todos têm direito quando da tomada de decisões políticas relevantes para as comunidades. Tal corrente do pensamento atribui à regra majoritária um *status*

<sup>11</sup> Não se pode, por outro lado, ignorar a crítica feita ao constitucionalismo popular, sobretudo quando utilizado em sociedades cujos membros não detêm instrução formal e capacidade reflexiva. Nesse cenário, é possível que a preponderância das deliberações calcadas na regra majoritária não reflita as aspirações de base, mas os interesses de grupos responsáveis pela manipulação da opinião pública. Assim surgem as chamadas autocracias eletivas, ou regimes formalmente democráticos substancialmente tutelados por um indivíduo ou grupos pertencentes às elites política e econômica. Exemplos de autocracias eletivas, na atualidade, são a Turquia e a Hungria.

moral por ela não encontrado no neoconstitucionalismo. Assim, embora se admita a elevada importância dos direitos fundamentais na sua substância, rejeita-se a ideia de inscrevê-los em Constituições rígidas e retirá-los da deliberação democrática.

## CONCLUSÃO

Como se viu, após a Segunda Guerra, o constitucionalismo político passou por agudas transformações estruturais, dando vazão ao neoconstitucionalismo. Embora não exista unidade metodológica entre os neoconstitucionalistas, a sua abordagem teórica posiciona-se contrariamente ao positivismo jurídico e busca estabelecer uma necessária conexão do Direito com a moral.

As diversas correntes do pensamento associadas ao neoconstitucionalismo endossam padrões substancialistas de legitimidade, que estão relacionados à comum contraposição entre o cerne das deliberações político-jurídicas e o procedimento por meio do qual elas são empregadas, com prevalência daquele sobre este.

As perspectivas substancialistas atualmente destacadas, classificadas como mistas, se inclinam a enaltecer tanto o conteúdo decisório quanto o procedimento adotado, não obstante o conteúdo seja considerado mais relevante. Nesse sentido, os substancialistas sustentam que os direitos fundamentais devem operar como veículos de restrição às deliberações decorrentes da regra majoritária, cabendo, ao Poder Judiciário, mantê-los incólumes.

Tendo em vista o monopólio jurisdicional endossado pelo neoconstitucionalismo, os seus defensores são constantemente tachados de elitistas, pois as suas abordagens teóricas têm privilegiado ilustrados modelos político-jurídicos de resolução de conflitos, nos quais se atribui valor meramente instrumental à regra majoritária.

Diferentemente do neoconstitucionalismo, o constitucionalismo popular busca reabilitar os debates acerca da efetiva participação dos cidadãos comuns nos processos decisórios constitucionais. Logo, os populares tendem a um proceduralismo de caráter misto, que, apesar de não desconsiderar a substância das deliberações políticas, priorizam o âmbito procedural.

Por conseguinte, propõe-se um direito constitucional voltado para os procedimentos, cujos desideratos são o aperfeiçoamento do método democrático e a reafirmação de que as tensões sociais devem ser pacificadas mediante preeminentia da regra majoritária. Assim, a igualdade de participação no âmbito político se presta a ratificar o valor da autodeterminação pessoal, o qual subjaz o ideal de justiça inerente ao Estado de Direito.

Para os populares, não há questões vedadas de antemão à regra majoritária, pois, em regimes democráticos, os assuntos de interesse social possuem uma dimensão política sempre compatível com o contraditório e, por conseguinte, com o debate. Desse modo, o constitucionalismo popular propugna a adoção de mecanismos que viabilizem a inclusão do povo no núcleo duro das deliberações institucionais.

Em suma, o constitucionalismo popular, diferentemente do neoconstitucionalismo, endossa a predominância do constitucionalismo político sobre o constitucionalismo jurídico, reiterando que a atuação da regra majoritária resulta mais efetiva quando se pretende resolver conflitos.

## REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. Neoconstitucionalismo: vale a pena acreditar? *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, v. 12, n. 7, jan./jun. 2015.

ALEXY, Robert. *Teoria da Argumentação Jurídica*. São Paulo: Contraponto, 2016.

ALTERIO, Ana Micaela. Corrientes del constitucionalismo contemporáneo a debate. *Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, Ciudad de México, n. 8, jan./dez. 2014.

ALTERIO, Ana Micaela. El constitucionalismo popular y el populismo constitucional como categorías constitucionales. In: GARGARELLA, Roberto; NIEMBRO ORTEGA, Roberto (orgs.). *Constitucionalismo progresista: retos y perspectivas. Un homenaje a Mark Tushnet*. Ciudad de México: Instituto de investigaciones jurídicas (UNAM), 2016.

ÁLVAREZ UGARTE, Ramiro. El Constitucionalismo Popular y los problemas de la “última palabra”: apuntes para un Contexto Latinoamericano. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Palermo, n. 1, nov. 2012.

ALVES, Alex Meira; GUSMÃO, Caroline Carneiro; CADEMARTORI, Sergio. A PEC n. 88/2019: entre populistas, populares e uma democracia reflexiva. *Revista da Faculdade de Direito de Guanambi*, Guanambi, v. 6, n. 2, jul./dez. 2019.

BARBOSA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Kátia. Democracia procedural e jurisdição constitucional. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 16., 2007. *Anais* [...]. Florianópolis: Editora do CONPEDI, 2007.

BARRETO JÚNIOR, Williem da Silva. *Crítica garantista ao Estado Constitucional de Direito e o Constitucionalismo Global*. Curitiba: Juruá, 2022.

BARRETO JÚNIOR, Williem da Silva; CADEMARTORI, Sérgio. Garantismo, principalismo e o dilema da conexão entre direito e moral. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Itajaí, v. 17, n. 1, jan./abr. 2021.

BARRETO JÚNIOR, Williem da Silva; CADEMARTORI, Sérgio. Repensando a democracia: uma crítica garantista à atual configuração do Estado de Direito. *Revista Direito em Debate*, Ijuí, n. 56, jul./dez. 2021a.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; NAVARRO, Gabriela Cristina Braga. A teoria do direito entre neoconstitucionalismos e garantismo e a proteção à democracia. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 30, n. 1, jan./jun. 2014.

CADEMARTORI, Sérgio. *Estado de direito e legitimidade*: uma abordagem garantista. 2. ed. Campinas: Millenium, 2006.

CADEMARTORI, Sergio. O Estado Constitucional de Direito, neoconstitucionalismo e políticas públicas. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, Bebedouro, v. 6, n. 1, 2018.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ELY, John Hart. *Democracia e desconfiança*: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FERRAJOLI, Luigi. *A construção da democracia*. Teoria do garantismo constitucional. Florianópolis: Emais editora, 2022.

FERRAJOLI, Luigi. Constitucionalismo principalista e constitucionalismo garantista. In: FERRAJOLI, Luigi; STRECK, Lenio Luiz; TRINDADE, André Karam (orgs.). *Garantismo, hermenêutica e (neo) constitucionalismo*: um debate com Luigi Ferrajoli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

FERRAJOLI, Luigi. *La democracia a través de los derechos*. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político. Madrid: Trotta, 2014.

GARCÍA AMADO, Juan Antonio. Derechos y pretextos. Elementos de crítica del neoconstitucionalismo. In: CARBONELL, Miguel (Ed.). *Teoria del neoconstitucionalismo*. Madrid: Trotta, 2007.

GARCÍA FIGUEROA, Alfonso. *Criaturas de la Moralidad*. Una aproximación neoconstitucionalista al Derecho a través de los derechos. Madrid: Trotta, 2009.

GARCÍA FIGUEROA, Alfonso. Neoconstitucionalismo: Dos (o tres) perros para un solo collar: Notas a propósito del constitucionalismo juspositivista de Luigi Ferrajoli. *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, n. 34, 2011.

GARGARELLA, Roberto. Recuperar el lugar del “pueblo” en la Constitución. In: GARGARELLA, Roberto; NIEMBRO ORTEGA, Roberto (orgs.). *Constitucionalismo progresista: retos y perspectivas*. Un homenaje a Mark Tushnet. Ciudad de México: Instituto de investigaciones jurídicas (UNAM), 2016.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Madrid: Trotta, 2008.

KRAMER, Larry. *Constitucionalismo popular y control de constitucionalidad*. Barcelona: Marcial Pons, 2011.

NOGUERA, Albert. Las nuevas Constituciones andinas y la articulación democrática entre justicia constitucional, conflicto y transacción social. In: ALTERIO, Ana Micaela; ORTEGA, Roberto Niembro (orgs.). *Constitucionalismo popular en latinoamérica*. Ciudad de Mexico: Porruá, 2013.

POST, Robert; SIEGEL, Reva. Popular Constitutionalism, Departmentalism and Judicial Supremacy. *California Law Review*, n. 92, 2004.

PRIETO SANCHÍS, Luis. *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. Madrid: Trotta, 2003.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; CZELUSNIAK, Vivian Amaro. Constitucionalismo e Democracia nas Análises Procedimentalista e Substancialista. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 65, dez. 2012.

STRECK, Lenio Luiz. *Dicionário de hermenêutica: quarenta temas fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do direito*. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e consenso. Constituição, hermenêutica e teorias discursivas*. São Paulo: Saraiva, 2017a.

TRINDADE, André Karam. Positivismo e (neo) constitucionalismo: as teorias de Ferrajoli, Prieto Sanchís e García Amado. *RVMD*, Brasília, n. 2, v. 10, jul./dez. 2016.

TUSHNET, Mark. Popular Constitutionalism as Political Law. *Chicago Kent Law Review*, n. 81, 2006.

VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rúben. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: ÁVILA LINZÁN, Luis Fernando (org.). *Política, justicia y Constitución*. Quito: V & M gráficas, 2012.

WALDRON, Jeremy. A Right-Based Critique of Constitutional Rights. *Oxford Journal of Legal Studies*, Oxford, v. 13, n. 1, 1993.

WALDRON, Jeremy. Deliberación, desacuerdo y votación. In: HONGJU KOH, Harold; SLYE, Ronald (orgs.). *Democracia deliberativa y derechos humanos*. Barcelona: Gedisa, 2004.

WALDRON, Jeremy. *Derecho y desacuerdos*. Madrid: Marcial Pons, 2005.

WALDRON, Jeremy. The Core of the Case Against Judicial Review. *The Yale Law Journal*, n. 115, 2006.

## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ESTADO DO AMAZONAS

### *LAND REGULARIZATION IN THE STATE OF AMAZONAS*

Valmir César Pozzetti

Pós Doutor em Direito pela UNISA/Itália; Doutor em Biodireito e Direito Ambiental e Mestre em direito Urbanístico e Ambiental pela UNILIM/França. Prof Adjunto da UFAM – Universidade Federal do Amazonas e Prof. Associado a UEA – Universidade do Estado do Amazonas.

Maria Eduarda Fritz Semen

Graduanda em Direito pela UFAM – Universidade Federal do Amazonas.

**Submetido em:** Março/2024

**Aprovado em:** Novembro/2024

**Resumo:** O objetivo desta pesquisa foi o de analisar e identificar os principais mecanismos relacionados à regularização fundiária no Estado do Amazonas e quais os seus principais desafios. A metodologia utilizada nesta pesquisa foi a do método dedutivo; quanto aos meios, utilizou-se da pesquisa bibliográfica e documental; quanto aos fins a pesquisa foi de cunho qualitativa. A conclusão a que se chegou foi a de que, apesar de existir mecanismos de regularização fundiária no Amazonas, como o Programa Terra Legal (Lei 11.952/2009), há necessidade de maior interesse por parte da Administração Pública, principalmente o poder executivo, para realizar ações conjuntas de regularização e registro dos imóveis existentes rurais no Estado do Amazonas.

**Palavras-chave:** Amazonas; função social da propriedade; propriedades rurais; regularização fundiária.

**Abstract:** The objective of this research was to analyze and identify the main mechanisms related to land regularization in the State of Amazonas and what their main challenges are. The methodology used in this research was the deductive method; as for the means, bibliographic and documentary research was used; As for the purposes, the research was qualitative in nature. The conclusion reached was that, despite the existence of land regularization mechanisms in Amazonas, such as the Terra Legal Program (Law 11,952/2009), there is a need for greater interest on the part of the Public Administration, especially the executive branch, to carry out joint actions to regularize and register existing rural properties in the State of Amazonas.

**Keywords:** Amazon; social function of property; rural properties; land regularization.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 O regime de terras no estado do Amazonas. 1.1 A função social da propriedade rural. 1.2 O programa Terra Legal (Lei n. 11.952/2009). 1.3 O Sistema Nacional de Cadastro Rural –SNCR. 2 A função dos cartórios de registros de imóveis no Amazonas. 2.1 A atividade pública de registro de imóveis. 2.2 Legislação sobre o registro de Imóveis Rurais. 2.3 Desafios do Estado do Amazonas para a regularização fundiária de Imóveis rurais. 3 Propriedade e posse de terras no Amazonas. 3.1 A Grilagem e Improdutividade de grandes propriedades Rurais no Amazonas. 3.2 A Vocação das terras do Amazonas. 3.3 Mecanismos para a Regularização Fundiária no Amazonas. 3.4 O Provimento n. 144/22023, da Corregedoria Nacional - CNJ. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

Em 1.494 Cristóvão Colombo realiza a sua primeira viagem às Américas e, em seguida, Portugal e Espanha realizaram o primeiro Tratado diplomático da América, denominado de Tratado de Tordesilhas, que partilhava a América do Sul através de uma linha divisória, imaginária, no mapa, posicionada a partir de um meridiano estabelecido a 370 léguas a oeste de um diâmetro imaginário, de Cabo Verde, que definiu os limites das áreas de exploração entre ambos na América do Sul. Em 22 de abril de 1.500 Pedro Álvares Cabral funda, então, a “Terra de Santa Cruz”, tomando-a em nome da coroa portuguesa, e inicia o processo de ocupação e apropriação fundiária. Para povoar e defender as terras portuguesas, Portugal implantou na “Terra de Santa Cruz” o sistema de Sesmarias, que era um instituto que fixava o homem na terra, dando-lhe a posse, o direito de morar, cultivar e ficar com cinco sextos da produção, devendo defender a terra do invasor. Essa outorga de direitos era formalizada através de um documento denominado de “Carta de Data”, gratuitamente, onde o sesmeiro tinha a obrigação de aproveitar a terra integralmente, em prazo determinado, no máximo de cinco anos, sob pena de perdê-la como “devoluta”. Essa Carta era registrada nos livros da Provedoria da Fazenda. Esse livro, onde ficavam registradas as Cartas de Datas, foi o primeiro registro de imóveis do Brasil. Dessa forma, a outorga das Sesmarias era formalizada através da Carta de Data, de forma gratuita. Ressalta-se que as terras eram cedidas de forma gratuita, mas somente o usufruto destas e não a propriedade delas.

Dentro deste contexto, desde os primórdios, a propriedade, no Direito Brasileiro, sempre esteve atrelada a um ato formal que comportava a obrigação de registrar e cultivar a terra e de se pagar a prestação pecuniária (sexta parte) e o destino das terras era de cumprir uma função social. Mais tarde, Dom Pedro I revoga esse sistema de regularização fundiária, denominado de Sesmarias e edita a Lei de Terras – Lei nº 601/1.850, para tentar regularizar e impor novo e eficiente ritmo à regularização fundiária no Brasil.

A questão fundiária no Amazonas envolve uma enorme quantidade de terras disponíveis, já que o Estado continua sendo uma das regiões menos populosas do país, com uma enorme concentração da população na capital, e um interior predominantemente rural e extrativista. Além disso, o Estado também abriga relevante quantidade de áreas de preservação permanentes, áreas indígenas ou reservas de extrativismo que constantemente são alvo de ocupação irregular ou de grilagem, razão pela qual se torna essencial a regularização fundiária na região, para que a Administração possa ter maior controle sobre as terras e as funções a ela destinadas.

Ademais, a regularização fundiária é uma política estatal, que envolve medidas ambientais e sociais, destinada a oferecer proteção jurídica a imóveis e reduzir conflitos em área rural, bem como a grilagem e outros óbices verificados na região.

Portanto, o objetivo desta pesquisa será o de identificar os principais mecanismos relacionados à regularização fundiária no Estado do Amazonas, e também quais os seus principais desafios na região. A problemática que envolve essa pesquisa é: de que forma os mecanismos de Regularização Fundiária existentes na legislação brasileira permitem a efetivação da função social da terra, no Estado do Amazonas, considerando as peculiaridades e desafios da região?

A pesquisa se justifica na necessidade de estabelecer quais os meios disponíveis aos proprietários de terra no Amazonas para regularizar a sua posse, já que as terras regulares podem ser mais facilmente protegidas, tanto da ação de grileiros e outros agentes de má-fé, mas também para fins de fiscalização do poder público, para garantir o cumprimento da legislação ambiental.

A metodologia que se utilizará nesta pesquisa será a do método dedutivo; quanto aos meios a pesquisa será bibliográfica e documental e, quanto aos fins, qualitativa.

## 1 O REGIME DE TERRAS NO ESTADO DO AMAZONAS

O regime de distribuição de terras no Brasil foi realizado através do instituto das Sesmarias, à época da colonização portuguesa. Esse regime era o que Portugal adotava nas suas terras na Europa e que passou a adotar aqui no Brasil; e se constituía em assentar colonos nas terras para que esses protegessem-nas e as cultivavam e do que auferirem, a sexta parte deveria ser dada à coroa portuguesa como forma de pagamento pelo uso e posse da terra. Em 1.850, Dom Pedro I revoga a legislação das Sesmarias e edita a Lei nº 601/1850, denominada Lei de Terras, a qual transformava a terra em um objeto eminentemente econômico, mas que dispunha sobre as formas de distribuição das Terras Devolutas no Império, e

acerca das eram possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. E também regulariza a posse legal.

Neste sentido, a União Federal manteve parte das terras devolutas em seu nome, mas também doou parte dessas terras devolutas aos Estados existentes à época. E o Estado do Amazonas também teve o seu quinhão e, a partir daí, cada Estado da federação passou a legislar sobre as suas terras. De forma que o Estado do Amazonas, maior estado em tamanho geográfico, tem regras e diretrizes para fazer a sua regularização fundiária, o que não é fácil, pois o estado possui um tamanho continental.

### **1.1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL**

Segundo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022), o Brasil é um país de amplitudes continentais, sendo o maior país da América do Sul, o quinto maior do planeta, com uma área territorial de 8.510.417,771 km<sup>2</sup>; possui 27 estados e o distrito federal e, desses estados, o Amazonas é o maior estado da federação e possui uma área geográfica de 1.559.255,881 km<sup>2</sup> de área. A maior parte do território do Amazonas é área de floresta e pertence à União federal, além das terras indígenas e áreas de Proteção ambiental. E de reserva legal. Lidar com essa quantidade de espaço territorial é uma tarefa que exige muito.

Dessa forma, o termo função social da propriedade foi previsto na Constituição de 1967, e se manteve sem modificações pela emenda constitucional de 1969, figurando como princípio da ordem econômica e social, conforme:

Art. 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

I - liberdade de iniciativa;

II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana;

**III - função social da propriedade (gn)**

Percebe-se, pelo texto do artigo 157/1969, que a principal evolução entre a visão da função social nos tempos das sesmarias, para a sua concepção atual dentro da Constituição Federal de 1988, é que além de visar a produtividade do campo, a função social também em o condão de garantir o bem-estar social, especialmente dos trabalhadores da propriedade, como é explicitado na norma infraconstitucional, o Estatuto da Terra (1964):

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem. (gn)

Assim, considerando a enorme quantidade de terras no país, muitas ainda em desuso, e a desigualdade na distribuição dessas propriedades, a Constituição de 1988 – CF/88 – determina que o direito à propriedade deve ser acessível a todos; entretanto, essa propriedade deve cumprir a sua função social:

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 segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

*[...] omissis*

XXII – é garantido o direito de propriedade

**XXIII – a propriedade atenderá a sua função social. (gn)**

A função social da propriedade se define como o instituto que garante que a terra, sendo essencial à vida humana, deve ter uma utilidade à sociedade, e caso o proprietário não dê à terra essa função, este pode ser desapropriado, de modo a que o próximo proprietário o faça, garantido o prol da coletividade.

A função social, isto é, o conceito de que as terras precisam ser utilizadas para o benefício comum, sendo que as terras que forem deixadas improdutivas podem ser retiradas de seus proprietários negligentes, em nome do interesse social, não é instituto novo dentro da legislação brasileira, tendo a sua gênese positiva dentro da Lei das Sesmarias, que por sua vez pôs em escrito um costume já existente, em que se retirava a área daqueles proprietários negligentes, com o objetivo de aumentar a produção, cultivando maiores quantidades de produtos, é o que explica Optiz (2017, p. 90):

A propriedade deve cumprir sua função econômico-social (como dizem os arts. 170, III, e 184 da Constituição de 1988 e art. 2º do ET), sob pena de ser desapropriada, **porque é de interesse social o aproveitamento de toda a propriedade rural improdutiva ou explorada sem manter níveis satisfatórios de produtividade.**

É velha a praxe de se tirarem as terras cultiváveis aos donos, por as terem abandonado ou desleixado, para serem entregues àqueles que as

lavrassem e cultivassem. **Quando se publicou a Lei das Sesmarias, era já velho esse costume.**

Seguindo essa linha de raciocínio, Fonseca (2019, p. 152) menciona sobre o instituto, na sua análise sobre a função social da propriedade rural e sua relação com a reserva legal na Amazônia:

Ressalta-se que a função social da propriedade não significa mero estabelecimento de limitações ao exercício do direito de propriedade ou limitações ao uso da propriedade, é muito mais amplo. **A função social da propriedade é o conteúdo da propriedade privada que deve atender aos fins e políticas públicas na promoção do bem coletivo, que é objetivo da República.** (gn)

Dessa forma, a função social da terra é a diretriz pela qual para a terra deve ser dada utilidade, de modo que respeite os direitos e a dignidade daqueles que nela trabalham e respeitando as normas ambientais que atendam o bem-estar coletivo.

A propriedade rural, para atender ao princípio da função social da propriedade, deve atender aos seguintes pré-requisitos estabelecidos na CF/88:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Com a edição da Lei nº 8.629/93, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, detalhou-se os requisitos da “função social da propriedade rural”, adicionando novos elementos a sua concepção:

Art. 9º **A função social** é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.

§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel. (gn)

Vê-se, então, que aos requisitos constitucionais, a lei nº 8.629/93 ainda acrescentou que a terra que cumpre sua função social também utiliza seus recursos naturais de modo adequado, respeitando a vocação natural da terra.

Isto é, para a propriedade rural cumprir sua função social, ela precisa, além da propriedade urbana, também ser aproveitada para produção, em respeito a conservação do meio ambiente, os recursos naturais e o solo, enquanto respeita os direitos e o bem-estar dos trabalhadores e proprietários.

No mesmo sentido, Marques (2015, p. 35/41) destaca a importância da Função Social da propriedade rural, fls. 35/41:

No Brasil, particularmente, esse princípio está profundamente arraigado, de sorte que a legislação agrária dele se ocupa em diferentes textos, como a dizer que ele constitui, realmente, o cerne do jusagrarismo. **E não podia ser diferente, na medida em que a necessidade de reforma agrária em nosso país é explicada exatamente pelo elevado índice de concentração de terras nas mãos de poucos, sem que estejam cumprindo a sua função social.**

[...] *omissis*

Sabe-se que milhões de hectares de terras existem neste país continental, concentrados nas mãos de poucos privilegiados que não estão cumprindo a função social. Na outra ponta, milhões de trabalhadores chamados “sem-terra” buscam, em bloco, o acesso à terra improdutiva.

Nessa luta, que vem ganhando proporções preocupantes, diferentes sugestões são apresentadas, na busca de soluções dentro da ordem democrática, mediante a aplicação do instrumental jurídico existente. (gn)

Em seus comentários sobre a função social da propriedade, Zambrano, Pozzetti e Magnani (2021, p. 19) destacam que:

Observa-se que a função social da propriedade envolve a classe trabalhadora, que tem direito ao bem-estar e a eliminação da diversidade de cultura trará a monocultura, com a eliminação de mão-de-obra. A monocultura elimina a possibilidade de utilização racional dos recursos naturais disponíveis.

Assim, considerando-se a importância do instituto para a organização fundiária nacional, é importante destacar que a regularização fundiária é essencial para a fiscalização do cumprimento dos requisitos da função social da propriedade rural, para que se proceda com a desapropriação das terras consideradas improdutivas, dando a elas o destino correto e permitindo que tenha acesso à terra, o cidadão que a merece e que a torna produtiva.

## 1.2 O PROGRAMA TERRA LEGAL (LEI N. 11.952/2009)

Uma das principais legislações concernentes a temática da Regularização Fundiária no Estado do Amazonas, é a Lei nº 11.952/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, que ficou conhecida como o Programa Terra Legal, sendo a norma aplicável para a regularização das terras pertencentes à união.

A Lei nº 11.952/2009 foi resultado da conversão da Medida Provisória nº 458, de 2009, de autoria do Presidente da República, na época, o Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, que tinha o objetivo de retirar a Amazônia de sua situação de insegurança, como disse o, na época, ministro extraordinário de Assuntos Estratégicos, Mangabeira Unger, *apud* matéria jornalística eletrônica do Poder360 (2020) “sem tirar a Amazônia da situação de insegurança jurídica em que se encontra, ninguém sabe quem tem o quê, não avançaremos em nada mais.”.

Assim, a Lei nº 11.952/2009 aborda os conceitos de ocupação, quais as terras que podem ser passíveis de regularização, bem como o procedimento para que se realize a regularização, estando vedado, na forma do parágrafo único do artigo primeiro, que se beneficie a pessoa natural ou jurídica com mais de uma área:

**Art. 1º** Esta Lei dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, definida no art. 2º da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis.

**Parágrafo único. Fica vedado beneficiar, nos termos desta Lei, pessoa natural ou jurídica com a regularização de mais de uma área ocupada. (gn)**

A Lei nº 11.952/2009 se aplica às terras das regiões que podem ser regularizadas, apresentando hipóteses de regularização, conforme o art. 3º da mesma:

**Art. 3º São passíveis de regularização fundiária nos termos desta Lei as ocupações incidentes em terras:**

I - discriminadas, arrecadadas e registradas em nome da União com base no art. 1º do Decreto-Lei no 1.164, de 1º de abril de 1971;

II - abrangidas pelas exceções dispostas no parágrafo único do art. 1º do Decreto-Lei no 2.375, de 24 de novembro de 1987;

III - remanescentes de núcleos de colonização ou de projetos de reforma agrária que tiverem perdido a vocação agrícola e se destinem à utilização urbana;

IV - devolutas localizadas em faixa de fronteira; ou

V - registradas em nome do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, ou por ele administradas.

**Parágrafo único. Esta Lei aplica-se subsidiariamente a outras áreas sob domínio da União, na Amazônia Legal, sem prejuízo da utilização dos instrumentos previstos na legislação patrimonial. (gn)**

Percebe-se que a Lei nº 11.952/2009 encarrega-se de se posicionar como a regra aplicável, também subsidiariamente, por meio do parágrafo único, expandindo a sua aplicabilidade às áreas de domínio da União que porventura não estavam listadas na legislação.

A Lei nº 11.952/2009 também limita a área que pode ser regularizada em 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares), no art. 6º, §1º: “Serão regularizadas as ocupações de áreas não superiores a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares).”

A Lei nº 11.952/2009 apresenta outras vedações à regularização da propriedade, como as terras ocupadas por populações indígenas ou por benfeitorias federais:

Art. 4º Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas:

I - reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União;

**II - tradicionalmente ocupadas por população indígena;**

III - de florestas públicas, nos termos da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação, conforme regulamento; ou

**IV - que contenham acessões ou benfeitorias federais. (gn)**

A preocupação principal do instituto é proteger as terras que fazem parte do patrimônio da Administração, com os incisos I, III e IV, resguardando o direito do Poder Público sobre as terras que estejam sob sua posse. E o art. II protegendo os direitos das populações indígenas.

Não obstante, a Lei nº 11.952/2009 estipula uma série de limitações à regularização dos imóveis de área rural:

Art. 5º Para regularização da ocupação, nos termos desta Lei, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão atender os seguintes requisitos:

I - ser brasileiro nato ou naturalizado;

II - não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional;

III - praticar cultura efetiva;

IV - comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 22 de julho de 2008;

V - não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

As limitações, “ser brasileiro”, “não ter outro imóvel rural”, “praticar cultura”, “comprovar a posse mansa anterior a 22 de julho de 2008”, “não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural”, montam o perfil de que a norma pretende alcançar, aqueles indivíduos de

agricultura familiar, que não tenham outra propriedade e que plantam, e garantindo a produção de consumo interno e a função social da terra.

A Lei nº 11.952/2009 restringe-se àqueles que tenham a posse desde antes da criação da Lei, deixando de englobar qualquer indivíduo que tenha obtido a posse, ainda que mansa, pacífica, e garantindo a função social da terra, após essa data. Desse modo, considerando as determinações legais, se observa como funciona a regularização fundiária em relação às terras da União, que visa beneficiar aquele agricultor rural e a economia familiar, concedendo o direito real de uso de imóveis.

Mas apesar da intenção da Lei nº 11.952/2009, suas estipulações foram muito criticadas, inclusive por ONGs de proteção ambiental, por incentivar a destruição da floresta amazônica ao oferecer a possibilidade de regularização do título precário, tanto o Título de Domínio de concessão de uso ou CPCV - Contrato de Promessa de Compra e Venda.

Assim, a Lei nº 11.952/2009 também foi apelidada de Lei da Grilagem por seus opositores, conforme explica Moraes, (2017, p. 36-37):

A referida lei foi considerada, por muitos setores, e até mesmo apresentada pelos propositores da lei, como um instrumento de inclusão social e justiça agrária, pois seria dada a oportunidade de regularização da ocupação ou posse de boa-fé de propriedades rurais ocupadas por famílias que estão na mesma área há décadas e que tiram da referida terra o seu sustento. Além de proporcionar a melhor fiscalização do desmatamento na região, a partir do conhecimento do que se fez neste aspecto, nas próprias áreas objeto da regularização. **Em contrapartida, tal instrumento normativo também foi chamado de “lei de grilagem”, pois várias entidades de proteção ao meio ambiente, entre eles o Greenpeace Brasil, o qual veiculou em seu site que tal lei incentivava a destruição da floresta amazônica (gn).**

Nesse sentido, o Programa Terra Legal, apesar de importante elemento da política de regularização fundiária do Estado do Amazonas, ainda possui suas falhas e críticas, não sendo o suficiente para lidar com as disputas fundiárias que englobam a região amazônica.

### **1.3 O SISTEMA NACIONAL DE CADASTRO RURAL - SNCR**

O Regime de Terras no Estado do Amazonas é organizado pelos vários cadastros de terras, fundiários e temáticos, instituídos pela legislação fundiária, com o objetivo de catalogar e especificar as propriedades e suas características, considerando a política agrária determinada pelo país. A Organização das Nações Unidas

(1996, p. 11, *apud* Raybon, 2015, p. 128). destaca a importância do cadastro de terras para a Administração fundiária:

O cadastro é semelhante a um registro de terras na medida em que contém um conjunto de informações sobre a terra. Cadastros são baseados tanto na parcela de terra de propriedade que é a área definida pela propriedade como na área de passivo de terra que pode ser diferente da extensão da propriedade ou em áreas definidas pelo uso da terra em vez de propriedade da terra. Os cadastros podem apoiar tanto os registros de direitos de propriedade como a tributação de terra ou as informações sobre o uso da terra. O cadastro é um sistema de informações que consiste em duas partes: uma série de mapas que indicam o tamanho e a localização das parcelas de terra juntamente com registros que descrevem os atributos das mesmas. Distingue-se de um sistema de registro de terras em que seu objetivo é apenas o direito de propriedade. **Cadastros também podem ter um caráter multiuso para fornecer uma ampla variedade de informações relacionadas com a terra (gn).**

Nesse sentido, o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), criado pela lei nº 5.868/1972, é um cadastro fundiário, isto é, focado na propriedade, de responsabilidade do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), como determinado pelo artigo 3º do decreto nº 72.106, de 18/4/1973, e subordinado ao MDA (Ministério do Meio Ambiente).

O objetivo do SNCR – Sistema Nacional de Cadastro rural - seria de unificar o cadastro de imóveis e terras devolutas dos Estados e da União e os cadastros de terras privadas, a partir da coleta de informações dos demais cadastros relacionados a terra, como o CAFIR (Cadastro de Imóveis Rurais) de responsabilidade da RFB (Receita Federal do Brasil) e o SINTER (Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais), do Governo Federal.

Neste sentido, Reydon (2015, p. 132) destaca que:

O Cadastro de Imóveis Rurais do INCRA foi criado pela Lei 4.504/64 (Estatuto da Terra) com o objetivo de caracterizar os imóveis rurais, incluindo informações sobre proprietário dominial, localização descritiva, entre outros, para o zoneamento agrário, políticas de reforma e desenvolvimento agrário e tributação da terra.

A metodologia do SNCR é de autodeclaração, isto é, os próprios proprietários, tanto entes públicos como privados, declaram a sua propriedade, em fins de receber em troca o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), que permite a venda, arrendamento, hipoteca, entre outros, do imóvel rural, com a lei nº 4.947, de 06 de abril de 1966.

E continua Reydon (2015, p. 133):

O SNCR é um sistema de cadastro que tem, de modo geral, a atribuição de cadastrar terras públicas e privadas **por meio da autodeclaração dos entes públicos e privados de modo a abranger todos os imóveis rurais do país** (art. 7º). Assim, a lei obriga todos os proprietários, titulares de domínio útil ou possuidores de qualquer título de imóveis rurais que sejam ou possam ser destinados à exploração agrícola, pecuária, extractiva vegetal ou agroindustrial a efetuarem o cadastro (art. 2º da lei nº 5868/72). (gn)

Apesar do avanço no processo de catalogação das terras no Brasil pelo SNCR, é importante verificar que o sistema possui críticas, não sendo capaz de fornecer toda informação necessária para uma efetiva regularização fundiária, conforme destaca Reydon, (2015, p. 138):

Os principais fatores que contribuíram para a fragilidade das informações prestadas pelo sistema são: a) O fato de o sistema não ter os dados gráficos ou geoespaciais do imóvel rural, privilegiando as informações literais, o que não possibilitou a construção de uma base fundiária; b) Ser autodeclaratório independentemente de as informações serem válidas ou não, estando a sanção restrita a lançamento ex officio nas alíquotas máximas (§1º, do art. 2º da lei nº 5.868/72); c) Não ter tido as revisões/ atualizações previstas no decreto, sendo certo que a última revisão/re cadastramento foi em 1992; d) Ainda, o caráter fiscal dos cadastros ter sido atribuído a outra instituição, a Receita Federal do Brasil (RFB), pela lei nº 8.022, de 12 de abril 1990.

Laskos, Cazella, Rebollar (2016, p. 195) também notam falhas do sistema, especialmente em relação à possibilidade de fraude pela ação de grileiros e a baixa fiscalização das propriedades:

Tanto o INCRA quanto os cartórios de registros de imóveis não dispõem de uma base de dados oficiais para confrontar as informações declaradas pelos proprietários de imóveis rurais. Sem essa base, não é possível verificar se as informações declaradas são verdadeiras. No caso do INCRA, somente os imóveis acima de quatro módulos fiscais são fiscalizados. A escolha dos imóveis a serem fiscalizados ocorre de forma aleatória, sendo eleitos por área de atuação. Além disso, a lei não obriga os proprietários de imóveis com menos de quatro módulos fiscais a atualizarem as formas de uso. Assim, os dados cadastrais de todas as propriedades e posses médias e pequenas não são confiáveis e não podem ser utilizados para a gestão socioambiental ou para a elaboração de políticas públicas, nem para monitoramento da aplicação da legislação ambiental.

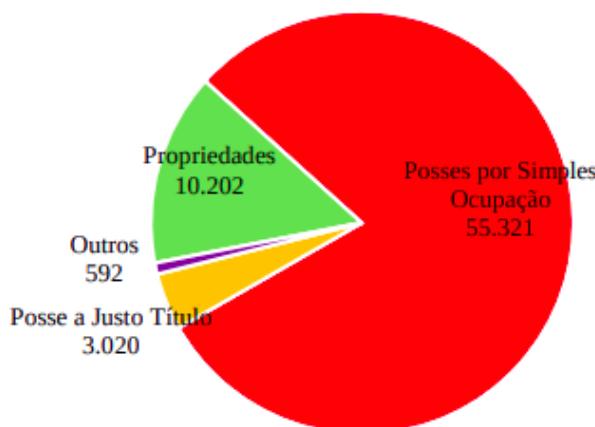
Em regiões de difícil acesso, é ainda mais evidente a impossibilidade de gestão fundiária confiável, como é o caso do interior do Amazonas, frustrando a organização da região, bem como a segurança jurídica da propriedade que fica à mercê de invasores.

De acordo com Schwade (2019, p. 9), em razão da obtenção dos dados ocorrer por declaração do próprio proprietário, não é possível excluir a possibilidade de ocorrência de fraude:

Importante destacar que o fato de serem declarados como propriedades no SNCR, cujos ocupantes seriam detentores do título de propriedade e do registro que atestariam a alienação do bem público, **não exclui a possibilidade de serem documentos fraudados. Essa não é uma constatação isolada**. Na verdade, esse é um ponto amplamente debatido em diversas áreas do conhecimento. A lista de trabalhos nesse sentido é extensa, a exemplo, podemos citar alguns dos que retratam essa questão na Amazônia Legal: o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Ocupação de Terras Públicas na Região Amazônica (BRASIL, 2002a), o livro branco da grilagem de terras no Brasil publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (gn).

Mais ainda, se observa que a maior parte dos registros de imóvel no sistema no Amazonas são de imóveis obtidos por posse por simples ocupação, conforme Schwade (2019):

Gráfico 1 – Situação jurídica do imóvel informada pelo declarante (2014).



Fonte: Schwade, 2019, p. 9

Desta forma, tendo em vista que a ocupação de terras devolutas pode levar à regularização do título, conforme o programa da Amazônia Legal, é nesse cenário que se encontra a necessidade da política de regularização fundiária, já que a insegurança jurídica que perdura na região amazônica pode facilitar a ocorrência de fraudes e obtenções ilegais de terra.

## 2 A FUNÇÃO DOS CARTÓRIOS DE REGISTROS DE IMÓVEIS NO AMAZONAS

Os cartórios de registros de imóveis desempenham um papel fundamental na estruturação e segurança jurídica das propriedades, sendo parte essencial do processo de Regularização Fundiária dos Imóveis. Ao compreendermos a função desses cartórios, poderemos apreciar melhor o papel crucial que desempenham na administração e no ordenamento territorial do Estado do Amazonas, que é parte de uma das regiões mais emblemáticas e ecologicamente importantes do mundo.

Assim, o estudo da função dos cartórios de registros de imóveis se faz necessária para o aprofundamento da temática da Regularização Fundiária dos Imóveis no Estado do Amazonas.

### 2.1 A ATIVIDADE PÚBLICA DE REGISTRO DE IMÓVEL

No centro da discussão sobre Regularização Fundiária se encontra a atividade de registro de imóveis, isto é, a atividade de catalogar e dar publicidade aos atos jurídicos e títulos de propriedade, criando um arquivo que possibilita ter informações sobre os bens e seus proprietários, como informa Almeida (2016, p. 1):

O Registro de Imóveis tem por função primordial proporcionar segurança para a sociedade a respeito da situação dominial de um determinado imóvel. **Quanto mais seguras (e completas) as informações contidas no fólio real, mais se possibilitará o conhecimento sobre o bem, e de todos os seus contornos e características.** Nesse sentido, contribui sobremaneira o Registro de Imóveis com o próprio desenvolvimento da sociedade, diminuindo o custo das transações e os riscos de eventuais litígios. (gn)

Dentro deste contexto Cristina Bonatto, (2012, p. 98) esclarece que:

O serviço registral caracteriza-se pelo conjunto de serviços organizados de forma técnica e administrativa, colocados a disposição da sociedade no intuito de dar **publicidade, autenticidade e eficácia aos atos jurídicos e assim garantir a segurança das relações jurídicas entre os indivíduos** (art. 1º da Lei 6015/1973). A preocupação dos indivíduos

de resguardar seus direitos não é de maneira alguma atual, uma vez que encontra suas origens mesmo antes do advento da escrita, conforme nos esclarece KINDEL: “Antes do advento da escrita, os cidadãos que necessitavam resguardar seus direitos em negócios, se valiam da figura do sacerdote memorista, que inspirava confiança a todos. (gn)

O registro imobiliário nada mais é que uma atividade exercida em caráter privado, por delegação do Poder Público, conforme o art. 236, *caput*, da Constituição Federal de 1988:

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

Isto é, trata-se de atividade pública exercida por pessoa privada, a quem lhe foi delegada atribuição pela Administração Pública, sem que o Estado perca a titularidade do serviço público, como destacam Salles e Matos (2018, p. 11):

Como se depreende do artigo em comento, a atividade registral constitui um serviço tipicamente público que é delegado a um particular. A delegação é uma espécie de descentralização dos serviços públicos, em que embora a prática da atividade seja realizada por terceiro estranho à Administração Pública, a titularidade do serviço permanece com o Estado.

Assim, quem realiza o registro é o tabelião ou registrador, que ingressa na carreira por meio de concurso público, que detém fé pública para realizar os processos notariais.

## 2.2 LEGISLAÇÃO SOBRE O REGISTRO DE IMÓVEIS RURAIS

O imóvel rural, por sua natureza, tem um processo distinto de registro, em comparação ao imóvel urbano, já que, para o registro dos imóveis urbanos é necessário apenas a avaliação da matrícula do imóvel e débitos de IPTU, enquanto que, nos imóveis rurais também se analisa documentação de cadastro no INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), e na Receita Federal através do ITR (Imposto Territorial Rural).

Além disso, de acordo com o artigo 176, §1º, II, a) da Lei 6.015/73, o imóvel rural precisa apresentar os dados constantes do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), que é emitido online ou presencialmente pelo INCRA, da denominação e de suas características, confrontações, localização e área.

Outrossim, destaca-se que em foi aprovada a Lei 10.267 de 28 de agosto de 2001, que altera diversos dispositivos das nº 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.

As alterações legais tiveram, entre outros, o feitio de determinar o georreferenciamento das propriedades rurais, para evitar a atividade de grileiros que se utilizam da desorganização dos registros para fraudar documentos de propriedade, especialmente contra propriedades indígenas ou da Administração.

Destarte, a Lei do Georreferenciamento causou grande avanço nas tratativas de organizar o sistema fundiário brasileiro, sendo parte essencial do processo de regularização, mas que simultaneamente se torna um novo obstáculo ao indivíduo procurando regularizar sua propriedade.

Ainda assim, é do Oficial de Registro a responsabilidade de comparar a área descrita no memorial e sua correspondência ao imóvel objeto de determinada matrícula, impedindo que ocorra o uso indevido de áreas pertencentes a terceiros, sejam pessoas de direito privado ou público.

### **2.3 DESAFIOS DO ESTADO DO AMAZONAS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE IMÓVEIS RURAIS**

Assim, vários são os desafios que encabeçam a dificuldade de se realizar o procedimento adequado de regularização fundiária no Estado do Amazonas, entre eles, se encontra o desinteresse da Administração Pública local na sua ocorrência.

Nesse sentido, conforme analisado, já se conhece a atuação dos servidores na grilagem de terras, desencadeando na CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) da Grilagem de Terras Públicas na Amazônia no ano de 2001 mas, para além da atuação nociva de alguns entes estatais, também existe o desinteresse do poder executivo, que arrisca perder suporte ao realizar o processo, conforme esclarece Provin (2023, p. 16):

Muitos municípios não veem na regularização fundiária um ponto de apoio para gerar receitas e dignidade à sua população. Em alguns locais, pelo contrário, as autoridades temem encabeçar projetos dessa natureza e perder qualquer apoio político para eleições vindouras. Assim, o projeto de regularização pode ser visto como um custo, não um investimento na qualidade de vida dos municíipes e da prestação de serviços públicos adequados.

Isto é, existe um medo por parte da Administração Pública local de que a regularização das terras rurais, teriam efeitos negativos sobre a arrecadação, ao afastar a arrecadação de impostos. Outrossim, também os custos para o procedimento, que envolve o georreferenciamento, com a realização de um levantamento

topográfico da área a ser regularizada, se tratando de um gasto que o Município não tenha como, ou não tenha interesse em realizar, como explica Provin (2023, p. 16):

Muitos municípios, de fato, vivem de repasses e não produzem renda suficiente para arcar com os valores necessários a um levantamento topográfico da área a ser regularizada. Os fundos criados para auxiliar os municípios nessa empreitada nem sempre chegam ao seu destino, inclusive por desinteresse desses em solicitá-los.

Assim, sem a efetivação ordenada pelos Municípios, a regularização fundiária no Estado do Amazonas se torna atividade de interesse dos particulares, em específico, os grileiros e praticantes de esbulho, que inclusive se utilizam de violência para obter a posse do imóvel.

Outro obstáculo à realização fundiária é a falta de capacitação, tanto humana quanto material, dos serviços para exercer a atividade, como bem explica Provin (2023, p. 20):

Para Gouvêa (2009), a situação é agravada quando constatado que um dos obstáculos à implementação da regularização fundiária e de políticas de planejamento urbano em geral é a falta de capacitação adequada dos municípios em termos humanos e materiais. A União transferiu terras aos municípios com a condição de promoverem uma urbanização adequada, sem, contudo, capacitá-los para isso, tampouco fiscalizar o cumprimento das condições impostas por lei e pelos títulos. Em muitos casos, antes mesmo do registro do título de área rural o beneficiário já parcelou o imóvel de fato, como se urbano fosse. E isso se apresenta como um dos obstáculos de maior dificuldade de contorno na prática da regularização.

Não é possível ignorar a importância do Município para este processo, já que, independentemente de ser o autor ou não do procedimento, vai ser envolvido no mesmo. Bem como, os demais órgãos envolvidos na matéria, que, por falta de capacitação ou de conexão das informações entre os mesmos, não sabem qual a sua competência e acabam emitindo novas matrículas ou títulos falsos, é o que explana Provin (2023, p. 24):

Os órgãos que emitem esses títulos não dispõem de meios adequados para a confirmação de sua veracidade. Em algumas Superintendências do INCRA, inclusive, é recusada a confirmação de veracidade de títulos de “pequena área”. O INCRA e demais órgãos que realizam a titulação não possuem controle quanto ao registro dos títulos autênticos que são emitidos, menos ainda dos que carecem de autenticidade. **A emissão dos**

**títulos não é a garantia de que foram registrados. A informalidade existe inclusive após a entrega de títulos de regularização, os quais são negociados antes mesmo do seu registro ou do cumprimento das suas condições. (gn)**

Assim, a falta de verificação das informações declaradas, auxiliadas pelo desinteresse da própria administração na regularização das terras, são os desafios enfrentados na procura pela regularização fundiária. Todavia, tais desafios não tornam a sua efetivação menos importante para o desenvolvimento da região, cuja falta de registro fundiário deixa o território à mercê da ação de grileiros, do desmatamento e da improdutividade do latifúndio.

### **3 PROPRIEDADE E POSSE DE TERRAS NO AMAZONAS**

No vasto território do Estado do Amazonas, o maior em extensão do país, a questão da propriedade e posse de terras assume uma importância singular, dadas as peculiaridades ambientais, sociais e econômicas da região. O Estado do Amazonas, como parte desse cenário complexo, apresenta desafios e dinâmicas únicas relacionadas à ocupação e uso da terra, como a extensiva ação de grileiros e a improdutividade das grandes propriedades da região.

Assim, torna-se necessário explorar os conflitos, as políticas e as perspectivas associadas à gestão do território amazônico, como a utilidade da terra e os meios para sua regularização, especialmente em meio a debates sobre desenvolvimento sustentável e conservação ambiental.

#### **3.1 A GRILAGEM E IMPRODUTIVIDADE DE GRANDES PROPRIEDADES RURAIS NO AMAZONAS**

O tamanho continental do estado do Amazonas, bem como seu *status* de área pouco populosa, composta em grande parte por áreas não desmatadas, torna o ambiente propício para a ação de grileiros, isto é, agentes fraudadores de títulos de terra, conforme destacam Nogueira e Lima, (2017, p. 11)

No Amazonas, há 55 milhões de hectares com indícios de grilagem (BRA-SIL, 2002). Por possuir ampla extensão territorial e uma população muito rarefeita, o estado oferece o espaço ideal para a grilagem. De acordo com o Relatório da CPI, já houve casos de investigação em que se descobriu que um só grileiro se dizia dono de 6,8 milhões de hectares (4,37% da área do estado). As terras se localizam nos municípios de Boca do Acre, Canutama, Lábrea, Pauini e Tapauá. Somente depois de minuciosa Correição Extraordinária da CGTJAM e de intensas disputas judiciais, é que o INCRA conseguiu cancelar esses títulos irregulares.

A própria denominação “grilagem” surge da antiga prática de inserir documentos em uma caixa com grilos, que os deixava com aparência amarelada e esburacada, de modo a parecerem documentos antigos, isto é, para lhe dar aparência de legitimidade a um título de terras falso, como explicam Nogueira e Lima (2017, p. 4):

A grilagem de terras consiste na apropriação privada de maneira irregular das terras públicas, utilizando-se da antiga prática de envelhecimento dos documentos de aquisição da propriedade, colocando-os em gavetas ou caixas junto com grilos para que a ação do tempo e a urina desses insetos ajam sobre o material, dando-lhe uma falsa aparência de mais desgastado e envelhecido. Ou seja, grilar é fazer títulos falsos de terra.

A grilagem não é fenômeno recente, nem no Brasil, nem no Estado do Amazonas, tendo a obtenção irregular de terras da união, facilitado a concentração de terras, e a criação de latifúndios improdutivos, que por esta razão não cumprem a sua função social.

A grilagem está associada com demais problemas que assolam a região, como a violência e a disputa por terras, bem como com a morte de líderes indígenas e demais opositores.

**A grilagem de terras públicas na Amazônia está relacionada ainda a outros problemas, como tráfico de drogas e armas, escoamento ilegal de madeira, descumprimento de direitos humanos, insegurança alimentar, aumento das emissões de gases de efeito estufa, insegurança jurídica e econômica, falsa percepção de impunidade, corrupção de servidores públicos, violência no campo e garimpo ilegal**, por exemplo. “Tratar destes temas é emergencial pela impossibilidade de dissociar a questão ambiental de temáticas sociais e econômicas tão urgentes em nosso país. Precisamos lembrar ainda que a Amazônia também tem influência na dinâmica ecossistêmica de outros biomas.” comenta Alexandre Gaio, presidente da ABRAMPA e promotor de justiça no Ministério Público do Paraná. (CNMP, 2022) (gn)

Mais ainda, no Estado do Amazonas é notória a conivência serventuária na realização da grilagem, que ocorre mais comumente por meio das fraudes nos títulos expedidos, processos de aquisição de terras, demarcação de áreas, localização do imóvel e registros imobiliários, conforme Nogueira e Lima (2017, p. 7) explanam:

Sem ter o devido respaldo documental e aplicando mecanismos ilícitos, grandes quantidades de terras foram transferidas para o nome de particulares, pessoas físicas e jurídicas, em detrimento ao direito de pro-

priedade da União, INCRA, estado do Amazonas e até mesmo de outros particulares.

A relação entre a grilagem e o serviço público inclusive já se torna motivo de escrutínio na mídia, com explica Provin (2023, p. 17):

No sul do Estado do Amazonas, por exemplo, no município de Lábrea, **diversas denúncias e manchetes na mídia sobre conivência de servidores da Secretaria Nacional de Regularização Fundiária da Amazônia Legal na titulação de grileiros fizeram com que houvesse a exoneração da chefia da Divisão respectiva do PTL.**

Nesse mesmo sentido, Schwade (2019, p. 5) esclarece que, das terras cadastradas no SNCR, no Amazonas, a maioria do território se trata de latifúndios improdutivos, concentrado nas mãos de poucos proprietários.

De acordo com o SNCR, existem 50.126 minifúndios ocupando 12% do total da área dos imóveis cadastrados no estado do Amazonas, 13.657 pequenos imóveis com 13%, 3.327 médios imóveis com 15% e apenas 1.978 grandes imóveis com 60% das terras cadastradas. Existem ainda 47 imóveis não classificados ocupando 35.537,44 hectares. A concentração fundiária é evidente. **Enquanto que os minifúndios somam 73% dos imóveis rurais e ocupam somente 12% das terras cadastradas, os grandes imóveis são menos de 3% do total cadastrado, mas ocupam 60% das terras** (Gráfico 2). (gn)

Além disso, tais latifúndios são, em grande parte, improdutivos, apesar de se encontrarem regularizados, estando sujeitos a possibilidade de desapropriação por meio da reforma agrária, como Schwade, (2019, p. 18) esclarece:

Portanto, **o SNCR aponta que o hectare mais comum encontrado entre os imóveis rurais de uso privado no estado do Amazonas é aquele pertencente a uma grande propriedade regularizada e improdutiva.** A grande propriedade regularizada e improdutiva cobria 41% da superfície dos imóveis cadastrados e considerados válidos. Logo, toda essa superfície fica, pela legislação atual, sujeita à reforma agrária. (gn)

Também se observa, pelo restante dos dados coletados por Schwade (2019, p. 18), a prevalência do minifúndio dentro do total de imóveis (63%), sobre o qual não se coletam informações sobre a sua produtividade, mas que representa apenas 11% da superfície cadastrada:

Por outro lado, se buscarmos apontar o tipo de imóvel privado mais comum, encontraremos a posse, originada de simples ocupação e com menos de 35 hectares. **Os minifúndios originados por simples ocupação**

**representam 63% do total de imóveis registrados, mas correspondem a somente 11% da superfície cadastrada.**

Essas são as características da propriedade rural no Amazonas, sendo que a terra é utilizada como uma reserva de valor ou um instrumento de extração de renda, sem que se explore o seu potencial produtivo, nem mesmo para o extrativismo vegetal. Assim, verifica-se a improdutividade do latifúndio no Amazonas.

### **3.2 A VOCAÇÃO DAS TERRAS DO AMAZONAS**

Considerando a importância da função social da terra dentro do âmbito Regularização Fundiária, é necessária a análise da vocação das terras do Amazonas, isto é, qual função podem e devem cumprir, tendo em vista as suas próprias características e natureza do solo, sendo inclusive um dos requisitos para a efetivação da sua função social, conforme o supramencionado art. 9º da Lei nº 8.629/93, que versa sobre reforma agrária.

Inicialmente, não se pode ignorar a atividade agrícola e pecuária na região, que são de grande maioria de subsistência das famílias que moram na terra, sem ter como o objetivo o lucro, e que cuja produção excedente abastece a cadeia de alimentos local, especialmente a metrópole, Manaus.

Cavalcante, Maricaua, Oliveira, e Oliveira Neto (2023, p. on line) destacam que:

Em se tratando dos modelos de produção no estado do Amazonas, têm-se que o modelo de subsistência é dominante no cenário, visto que a agricultura familiar responde por mais da metade da fortuna gerada pela indústria primária amazônica. Essa pluralidade da agropecuária familiar leva à produção diversificada de alimentos e outros produtos extraídos ou cultivados, e sua versatilidade a torna uma essencial provedora de serviços ambientais resultantes da conservação da biodiversidade da agricultura familiar e da pecuária.

Mas cabe ressaltar que o crescimento da produção está associado ao desmatamento, bem como, a fácil obtenção de terras na região amazônica, que, como supramencionado, está intimamente conectado a atividade grileira na região (IMAZON, 2015):

Esse aumento da produção agropecuária amazonense e em toda região do bioma Amazônia se deve a fatores como os baixos preços de compra das terras para a produção na região e a grande capacidade produtiva destas terras, fatores que, aliados ao clima propício para algumas culturas e crescentes incentivos governamentais, aumentam em muito a lucratividade, tornando a região alvo de investimentos no setor primário.

Considerando a relação entre a utilização das terras do Amazonas e o desmatamento e proteção ambiental, o estudo da vocação das terras da Amazônia tem sido destaque nas discussões há muito tempo, segundo a revista Folha de S. Paulo (1999), “relatório de ONG e Banco Mundial conclui que 83% da região amazônica recebe chuvas demais para agropecuária rentável, sendo inutilizável para o plantio de grãos e para o gado”.

Dezesete anos depois, a agricultura e pecuária voltadas para o lucro ainda não encontram rentabilidade no espaço, apesar dos avanços em tecnologia e do aquecimento global, especialmente a produção de açaí, essências de cosméticos e o reflorestamento se destacam dentro dos ramos de uso da terra dentro da região amazônica, segundo a Revista Época (2016).

Ressalta-se nos últimos anos um incentivo à produções alternativas, voltadas para a manutenção da floresta, com o extrativismo vegetal ou o reflorestamento. Além disso, o mercado de créditos de carbono tornou-se parte das chamadas “Finanças Verdes”, que atraem o interesse e investimento das empresas interessadas em se diferenciar, sendo outra possibilidade de utilização da terra, como destaca Brito e Pozzetti, (2021, p. 5-6):

As chamadas “Finanças Verdes” são todas as iniciativas dentro do mercado financeiro de capitais que propiciam o financiamento de projetos ambientalmente sustentáveis e rentáveis. Especialmente na Amazônia, verifica-se um campo promissor e necessário a ser investido, haja vista o avanço devastador do desmatamento da região.

Todavia, para a adequação da propriedade para a entrada no mercado de carbono é necessária a regularidade do título, sendo que a atual desorganização fundiária se torna um empecilho para a aplicação dessa atividade no Estado.

Assim, percebe-se que a vocação das terras do Amazonas são aquelas atividades que tenham o cunho de preservar a floresta, impedindo o avanço do desmatamento, mas que ainda assim garantam à pessoa do campo capacidade de auto sustento, se destacando o extrativismo vegetal.

### **3.3 MECANISMOS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO AMAZONAS**

Os mecanismos de Regularização Fundiária são parte da gama de serviços do governo federal, atualmente disponibilizados virtualmente na plataforma do governo, *gov.com*, que unifica os serviços, permitindo que o usuário faça as suas transações com o governo (Brasil, 2024).

O órgão competente para a análise dos procedimentos é o INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, que é quem fornece a Certidão de Regularização Fundiária, realizando o procedimento de modo administrativo.

Além disso, os canais de solicitação da regularização fundiária podem ser de difícil acesso, sendo presencialmente em uma unidade do Incra. Todavia, no Amazonas são apenas cinco unidades em que o proprietário pode realizar a solicitação, a primeira na capital e as outras no interior, Manacapuru, Humaitá, Rio Juma, Boca do Acre e Careiro (Brasil, 2024).

Percebe-se a ausência de certos municípios notórios por seus conflitos de terra, como Lábrea e Novo Aripuanã, que não possuem acesso presencial ao INCRA.

Existe, todavia, o *Sigef* (Sistema de Gestão Fundiária) *Titulação*, sistema virtual desenvolvido pelo INCRA e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, que funciona como ponte de acesso ao serviço, como explica Dalcul (2020, p. 14):

Por ele são efetuadas a recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais, públicos e privados. Por meio do SIGEF são realizadas a certificação de dados referentes a limites de imóveis rurais (§ 5º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973) e a gestão de contratos de serviços de georreferenciamento com a administração pública.

Nisso, também é necessário que seja feito o pagamento pela terra. Todavia, existe previsão de o título ser gratuito para os imóveis de até um módulo fiscal na Amazônia Legal conforme o art. 11 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009: “Na ocupação de área contínua de até um módulo fiscal, a alienação e, no caso previsto no § 4º do art. 6º desta Lei, a concessão de direito real de uso dar-se-ão de forma gratuita, dispensada a licitação.”.

Assim, o *Sigef Titulação* é o principal mecanismo de regularização fundiária utilizado para legitimação de terras no país, e no Estado do Amazonas, mas ainda assim, ocorre uma alta judicialização decorrente do direito à propriedade, que incentivou o Poder Judiciário a tomar medidas para garantir a celeridade nas demandas.

### **3.4 O PROVIMENTO N. 144/22023, DA CORREGEDORIA NACIONAL - CNJ**

Uma das inovações constituídas para auxiliar na regularização fundiária foi o Programa Permanente de Regularização Fundiária, instituído pelo Provimento n. 144/22023, da Corregedoria Nacional de 25 de abril de 2023, que além de estabelecer o programa também institui a Semana Nacional de Regularização Fundiária.

Art. 1º Instituir, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária, com vigência e eficácia sobre a área territorial da Amazônia Legal, constituída pelos Estados do Pará, Acre, Amazonas, Roraima, Rondônia, Mato Grosso, Amapá, Tocantins e Maranhão, **com a finalidade de definir, coordenar e dar celeridade às medidas relativas à Regularização Fundiária Urbana – Reurb e rural, bem como à identificação de áreas públicas e daquelas destinadas à proteção ambiental**, na forma prevista na legislação pertinente (gn)

O programa tem o objetivo de trazer maior celeridade ao processo de regularização fundiária dentro da Amazônia Legal, entre eles, o Estado do Amazonas, considerando a dificuldade de acesso à Justiça enfrentada pelas famílias da região, buscando o combate à falsificação de documentos e o respeito ao legítimo produtor.

O Provimento nº 144/2202 destaca as Corregedorias-Gerais de Justiça estaduais a competência de planejar, desenvolver e monitorar as ações voltadas à regularização fundiária do programa:

Art. 4º As Corregedorias-Gerais de Justiça estaduais que formam a Amazônia Legal realizarão de forma contínua, no âmbito de suas atribuições, o planejamento, o desenvolvimento e o monitoramento de ações voltadas à regularização fundiária previstas no Programa Permanente de Regularização Fundiária.

Mas é o art. 5º que institui a “Semana Nacional de Regularização Fundiária”, evento a ser realizado anualmente, com o objetivo de realizar a emissão célere dos títulos de propriedade, sem a necessidade de ingresso judicial:

Art. 5º Fica instituída a “Semana Nacional de Regularização Fundiária”, que ocorrerá, no mínimo, uma vez a cada ano nos diversos Estados que formam a Amazônia Legal, com a convocação prévia pela Corregedoria Nacional de Justiça.

A semana ocorreu pela primeira vez em 2023, e contou com a entrega de 22 mil títulos de propriedades em áreas rurais e urbanas a famílias da região da Amazônia Legal, sendo que no Estado do Amazonas, ocorreu uma audiência pública em São Gabriel da Cachoeira para lidar com a temática, de acordo com a Agência CNJ de Notícias (2023):

A Corregedoria Nacional de Justiça coordena, entre os dias 28 de agosto e 1º de setembro, a primeira edição da Semana Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal. Os eventos programados pelos órgãos de Justiça incluem a entrega de, ao menos, 22 mil títulos de propriedades

em áreas rurais e urbanas a famílias que vivem nos estados do Acre, do Amapá, do Amazonas, do Maranhão, de Mato Grosso, do Pará, de Rondônia, de Roraima e do Tocantins.

O provimento e a consolidação da Semana Nacional de Regularização Fundiária demonstram a resposta do Judiciário para a questão fundiária na Amazônia Legal, dentre as quais se destacam as tentativas de evitar a judicialização de conflitos, incentivando a resolução extrajudicial.

## CONCLUSÃO

A problemática que instigou essa pesquisa foi a de se verificar de que forma os mecanismos de Regularização Fundiária existentes na legislação brasileira permitem a efetivação da função social da terra no Estado do Amazonas, considerando as peculiaridades e desafios da região amazônica, como a grilagem de terras e a improdutividade das grandes propriedades.

Os objetivos foram cumpridos à medida em que se analisou a legislação brasileira relacionada à regularização fundiária, especialmente a Lei nº 11.952/2009, também conhecida como Programa Terra Legal, a atividade do cartório de registro de imóveis, bem como se fez um estudo das características da propriedade rural do Amazonas. O resultado dessa pesquisa foi o de que a regularização fundiária é essencial para o cumprimento da função social das terras existentes no estado Amazonas, que são em sua maioria grandes latifúndios improdutivos, cuja vocação é relacionada a preservação máxima da floresta, com o auxílio das finanças verdes, como o mercado de crédito de carbonos. Nesse sentido, existem mecanismos disponíveis para a regularização das terras produtivas, especialmente por meio do Programa Terra Legal, que estabelece quais ocupações são passíveis de regularização, dando preferência ao pequeno produtor posseiro, sendo que os sistemas facilitam o procedimento. Entretanto, se observou que a Lei nº 11.952/2009 não foi suficiente para extinguir a insegurança jurídica associada com a desorganização fundiária, já que não exclui a possibilidade de serem documentos fraudados.

Além disso, observou-se que, entre os desafios para a Regularização e cadastramento total das propriedades rurais do Amazonas, está o próprio desinteresse político, por se tratar de procedimento custoso e amplamente resistente, especialmente por grileiros, que detém forte influência nas políticas da região.

Ainda assim, verificou-se esforço por parte do poder público, em especial o poder judiciário, em promover ações de regularização de propriedades, como a criação da Semana Nacional de Regularização Fundiária pelo Conselho Nacional de Justiça.

Dessa forma, concluiu-se que há necessidade de maior interesse por parte da Administração Pública, principalmente o poder executivo, para realização de ações conjuntas de regularização e registro dos imóveis existentes nas áreas rurais do Estado do Amazonas.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de Almeida. *A apropriação do território no Brasil colonial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.

ALMEIDA, Ingrid Noetzold de. O registro de Imóveis como instrumento de proteção socioambiental. *Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB*. 2016. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/o-registro-de-imoveis-como-instrumento-de-protectao-socioambiental>. Acesso em 15 fev 2024

AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS. Amazônia Legal brasileira recebe 1<sup>a</sup> edição da Semana de Regularização Fundiária. *Agência CNJ de Notícias*. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/amazonia-legal-brasileira-recebe-primeira-edicao-da-semana-de-regularizacao-fundiaria/>. Acesso em 17 mar 2024

BONATTO, Derlise Cristina. *O registro de imóveis e a atividade registral na prática*. *egov.ufsc.br*. 2012. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-registro-de-im%C3%B3veis-e-atividade-registral-na-pr%C3%A1tica>. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. *Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm). Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Constituição (1969). Lex: *Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm). Acesso em: 02 fev. 2024.

BRASIL. LEI Nº 5.868, DE 12 DE DEZEMBRO DE 1972. *Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5868.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5868.htm). Acesso em: 15 fev. 2024.

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. *Desmatamento e grilagem em terras públicas da Amazônia são temas de evento que reúne representantes do Ministério Público, sociedade civil e instituições interessadas*. Brasília - DF. 2022. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/15970-desmatamento-e-grilagem-em-terras-publicas-da-amazonia-sao-temas-de-evento-que-reune-representantes-do-ministerio-publico-sociedade-civil-e-instituicoes-interessadas>. Acesso em: 04 fev. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). Lex: *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: 02 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993. *Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8629.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm). Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. *Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia*

*Legal*; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm). Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. *Amazônia Legal brasileira recebe 1ª edição da Semana de Regularização Fundiária*. Brasília-DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/amazonia-legal-brasileira-recebe-primeira-edicao-da-semana-de-regularizacao-fundiaria/>. Acesso em: 08 fev. 2024.

BRITO, Ana Carolina LUCENA; POZZETTI, Valmir César. Mercado de créditos de carbono na amazônia e comunidades indígenas e tradicionais. *Revista Percurso*, [S.I.], v. 3, n. 40, p. 85-91, dez. 2021. ISSN 2316-7521. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/view/5536/371373548>. Acesso em: 06 mar. 2024. doi:<http://dx.doi.org/10.21902/RevPercurso.2316-7521.v3i41.5536>.

CAVALCANTE, Zuila Paulino; MARICAUA, Gabriel Brito; OLIVEIRA, Caio Medeiros de; OLIVEIRA NETO, Bernardo Brelais de. Agricultura Familiar no Estado do Amazonas: desafios e perspectivas. *Revista Agronomia, Ciências Agrárias*, v. 28 - Edição 128/NOV 2023. Disponível em: <https://revistaft.com.br/agricultura-familiar-no-estado-do-amazonas-desafios-e-perspectivas/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

CAZELLA, Ademir Antonio; LASKOS, André Arruda; REBOLLAR, Paola Beatriz May. O sistema nacional de cadastro rural: história, limitações atuais e perspectivas para a conservação ambiental e segurança fundiária. *Revistas UFPR*, Curitiba, v. 36, abril 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/39124/27911>. Acesso em: 15 jan. 2024.

CPT - Centro de Documentação Dom Tomás Balduíno - CPT. *Conflitos no campo Brasil* 2022. Goiânia: CPT Nacional, 2023. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/downlodls?task=download.send&id=14302&catid=41&m=0>.

DALCUL, Luna Parode. *A importância do georreferenciamento de imóveis rurais no processo de retificação de áreas*. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Geomática) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2020.

FAO/SEAD. *Governança de terras*: da teoria à realidade brasileira, Brasília: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), 2017. Disponível em: [https://www.eco.unicamp.br/images/Livro\\_NEA.pdf](https://www.eco.unicamp.br/images/Livro_NEA.pdf). Acesso em: 10 mar. 2024.

FONSECA, Luciana Costa da. A Função Social da Propriedade Rural e a Reserva Legal na Amazônia. *Revista Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 16, n. 36, p. 143-169; set./dez. 2019. Disponível em: <http://revista.domholder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1480>. Acesso em: 02 mar. 2024.

IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. *Os Imóveis Rurais na Prática Notarial e Registral – Noções Elementares*. São Paulo: IRIB, 2014.

IWASAKI, Micheli Mayumi. Função Social da Propriedade Rural e a Proteção Jurídica do Meio Ambiente. *Revista Eletrônica do CEJUR*, [S.I.], dez. 2007. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/cejur/article/view/16750/11137>. Acesso em: 10 mar. 2024. Doi: <http://dx.doi.org/10.5380/cejur.v1i2.16750>.

LEITE, Marcelo. Amazônia tem vocação florestal, diz estudo. *Folha de São Paulo*, 07 out. 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe2210200006.htm>. Acesso em: 18 fev. 2024.

MACHADO, Tônia; MARCUCCI, Cíntia; JAGGI, Isabella. A vocação da Amazônia. *Época*, 02 nov. 2016. Disponível em: <https://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/blog-do-planeta/noticia/2014/10/vocacao-da-bamazoniab.html>. Acesso em: 18 fev 2024.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. – 11. ed. rev. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2015.

MORAIS, Henrique Michael Andreetta de Oliveira Matos de. *Regularização Fundiária Rural na Amazônia Legal: Uma análise da Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017*. 2017. Tese (Trabalho de Conclusão de Curso) – Curso de Direito – Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2017.

NOGUEIRA, Bianor; LIMA, Neuton Alves de. Combatendo a Grilagem no Amazonas Através dos Projetos de Desenvolvimento Sustentável. *Nova Hileia / Revista Eletrônica de Direito Ambiental da Amazônia*, [S.l.], v. 3, n. 1, dez. 2018. ISSN 2525-4537. Disponível em: <https://periodicos.uea.edu.br/index.php/novahileia/article/view/1261>. Acesso em: 20 jan. 2024.

OPITZ, Oswaldo.; OPITZ, Sílvia C. B. *Curso Completo de Direito Agrário*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book.

PROVIN, Alan Felipe. Desafios Práticos para a Implementação da Regularização Fundiária no Estado do Amazonas. *Nova Hileia / Revista Eletrônica de Direito Ambiental da Amazônia*. ISSN: 2525 – 4537, [S.l.], v. 15, n. 2, jul. 2023. ISSN 2525-4537. Disponível em: <https://periodicos.uea.edu.br/index.php/novahileia/article/view/2903>. Acesso em: 20 mar. 2024.

SCHWADE, Tiago Maiká Müller. A estrutura fundiária do Amazonas segundo o sistema nacional do cadastro rural. *Revista GeoAmazônia*, v. 10, n. 20. 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/geoamazonia/article/view/13656>. Acesso em: 07 fev. 2024.

ZAMBRANO, Virginia; POZZETTI, Valmir César; MAGNANI, Maria Clara Barbosa Fonseca. Revolução Verde e Retrocesso Ambiental. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, v. 12, n. 1, 1-27, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.17345/rcda3013>. Acesso em: 10 mar. 2024.

## LINHA EDITORIAL

### FOCO E ESCOPO

Destinada à difusão do conhecimento científico e ao fortalecimento e aprofundamento dos vínculos entre acadêmicos, docentes e pesquisadores, a *Revista Direito UFMS* estará permanentemente aberta ao recebimento de trabalhos científicos com as mais diversas abordagens teóricas, práticas e metodológicas, inclusive interdisciplinares, que se enquadram no eixo temático *Direitos Humanos e Fundamentais*. Nesse sentido, o periódico científico aceitará contribuições que identificam tais direitos e a maneira pela qual se materializam, que enfrentam as noções de liberdade, igualdade, solidariedade, cidadania, democracia e justiça social, bem como tecem análises sobre os mais diversos mecanismos jurídicos, sociais e políticos de garantia desses direitos nos planos interno e internacional.

### SUBMISSÃO

Os trabalhos serão recebidos em fluxo contínuo e deverão ser encaminhados pelo endereço eletrônico <http://seer.ufms.br/index.php/revdir>.

### FORMATAÇÃO

Os **artigos científicos**, sem a identificação do (s) autor (es), obedecerão às normas da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) e deverão possuir os seguintes requisitos: a) Título em português e inglês: centralizado na página, letra maiúscula (caixa alta), negrito; b) Resumo de até 500 palavras em português e inglês: espaço simples, fonte 12, justificado; c) 03 (três) a 05 (cinco) palavras-chave em português e inglês, separadas por ponto e vírgula; d) Sumário (Introdução, desenvolvimento, conclusão e referências), com elementos numerados em algarismos arábicos, com exceção da introdução, conclusão e referências,

que não devem vir numeradas; e) Número de laudas: 15 a 25 páginas; f) Os artigos devem ser digitados em: - Editor de texto: Microsoft Word - Formato: A4 (21,0 x29,7 cm), posição vertical - Fonte: Times New Roman - Tamanho: 12 - Alinhamento: Justificado, sem separação de sílabas - Espaçamento entre linhas: 1,5 cm - Parágrafo: 1,25 cm - Margens: Superior e esquerda -3 cm; Inferior e direita -2 cm; g) As referências às obras citadas devem seguir o sistema de referência numérica em nota de rodapé em fonte tamanho 10. h) As transcrições com até 03 (três) linhas, no corpo do artigo, devem ser encerradas entre aspas duplas. Transcrições com mais de 03 (três) linhas devem ser destacadas com recuo de 4 cm da margem esquerda, com fonte 11 e sem aspas; i) Ao final do texto, nas Referências deverão constar, exclusivamente, as obras citadas no artigo, uniformizadas, seguindo as normas vigentes da ABNT. As **resenhas críticas**, sem identificação do (s) autor (es) devem conter: a) Entre 02 a 10 laudas; b) Título e subtítulo (= artigo); c) As resenhas devem ser digitadas em: - Editor de texto: Microsoft Word - Formato: A4 (21,0 x 29,7 cm), posição vertical - Fonte: Times New Roman - Tamanho: 12 - Alinhamento: Justificado, sem separação de sílabas - Espaçamento entre linhas: 1,5 cm - Parágrafo: 1,25 cm - Margens: Superior e esquerda -3 cm; Inferior e direita -2 cm; d) A referência bibliográfica do material resenhado deverá ser apresentada antes do texto da resenha; e) O corpo do texto deverá ser iniciado três linhas abaixo da referência bibliográfica do material resenhado; f) Os demais textos citados na resenha deverão aparecer em referência completa ao final da mesma e devem atender aos padrões da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas).

## AVALIAÇÃO

Todos os trabalhos submetidos serão avaliados, em primeiro lugar, pelo editor, que examinará a adequação do trabalho à linha editorial da revista, aspectos formais e metodológicos elementares, entre outros, considerando, ainda, o espaço disponível para publicação. Após essa etapa, o texto será enviado a, no mínimo, dois pareceristas, pelo sistema *double blind peer review*, que garante a privacidade do (s) autor (es) e avaliadores, para que sejam analisados a sua forma e conteúdo, de acordo com os critérios previamente estabelecidos pelo Conselho Científico, e emitido o parecer a ser disponibilizado ao (s) autor (es) do trabalho. Importa destacar que os avaliadores da *Revista Direito UFMS* são douto-

res e docentes de diversas instituições e regiões do Brasil e exterior. Nesse sentido, no processo de avaliação, os comentários e sugestões serão enviados aos autores com vistas ao aprimoramento contínuo dos trabalhos acadêmicos e à adequação aos padrões exigidos pela revista.

## DIREITOS AUTORAIS

Os trabalhos submetidos à publicação na *Revista Direito UFMS* devem ser inéditos e não devem estar sendo considerados em outro periódico. Os direitos autorais dos artigos e resenhas aceitas são cedidos à revista, que se reserva o direito de efetuar alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, com vistas a manter o padrão e estilo da revista.