

Revista Buriti

V.06 N.1 2023

Direito
Sociedade
Sustentabilidade

Geda - Grupo de Estudos
em Direito de Águas
UEA

ISSN 2595-6795



RECURSOS HÍDRICOS E POLUIÇÃO: UMA ANÁLISE JURÍDICA DO IMPACTO AMBIENTAL OCASIONADO PELO AUMENTO DOS FLUTUANTES INSTALADOS NO RIO TARUMÃ-AÇU.

Andreza da Silva Batista¹
Giovanna Lourdes Barbosa Aguiar²
Isabella Bayma da Silva³
Allan Carlos Moreira Magalhães⁴

RESUMO

Os recursos hídricos brasileiros passaram por uma longa evolução que resultou em Leis, órgãos e sistemas responsáveis pelo gerenciamento do uso da água. Ainda que exista proteção, o uso inadequado resulta em um nível alto de poluição e escassez da água. O Rio Tarumã Açú, afluente do Rio Negro, é um dos principais atingidos. Objeto de Ação Civil Pública n. 0056323-55.2010.8.04.0012 promovida pelo Ministério Público do Estado do Amazonas, em 2001, visando apurar a ocorrência de danos ambientais causados pela ocupação inadequada de flutuantes. Ainda que haja sentença, o cumprimento da obrigação ainda não foi executado, e atualmente o número de flutuantes passa de 900. O objetivo do presente artigo é analisar os impactos ambientais causados pelo aumento dos flutuantes instalados de forma irregular no Rio Tarumã Açú. Utilizou-se a metodologia qualiquantitativa para estudo da garantia constitucional e levantamento de dados.

Palavras-chave: Recursos Hídricos. Rio Tarumã Açú. Flutuantes. Poluição.

ABSTRACT

Brazilian water resources have undergone a long evolution that resulted in laws, bodies and systems responsible for managing water use. Although protection is in place, inappropriate use results in a high level of pollution and water scarcity. The Tarumã Açú River, a tributary of the Rio Negro, is one of the main affected. Object of Public Civil Action n. 0056323-55.2010.8.04.0012 promoted by the Public Ministry of the State of Amazonas, in 2001, in order to investigate the occurrence of environmental damage caused by the inadequate occupation of floating ships. Although there is a sentence, the fulfillment of the obligation has not yet been executed, and currently the number of floating ships exceeds 900. The objective of this article is to analyze the environmental impacts caused by the increase of floating ships installed irregularly in the Tarumã Açú River. The qualitative-quantitative methodology was used to study the constitutional guarantee and data collection.

Keyword: Water Resources. Tarumã Açú River. Floating. Pollution

¹ Andreza da Silva Batista - Centro Universitário do Norte - batistaandrezamt@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8332976654308279>

² Giovanna Lourdes Barbosa Aguiar - Centro Universitário do Norte - giovannalbaguiar@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2193431233828506>

³ Isabella Bayma da Silva - Centro Universitário do Norte - bella_bayma@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7661272477174896>

⁴ Prof. Dr. Allan Carlos Moreira Magalhães - allancm2@yahoo.com.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3130213401332927>



1 INTRODUÇÃO

O Rio Tarumã Açú é afluente da margem esquerda do Rio Negro, localizado nas zonas oeste e norte do Município de Manaus, abrangendo cerca de 16% dessa área de forma que para uma parte da população é local de moradia e habitação, para outra parte funciona como fonte de renda e para uma grande maioria como um local de lazer. No entanto, apesar de sua importância, com o passar dos anos a sua conservação vem sendo duramente prejudicada com o alto crescimento dos flutuantes irregulares na região e a falta de fiscalização adequada.

Em 2001, o Rio Tarumã Açú contava com cerca de mais de 70 flutuantes que funcionavam de forma irregular, questão que foi objeto de ação civil pública n. 0056323-55.2010.8.04.0012 proposta pelo Ministério Público do Amazonas - MP/AM e teve como decisão judicial a ordem de retirada desses flutuantes, o que nunca aconteceu. Passados mais de 20 anos a temática volta a ser abordada com mais ênfase, o número de flutuantes irregulares na região do Tarumã Açú subiu para cerca de 900. Isso porque houve um grande aumento na atividade comercial na área como restaurantes, flutuantes para hospedagem e realização de festas, e até mesmo aqueles destinados à prática de esportes como *stand up paddle* e *wakeboarding*.

No entanto, a fiscalização e a regularização desses espaços não acompanharam o crescimento, de modo que a bacia hidrográfica não suportará por muito tempo os prejuízos advindos da poluição provocada pela falta de regularização de tantos flutuantes. Ainda que seja uma problemática que afeta principalmente a população amazonense, devido ao nível de poluição a longo e curto prazo, não é um assunto debatido de forma ampla além dos órgãos responsáveis pelo processo judicial.

Podem ser observados alguns problemas pela atual condição de poluição ambiental, advindos da falta de tratamento tanto de resíduos sólidos e líquidos depositados às margens do Rio Tarumã, que consequentemente afetam o ambiente no todo, gerando desta maneira, grandes impactos nos recursos hídricos do local.

A água é um recurso natural limitado dotada de valor econômico e considerada como um bem de domínio público. Esses são alguns dos fundamentos trazidos pela Lei 9.433 de 1997 que, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, cujo objetivo é a proteção das águas e evitar o seu uso de forma inadequada, controlando sua utilização de acordo com um gerenciamento

adequado. Em âmbito estadual temos a Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH) instituída em 2001 pela lei n. 2.712/2001 sendo reformulada pela lei n. 3.167/2007, atualmente vigente que estrutura e disciplina a gestão hídrica do Estado do Amazonas. A composição se dá através do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, Comitês de Bacias Hidrográficas, Secretaria de Estado do meio ambiente, Instituto de Pesquisa do Amazonas e Agências de Águas ou órgãos civis.

Contudo, em um período em que tudo é amplamente debatido nas redes sociais pouco se discute acerca da importância e situação enfrentada pelo Tarumã Açú. A sociedade usufrui e aproveita o rio em abundância no nosso Estado, mas não se preocupa em conhecer sua história e como preservá-lo, dessa forma o presente artigo visa trazer para a sociedade a visão de que apesar de ser um recurso natural, se não preservado, deixará de ser utilizável.

Esta pesquisa objetiva analisar a importância do Rio Tarumã Açú e seus aspectos ambientais, de modo que seja possível apresentar os efeitos prejudiciais que ele vem sofrendo com a alta demanda de construções de flutuantes que não se enquadram nos critérios legais estabelecidos.

Assim como, analisar a responsabilidade das pessoas jurídicas, sociedade civil e autoridades públicas perante a situação. Para um maior entendimento, esta pesquisa visa também indicar como a fiscalização dos órgãos responsáveis deveria ocorrer e como acontece na realidade, e conscientizar a população sobre a importância do Rio Tarumã Açú.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO JURÍDICA DOS RECURSOS HÍDRICOS

A Água como um recurso natural e indispensável para a vida, foi e ainda é vista como um recurso infinito para boa parte da população. A percepção da sociedade de que a quantidade de água presente no mundo é tão superior de tal modo que não há a possibilidade de escassez, não é tão equivocada se olharmos pelo lado que a quantidade de água no mundo, é de 97,5%, porém, o equívoco encontra-se no fato de que apenas 2,5% desse total é água doce, e somente 0,3% corresponde a água doce de rios e lagos, sendo renovável (FERRAZ, 2001, p. 144), assim a maioria das pessoas acredita que a escassez da água seja algo improvável de acontecer.

No entanto, devido à falta de cuidados com o consumo desse recurso, com a preservação dos rios, e até mesmo com a falta de conhecimento das pessoas sobre os direitos que regem o uso e consumo da água, muitos estados brasileiros já enfrentam a escassez como parte da rotina. De acordo com Cavalcanti (2017, p.2), a população brasileira nos últimos anos tem sentido o impacto da crise enfrentada, já que em 2015 no Nordeste 1.484 municípios entraram em estado de emergência, e a cidade de São Paulo no ano de 2014 também, de acordo com a Revista Veja, deixando muitas famílias correndo o risco de ficarem sem água em suas casas e desse modo, percebe-se que a visão da sociedade está limitada apenas à quantidade de água existente, e não àquela que pode de fato ser utilizada.

A falta de ensino e educação a respeito dos cuidados com a água, juntamente com a baixa divulgação das leis existentes a cerca desse recurso, são fatores que influenciam no resultado negativo e seu crescimento. Ainda hoje com tantas leis e regulamentações jurídicas, com a inovação da internet e das redes sociais ainda se torna muito difícil a conscientização desse bem essencial para a vida.

Com a chegada dos portugueses em terras brasileiras no ano de 1.500, os recursos hídricos brasileiros ficaram totalmente sem proteção, isso porque naquele momento o Brasil era visto como uma terra a ser explorada e ainda que existissem poucas normas esparsas, nenhuma delas era direcionada especialmente à proteção ambiental. As poucas normas existentes objetivavam primeiramente uma espécie de “proteção” que favorecesse à exploração dos recursos mais procurados, e de forma subsidiária tinha como finalidade garantir que aquele recurso não perderia seu valor.

Não é possível encontrar regulamentações para os recursos hídricos nas Ordenações Afonsinas ou nas Ordenações Filipinas. Apenas nas Ordenações Manuelinas, em seu parágrafo 7º do Título LXXXVIII, é que se tem a introdução do conceito de poluição ao proibir qualquer pessoa de jogar material que pudesse matar os peixes e sua criação ou sujar as águas dos rios e das lagoas (ALMEIDA, 2002, p. 2). No período que antecedeu o Código Penal de 1890, tem-se o alvará de 05.10.1795 que proibiu as sesmarias nas terras litorâneas aos mares e rios, onde havia madeira de construção. Já no reinado de Dona Maria I foram expedidas cartas régias destinadas aos governadores ordenando a proteção da vegetação localizada perto dos mares ou rios, declarando ser de propriedade da Coroa todas as matas e arvoredos à borda ou a costa de rios navegáveis (ALENCAR, 2015).

Então, com a Proclamação da República veio o Código Penal de 1890 que trouxe consigo a preocupação com a proteção das águas, em seu art. 162: “Corromper ou conspurcar a água potável de uso comum ou particular, tornando-a impossível de beber ou nociva à saúde. Pena: prisão celular de 1 (um) a 3 (três) anos.” Já o Código Civil de 1916, em seus artigos 563 a 568 regulou o direito de uso da água, fundamentando a sua proteção como um bem privado e de valor econômico limitado, voltado para o direito de vizinhança.

É apenas com a Constituição de 1934, em seu 20, II, que fica estabelecido como domínio da União: “os lagos e quaisquer correntes em terrenos do seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro”. Já com o artigo 5º, XIX, *j*, que se torna competência privativa da União legislar sobre bens de domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétricas, florestas, caça, pesca e sua exploração.

Como um grande avanço no que tange a proteção das águas, foi editado em 10 de julho de 1934, o Código das Águas com o Decreto 24.643, atribuindo seu valor econômico para a coletividade e sendo o domínio dividido como águas públicas de uso comum, águas comuns e particulares. Com o objetivo de permitir utilização industrial das águas e da energia hidráulica, o Código das Águas continua em vigor até os dias atuais, ainda que com alguns dispositivos totalmente ou parcialmente revogados.

A Constituição de 1937 não trouxe novas modificações, permanecendo a União com sua competência privativa no que concerne ao tratamento das águas. Já a Carta de 1946, em seu art. 34 e 35 trouxe novidades a respeito das ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países dentre os bens de domínio da União. Já com o Código Penal de 1940 o legislador trouxe, em seu art. 271, uma pena de reclusão para aquele que corromper ou poluir água potável de uso comum ou particular, de modo que a tornar-se imprópria para consumo ou nociva à saúde (BRASIL, 1940).

A partir de 1972, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, e através do biólogo Alemão Ernst Haeckel que em 1866 introduziu o termo “ecologia”, surge um novo ramo do Direito: o Direito Ambiental (CORREA, 2002). A partir de então o legislador passa a preocupar-se mais com o meio ambiente e sua preservação, e não somente nos fatores que favorecem a sua exploração como foi por muito tempo.

As Constituições de 1967 e 1969 não trouxeram modificações, e já em 1981 com a Lei n. 6.938 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, o país entra em

uma nova fase no que diz respeito aos direitos ambientais. Essa lei instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, sendo composto por órgãos de todas as esferas, desde os federais até municipais, e o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA ficou como órgão responsável à frente desse sistema.

Em seguida, figurando como um grande avanço, em 1988 com a Constituição da República Federativa do Brasil o sistema jurídico ambiental ganhou uma nova visão tornando as águas públicas e não mais particulares. Ampliando e delimitando sua proteção, de forma que passa a atribuir sanções penais e administrativas para aqueles que causarem danos ao meio ambiente com suas condutas lesivas. Em 1997 com a Lei n. 9.433, Lei das Águas, foi instituída a Política Nacional de Recursos Hídricos e a implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH, cujo objetivo é normatizar a utilização dos recursos hídricos de forma a garantir a sua disponibilidade e uso racional. Como um integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH surgiu a ANA - Agência Nacional de Recursos Hídricos, possuindo autonomia administrativa e financeira, devendo regular o uso de recursos hídricos de domínio federal, concedendo outorgas e assegurando que os demais órgãos integrantes cumpram suas funções.

Após um longo período de omissão, hoje pode-se dizer que as águas possuem proteção e regulamentação própria. Embora a maioria das pessoas não as conheça, as leis e órgãos voltados para a proteção dos recursos hídricos existem, e se fazem cada vez mais presentes diante da realidade enfrentada atualmente.

3 POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS - LEI n. 9.433/97

De acordo com Vasconcelos (2011), a necessidade de gerir de forma adequada os recursos hídricos em todos os níveis acaba tornando indispensável o uso de mecanismos de caracterização dos cursos d'água para organizar as políticas públicas voltadas para essa área. Em âmbito estadual a Lei 3.167/2007 reformulou a então vigente lei 2.712/2001 e concretizou o Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH-AM), com o objetivo de regulamentar políticas públicas voltadas para o gerenciamento dos recursos hídricos do Estado (Marques, 2021).

Com a instituição da Lei das águas – Lei n. 9.433 de 08 de janeiro de 1997, a gestão dos recursos hídricos passou a funcionar com um modelo sistêmico de integração participativa, baseado na discussão e deliberação multilateral e descentralizada para que



fossem tomadas as decisões relativas ao gerenciamento hídrico, de modo que haja a valorização a adoção do planejamento regional e local, tratando das condições dos ecossistemas, problemas e conflitos entre as partes interessadas (COSTA,2020).

Objetivando assegurar a geração atual e as futuras o acesso à água e sua disponibilidade, com qualidade devida para os usos necessários. Apesar da importância dessa lei, devemos ter o conhecimento que o ordenamento jurídico-ambiental brasileiro passou por uma fase de evolução desde o descobrimento do Brasil em 1500, sendo dividida em três fases (BENJAMIN, 1999), fase desregrada, fragmentário e holística, contribuindo para a formação da política nacional de recursos hídricos vigente. (CAVALCANTI, Erivaldo; CAVALCANTE, Thiago. 2016).

Para direcionarmos melhor nossos estudos, vamos procurar entender a diferença entre os termos “água” e “recursos hídricos”. Para Juliana Ferraz (2001, p.150-151), o termo recursos hídrico deve ser utilizado quando tratar-se de questões relacionadas ao uso, e o termo água quando referir-se à água no sentido geral. Já para Erivaldo Cavalcanti e Ronaldo Cezar (2015, p.9) o termo água define a forma natural em que ela é encontrada na natureza, já os recursos hídricos devem ser utilizados quando a água é captada e utilizada para uso como bem econômico.

Em se tratando de um bem econômico, os recursos hídricos brasileiros estão sujeitos a poluição, de tal forma que apenas 40 milhões possuem rede de esgoto, de um total de 110 milhões, e apenas 4 milhões possuem o esgoto tratado antes que a água retorne para o rio (EMBRAPA, 1996). O resultado dessa falta de saneamento básico é o grave problema enfrentado na saúde pública decorrente de doenças transmitidas por água contaminada.

Em âmbito estadual a Lei 3.167/2007 reformulou a então vigente lei 2.712/2001 e concretizou o Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH-AM), com o objetivo de regulamentar políticas públicas voltadas para o gerenciamento dos recursos hídricos do Estado (Marques, 2021). Para lidar com essa questão mais de perto e de forma individualista, o Sistema Nacional de Recursos Hídricos tem como entes os Comitês de Bacias Hidrográficas, responsáveis pelo gerenciamento dos recursos hídricos de determinada bacia. Ou seja, grupos de pessoas e entes públicos, com o interesse em comum de gerir de forma responsável o uso da água da região em que habitam, de modo que a preservação seja o maior objetivo.

4 BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO TARUMÃ AÇU

Em se tratando da Região do Amazonas, o Rio Tarumã Açu, afluente do Rio Negro, é o principal corpo hídrico da Bacia Amazônica, que tem a Bacia do Tarumã-Açu como sua sub-bacia, localizada cerca de 20km do centro urbano da capital do Estado, na margem esquerda do Rio Negro. Sendo o principal canal, o Rio Tarumã Açu possui 13 tributários, sendo eles: Igarapé Santo Antônio, Igarapé Cabeça Branca, Igarapé do São José, Igarapé do Leão, Igarapé do Mariano, Igarapé do Branquinho, Igarapé do Caniço, Igarapé Argola, Igarapé do Tiú, Igarapé do Parnemão, Igarapé da Bolívia, Igarapé do Gigante e o Rio Tarumã-Mirim. Com toda sua extensão, concentra cerca de 12.053 habitantes (IBGE,2010) que corresponde a 3,3% da área territorial de Manaus, no total de 133.756,86 hectares (IPAAM, 2004).

Com toda sua beleza natural e riqueza, o Rio Tarumã Açu tornou-se alvo dos mais variados ataques ambientais e descaso das autoridades. Para gerenciar os impactos ambientais e a sustentabilidade da Bacia, foi criado o Comitê da Bacia do Tarumã Açu. Segundo Jamerson Souza (2020, p. 20), o Amazonas possui uma abundância hídrica, onde o uso múltiplo e desordenado da terra e das águas pode acarretar em prejuízos irreversíveis, para isso o principal desafio da Comitê da Bacia do Tarumã Açu é desenvolver um trabalho que estimule a visão integrada e sustentável dos recursos hídricos no ambiente em que é localizada, com planos consistentes e efetivos para a gestão das águas, o que acaba sendo um grande desafio haja vista a falta de priorização político-orçamentária para efetivação de tais medidas, bem como a participação da sociedade e conscientização da importância da preservação dos rios.

O comitê de bacia hidrográfica do Rio Tarumã Açu foi criado no ano de 2009, no entanto iniciou suas atividades no ano de 2006 quando foi aprovado o colegiado em reunião plenária do conselho regional de recursos hídricos do Amazonas, a sua composição deveria ser formada por três setores: poder público, setor de usuários e setor da sociedade civil. Acontece que a participação do setor de usuários e da sociedade civil conta atualmente com apenas 14% e 26% respectivamente, enquanto o poder público corresponde a 60% dos componentes do CBHTA (Regimento Interno em reformulação, 2018), (DAMASCENO, 2018, p. 84).

Objeto de proteção do Comitê, as águas do rio Tarumã Açu são importantes para o desenvolvimento socioeconômico da cidade Manaus, sendo o objeto de recreação e lazer da população manauara que vem crescendo gradativamente nos últimos anos,



concentrando bares, restaurantes, flutuantes recreativos e outros. Em contrapartida, o aumento desregulado da quantidade de flutuantes situados no Tarumã Açu, vem causando problemas para a navegação, segurança dos usuários e principalmente a degradação ambiental.

Ainda que o objetivo do Comitê seja diminuir os impactos ambientais, se faz necessário a participação dos integrantes para tomada de decisões e elaboração de projetos, o que não aconteceu. Assim, segundo a SABESP, as atividades foram paralisadas em 2012, quando todos os membros entregaram seus cargos, e com o decorrer dos anos a gravidade dos impactos ambientais aumentou na mesma intensidade em que as ocupações desordenadas.

Em pesquisa realizada pela Associação dos Engenheiros da Sabesp, concluiu-se que 91% dos usuários da Bacia acham que as condições ambientais não melhoraram nos últimos 10 anos, 93% presenciaram algum incidente ambiental, 58% acham que as atividades de mineração clandestina não diminuíram, 75% não sabem da existência do Comitê, 89% nunca participaram de alguma ação do CBH e 25% consideram importante a atuação do Comitê.

5 AÇÃO CIVIL PÚBLICA 0056323-55.2010.8.04.0012

A Lei Orgânica do Município de Manaus em seu art. 234 determina que a área do Tarumã/Ponta Negra seja definida como uma região turística, de tal modo que as ações do município devem viabilizar a infraestrutura adequada para a instalação dos projetos. No ano de 2001 havia cerca de 74 flutuantes irregulares que se tornaram objeto da Ação Civil Pública de número 0056323-55.2010.8.04.0012, tendo como partes o Ministério Público sendo exequente, o Estado do Amazonas interessado e o Município de Manaus executado, além de 74 proprietários de flutuantes.

No bojo dos autos, o pedido liminar consiste na obrigação de fazer, sendo a principal delas a retirada dos flutuantes da orla do Rio Negro, sejam eles desmontados ou deslocados para outro lugar, mas de modo que não retornassem para aquela área. Além do pedido para realizar um levantamento dos locais e cursos d'água que possuem flutuantes que também deveriam ser retirados. Em relação à instalação e construção de novos flutuantes, o pedido consiste na fiscalização para confirmar a regularidade e licenciamento correto.

Os pedidos formulados pelo Ministério Público foram apreciados e deferidos pelo juízo da Vara Especializada do Meio Ambiente e de Questões Agrárias - VEMAQA que concedeu a medida liminar determinando que o Município de Manaus procedesse de imediato a retirada dos flutuantes daquela área. No entanto, na prática a remoção dos flutuantes não se dá de forma simples tendo em vista que se trata de uma estrutura grande e pesada, sendo necessário maquinário para a retirada, além de que muitas pessoas utilizavam os flutuantes como moradia.

Dessa forma, para tentar superar essas questões operacionais foi realizada em abril de 2003 audiência judicial em que o Juízo concedeu um novo prazo para que fosse realizada a regularização dos flutuantes, bem como o ingresso do Estado no polo ativo da Ação para encontrar uma solução viável, momento em que pediu a suspensão da liminar anteriormente deferida.

O IPAAM realizou um diagnóstico socioeconômico dos flutuantes cujo resultado demonstrou que 69% dos estabelecimentos flutuantes são ocupados por vigias de embarcações, 19% manutenção mecânica de barcos, 3% referente a serviços de estabelecimento como restaurantes e comércio e 1% de moradia (2003, P. 619). Desse modo, a solução encontrada seria o licenciamento desses flutuantes destinados ao apoio náutico e comércio, regularizando suas atividades, formalizando e profissionalizando as microempresas prestadoras de serviços, enquanto as moradias deveriam ser removidas, mas de forma que fossem oferecidas alternativas para a população.

Em audiência realizada em 12 de setembro de 2003 foi apresentado um projeto para flutuantes oficinas e guardas de lanchas, elaborado pelo arquiteto e urbanista José Luiz Nascimento, tendo o órgão jurisdicional concedido um novo prazo de 45 (quarenta e cinco dias) para apresentação de proposta final assim como cronograma para efetivação da determinação judicial. Até esse momento os flutuantes com finalidades de comércio e apoio náutico deveriam concordar com a regularização e se adequar às normas para permanecerem, aqueles que não concordassem deveriam ser retirados.

Após a realização de audiências, elaboração de projetos e propostas de acordos, foi proferida sentença pelo juízo da Vara Especializada do Meio Ambiente e de Questões Agrárias, que julgou procedente o pedido contido no processo e determinou que os réus, que já haviam sido retirados não retornassem ao local, e aos proprietários que ainda permaneciam, deveriam retirar os flutuantes para obter o devido licenciamento, de modo que se não o fizesse a sua estrutura seria desmontada.

O Município de Manaus, por sua vez, foi condenado na obrigação de fazer devendo efetuar o desmonte daqueles flutuantes que se recusaram a efetuar o licenciamento, assim como foi determinado também o acompanhamento da instalação de novos flutuantes de modo que todos passassem a ser regularizados.

No entanto, passados mais de 20 anos após a sentença ter sido proferida, o cumprimento da obrigação ainda não havia sido executado, então em agosto de 2021 o órgão jurisdicional expediu mandado de execução, oficiando as autoridades públicas, Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), Ministério Público Estadual do Meio Ambiente (MPE), Ministério Público Federal (MPF), Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM), Capitania dos Portos de Manaus e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), para que adotassem as medidas necessárias.

No entanto, apenas em abril de 2022 foi pauta audiência com as partes e órgãos envolvidos para elaborarem um plano de ação. Diante do lapso temporal decorrido, o número de flutuantes irregulares aumentou de forma que se faz necessário um novo plano. Hoje, os flutuantes já não se limitam à serviços mecânicos, moradias e poucos restaurantes, há no Rio Tarumã Açú uma enorme quantidade de estruturas disponíveis para aluguel de diárias e realizações de eventos, assim como uma enorme quantidade de restaurantes e casas de festas, marinas, pontões, lojas de conveniência e hotéis.

6 POLUIÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS DO AMAZONAS

Como resultado, não só do aumento populacional, mas também da destinação das águas dos rios voltada para fins econômicos, a poluição está em uma constante crescente. Entre 2010 e 2019 o crescimento populacional na cidade foi equivalente a 1,744% ao ano (IBGE, 2019), com o crescimento populacional a cidade passa por diversas alterações em sua estrutura, isso porque a desigualdade social cresce cada vez mais. Desse modo, boa parte da população não tem acesso às condições básicas para destinação dos resíduos. Para Branco (1997, p.78) a poluição é definida como a colocação de energia e matéria no lugar errado.

A cidade de Manaus possui muitos igarapés em todos seus limites, que com o desenvolver da cidade passaram por inúmeras mudanças. No período áureo da borracha, entre 1870 e 1910, inúmeros igarapés foram soterrados até a implantação da Zona Franca de Manaus, em 1960. Nesse período ainda era possível usar os igarapés como um ponto de lazer, sendo o Igarapé do Mindu e da Bolívia muito frequentados pela população local.



No caso do Rio Tarumã Açú, além dos flutuantes, a grande quantidade de condomínios residenciais construídos na região contribuem para o alto nível de degradação ambiental. Segundo Costa (2011), o rio Tarumã recebe efluentes provenientes do esgotamento sanitário das edificações localizadas no Bairro Ponta Negra, os efluentes são drenados pelo Igarapé do Gigante que desaguam na marina do Davi. Essa marina funciona como guarda e porto de embarcações, concentrando vazamento de óleo das embarcações, além dos demais poluentes deixados pelas pessoas que ali frequentam, esse conjunto se acumula até sua foz, causando mudanças nas características físicas da água.

Para AESABESP (2018), os impactos ambientais mais significativos gerados pelas ocupações desordenadas instaladas na Bacia são os desmatamentos nas áreas de preservação permanente, o extrativismo ilegal, o despejo inadequado de resíduos domésticos no solo e na água, a caça predatória e a pesca ilegal.

Como dito anteriormente, a Bacia do Tarumã Açú possui 13 igarapés tributários, que de acordo com Damasceno (2018) cortam a capital do estado e se encontram dentro da área urbana na margem esquerda da bacia. Esses igarapés, em especial o da Bolívia, do Mariano, do Leão e do Gigante encontram-se em sua grande maioria poluídos, servindo apenas como um canal por onde escoam todo o esgoto produzido pela população que mora na região em que se localizam.

Em relação ao Igarapé da Bolívia e Passarinho, Bringel et al (2010) afirma que ocorreram mudanças na composição da água e foram encontradas espumas de origem química. Com o objetivo de controlar e melhorar as condições ambientais, o Estado instituiu a Lei n. 1532 de 06 de julho de 1982, visando prevenir e controlar a poluição (AMAZONAS, 1982). No entanto, ainda que existam políticas públicas e ações de limpeza de igarapés, de ruas, esgotos, não é o bastante para conter tamanha degradação ambiental.

7 A CIDADE FLUTUANTE DE MANAUS EM 1960

Do mesmo modo que hoje, século XXI, a quantidade de flutuantes no rio Tarumã Açú preocupa as autoridades, já ocorreu na década de sessenta com a existência da “cidade flutuante”. Ocorre que hoje os flutuantes, em sua grande maioria, possuem a finalidade de recreação e lazer, com fins econômicos, e naquela época a cidade flutuante era destinada para moradia e sobrevivência das pessoas mais humildes da cidade. Conforme Leno José Barata (2010), a cidade flutuante compreende um conjunto de casas

de madeiras que construídas sobre troncos de árvores flutuavam pelas águas de Manaus, existindo aproximadamente a partir de 1920 até o ano de 1967 quando houve a desarticulação da cidade flutuante, comandada principalmente pelo Governador do Amazonas à época, Arthur Cezar Ferreira Reis, representante em Manaus da ditadura militar. Na mesma época em que a desarticulação começou a ser realizada, era implantada em Manaus uma zona de livre comércio com o intuito de melhorar a economia do estado (LENO. 2010).

No ano de 1966, segundo Lenz, a cidade flutuante possuía 11.400 moradores e 1.950 casas flutuantes, número esse que em 1964 passava de 2.000, para moradores da época esse número passava de 20 mil moradores. A cidade de Manaus enfrentava uma grande crise econômica, e ali funcionavam comércios, consultórios, muitas pessoas alugavam casas flutuantes, outras moravam no mesmo lugar em que trabalhavam. É certo que esse bairro teve grande importância no cenário econômico, político, e no crescimento da cidade, com sua desconstrução, os moradores sem ter para onde ir foram formando novos bairros, fazendo assim com que a cidade crescesse mais de tal modo que é inevitável falar do Tarumã Açú e seus flutuantes e não recordar dessa fase e como seus objetivos são antagônicos. (JOSÉ, Leno. 2010).

A problemática enfrentada anos atrás remonta a situação vivida hoje, isso porque a instalação desordenada dos flutuantes se equipara à situação vivida na Cidade Flutuante. A grande diferença está na destinação das estruturas, antes as pessoas utilizam como moradia por não terem outra saída, pela falta de políticas públicas voltadas para a população. Hoje, os flutuantes são destinados à recreação e lazer, e grande parte deles sem o devido licenciamento, o que gera muitos prejuízos à natureza.

De acordo com a NORMAM-11, estruturas flutuantes são embarcações sem propulsão que operam em local fixo e determinado, e para sua instalação se faz necessário uma série de documentações, como requerimento ao capitão dos portos, planta de localização, planta de situação, memorial descritivo, ART do Engenheiro Naval responsável, alvará da prefeitura e mais uma série de documentos indispensáveis para que a estrutura flutuante possa funcionar de forma legal. No entanto, nem metade dos procedimentos são seguidos, o que ocasiona a grande degradação ambiental, vista ainda mais na época de vazante dos rios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As águas da Bacia do Tarumã Açu exercem um importante papel tanto para o desenvolvimento ecológico, quanto para o desenvolvimento socioeconômico da cidade. Suas belezas naturais possuem um chamativo turístico, onde reúnem-se estaleiros, marinas, bares e flutuantes, ao longo especificamente da margem esquerda do rio; como dispõe o artigo 234 da Lei Orgânica do Município, a área é destinada ao turismo, e conforme determina o mesmo artigo, o município deve seguir orientações necessárias para viabilizar a infraestrutura adequada. Porém, como percebe-se ao longo do texto, o planejamento urbano determinado pela lei não está sendo cumprido corretamente.

A Política Nacional de Recursos Hídricos, surgiu para gerir os recursos hídricos, através do Sistema Nacional de Recursos Hídricos e diversos entes, como os Comitês de Bacias Hidrográficas. No entanto, até a legislação chegar nesse momento, os recursos hídricos passaram por um longo período sem proteção ambiental. Após muita evolução histórica e jurídica, hoje as águas brasileiras possuem uma série de proteções jurídicas.

No entanto, ainda com tamanhas mudanças a escassez da água e sua poluição preocupam cada vez mais os especialistas. Em âmbito estadual, entes como o Comitê de Bacia Hidrográfica do Tarumã Açu, não funcionam da forma que deveriam. Determinações judiciais, como da ação civil pública 0056323-55.2010.8.04.0012 não foram cumpridas até hoje. As autoridades públicas juntamente com a justiça procuram um novo plano para retirada dos flutuantes instalados de forma irregular, ocorre que quanto mais o tempo passa a situação do Tarumã Açu se torna mais precária. A maior preocupação é que não haja um modo de restaurar os danos causados no decorrer desses anos, se faz necessário com urgência que medidas sejam tomadas.

Além de ser um atrativo turístico, o Tarumã Açu abriga famílias, comunidades indígenas, funciona como local de trabalho para muitas pessoas, e é o maior patrimônio da cidade. A população precisa tomar ciência das medidas que precisam ser tomadas e conscientizar-se dos cuidados que todos devem tomar para preservá-lo.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Guilherme Viana de. Novo Código Florestal Brasileiro: Ilustrado e de fácil entendimento / Guilherme Viana de Alencar. Vitória: ed. Do Autor, 2015.



BRANCO, Samuel Murgel. O Meio Ambiente em Debate. 26. ed. São Paulo: Moderna, 1997.

BRASIL. Lei nº 9.433. Publicada no Diário Oficial da União, de 9 de janeiro de 1997. Regulamentada pelo Decreto nº 4.613, de 11 de março de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm. Acesso em: 28/07/22

BRASIL. Portaria DPC/DGN/MB nº 55, 24 de maio de 2022. Dispõe sobre normas da autoridade marítima para obras, dragagens, pesquisa e lavra de minerais sob, sobre e às margens das águas jurisdicionais brasileiras. Brasília, DF, v. 2, p. 1-8, 2-32.

BRINGEL, S. R. B.; CUNHA, H.B.; CABRAL, F. N. **Estudo das variáveis físico-química, química e bacteriológica das Bacias Hidrográficas do São Raimundo, Educando e Tarumã**: INPA, 2010.

CAVALCANTI, Erivaldo e Silva Filho. **Acesso à água, um direito universal**. Repositório de textos do GEDA, Manaus. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9a405a7732ab4f80>. Acesso em: 10/05/22

CAVALCANTI, Erivaldo; CAVALCANTE, Thiago. **Evolução histórica do pensamento jurídico-ambiental da gestão de recursos hídricos**. Repositório de textos do GEDA, Manaus, 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/49894/evolucao-historica-do-pensamento-juridico-ambiental-da-gestao-de-recursos-hidricos>. Acesso em: 11/05/22

CORREA, Caroline <https://jus.com.br/artigos/3421/evolucao-historica-da-protecao-juridica-das-aguas-no-brasil/2>. Acesso em: 15/05/2022

COSTA, Jamerson Souza. **A Bacia Hidrográfica do Rio Tarumã Açú**: Transformações antrópicas e qualidade da água. 2020. 80 folhas. Dissertação Mestrado – Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Disponível em: <https://pos.uea.edu.br/data/area/dissertacao/download/44-2.pdf>. Acesso em: 06/04/22

DAMASCENO, Solange Batista. **Reestruturação do comitê de bacia hidrográfica do Rio Tarumã Açú**, Manaus, AM. 2018. 84 folhas. Dissertação Mestrado – Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Disponível em: <https://pos.uea.edu.br/data/area/dissertacao/download/35-16.pdf>. Acesso em: 25/05/22



DAMASCENO, Solange Batista. **Reestruturação do comitê de bacia hidrográfica do Rio Tarumã Açú**, Manaus, AM. 2018. 84 folhas. Dissertação Mestrado – Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Disponível em: <https://pos.uea.edu.br/data/area/dissertacao/download/35-16.pdf>. Acesso em: 25/05/22

GRUSZYNSKI, Ana Cláudia. **Design gráfico: do invisível ao ilegível**. Rio de Janeiro: 2AB, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Resultado dos Dados Preliminares do Censo Demográfico**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus/panorama>. Acesso em 02 de junho de 2022.

SANTILLI, Juliana Ferraz da Rocha. **A política nacional de recursos hídricos (Lei 9.433/1997) e sua implementação no Distrito Federal**, Rev. Fund. Esc. Super. Minist. Público Dist. Fed. Territ., Brasília, Ano 9, V. 17, p. 144 – 179, jan./jun. 2001. Acesso em: 15/05/22

SOUZA, Leno José Barata. **A Cidade Flutuante: Uma Manaus sobre as águas (1920-1967)**. P. 354. Doutorado – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/13222>. Acesso em: 23/03/22.

VASCONCELOS, M. C. & Schwarzbald, A. 2011 em Tipologia Ecológica dos Rios Ciência e Ambiente, 41-56.

A RELEVÂNCIA DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO ENSINO FUNDAMENTAL.

THE RELEVANCE OF ENVIRONMENTAL EDUCATION IN ELEMENTARY EDUCATION

Verônica Maria Félix da Silva¹

Fredson Bernardino Araújo da Silva²

RESUMO

Com o avanço da tecnologia e o mundo visando cada vez mais o capital, bem como o consumismo exagerado do ser humano, o meio ambiente passou a sofrer mais intensamente o impacto da má utilização dos recursos que estão disponíveis no meio ambiente para suprir as necessidades do homem. A escola possui substancial cooperação como formadora de cidadãos conscientes e aptos a tratar as questões ambientais com seriedade e comprometimento. Em vista destas problemáticas, este trabalho objetiva compreender a relevância da Educação Ambiental formal e de que forma ela deve abordar os principais problemas ambientais da atualidade que são causados quando são realizadas ações que prejudicam os ecossistemas. É necessário despertar nos alunos conscientização e reflexão social, para que possam pensar não somente no presente mas também nas futuras gerações.

Palavras-chave: Tecnologia. Meio ambiente. Impacto. Recursos naturais. Preservação.

ABSTRACT

With the advancement of technology and the world increasingly targeting capital, as well as the exaggerated consumerism of human beings, the environment began to suffer more intensely from the impact of the misuse of resources that are available in the environment to meet the needs of the

¹ Advogada. Especialista em Educação Ambiental com ênfase em Espaços Educacionais Sustentáveis pela Universidade Federal do Amazonas. E-mail: veronica.mfsjesus@gmail.com. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/0161575895484100>. Orcid: <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0002-3053-1553>.

² Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Membro do Laboratório de Geografia Humana (LAGEHU-UFAM) fbernardino1997@gmail.com. Lattes <http://lattes.cnpq.br/9459601231133410>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1897-2655>.

environment men. The school has substantial cooperation as a trainer of conscious citizens who are able to deal with environmental issues with seriousness and commitment. In view of these issues, this work aims to understand the relevance of formal Environmental Education and how it should address the main current environmental problems that are caused when actions that harm ecosystems are carried out. It is necessary to awaken students' awareness and social reflection, so that they can think not only about the present but also about future generations.

Keywords: Technology. Environment. Impact. Natural resources. Preservation

1 INTRODUÇÃO

O espaço escolar é uma eficaz ferramenta para oportunizar às crianças e aos adolescentes o pensamento coletivo, os conceitos de desenvolvimento sustentável, discussões acerca do presente e futuro dos recursos naturais. Quanto mais cedo os educandos tiverem contato com essas abordagens, melhores cidadãos e mais conscientes serão.

Hodiernamente, urge a necessidade de se abordar as questões ambientais, tendo em vista os grandes desastres e degradações provocadas pela ação humana. São nítidas as tragédias e mazelas decorrentes das ações irresponsáveis praticadas pela nossa espécie. Uma das possíveis soluções para se ter mudança de mentalidade e comportamento, sem dúvidas, é através da educação. É neste momento que a escola entra em cena. Acredita-se na tese da potência social e no poder desta instituição como sendo um espaço de transformação social, mental e comportamental. Sobre isso, vê-se o que diz a Constituição Federal Brasileira em seu artigo 225, inciso VI:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Fica evidente que oportunizar a educação ambiental na infância desperta na criança a consciência de preservação e de cidadania. A criança passa a compreender, desde cedo, que precisa cuidar, preservar e que o futuro depende do equilíbrio atual entre homem e natureza

assim como do uso racional dos recursos naturais. Sabe-se que alunos, além de serem orientados a não praticar situações de desrespeito ao meio ambiente escolar que possam ser prejudiciais (rasgar papel sem necessidade, jogar lixo no chão da sala ou em outros lugares da escola, desperdiçar água nas torneiras, bebedouros e entre outros), devem também ser estimulados à prática reflexiva acerca das questões ambientais mundiais, isto é, os estudantes devem ser estimulados a pensar além da escala local cotidiana.

Nessa perspectiva, este trabalho tem o escopo de destacar a relevância de se abordar os principais problemas ambientais das séries iniciais do Ensino Fundamental. A pesquisa aborda sobre como a escola deve contribuir na formação dos alunos no que se refere à consciência ambiental. O grande desafio da escola é formar cidadãos conscientes e reflexivos, que visem o desenvolvimento sustentável e a preservação do meio ambiente.

Para isso, a metodologia utilizada nesta pesquisa partiu da revisão bibliográfica de livros, artigos e em meios como sites e bibliotecas digitais.

2 BREVE HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL

A questão ambiental é essencial no cenário sociopolítico mundial. As discussões travadas acerca das relações sociais desigualmente estabelecidas, que culminam com o esgotamento dos recursos naturais, inserem-se direta ou indiretamente no âmbito das instituições educacionais por tratarem de um tema estratégico para o futuro do planeta. Quanto a isso, Pádua (2010, p.78) afirma que:

A história ambiental apresenta-se hoje como um campo vasto e diversificado de pesquisa. Diferentes aspectos das interações entre sistema sociais e sistemas naturais são esquadrihados anualmente por milhares de pesquisadores. A produção atual engloba tanto realidades florestais e rurais quanto urbanas e industriais, dialogando com inúmeras questões econômicas, políticas, sociais e culturais.

A utilização pela primeira vez do termo “Educação Ambiental” que se tem registro ocorreu no âmbito da União Internacional para a Conservação da Natureza, no encontro realizado em Paris no ano de 1948. Mas foi no ano de 1972, na Conferência de Estocolmo

que se inseriu a temática da Educação Ambiental a nível internacional. Foi lançado no ano de 1972, em Belgrado, na então Iugoslávia, o Programa Internacional de Educação Ambiental onde foram definidos os princípios e orientações para o futuro na temática.

Em 1977, ocorreu a conferência na Geórgia, passados cinco anos, foi feita a Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental, essa organização ocorreu em parceria entre Unesco e o Programa de Meio Ambiente da ONU. A partir deste encontro, foram tomadas as definições, os objetivos, os princípios e as estratégias que respaldassem a Educação Ambiental, diretrizes que são abraçadas até os dias atuais em todo o mundo, incluindo o Brasil.

Ao longo do tempo, vários documentos internacionais de suma importância para Educação Ambiental foram criados. Com isso, foram sendo estabelecidos princípios fundamentais da educação para as sociedades sustentáveis, enfatizando a necessidade de formação de pensamento crítico, coletivo e solidário, buscando a união de várias entidades em prol da sustentabilidade. Desse modo, busca-se a integração entre políticas públicas de Educação Ambiental e a sustentabilidade, criando princípios e planos de ação para educadores ambientais. Então, percebe-se, cada vez, mais uma preocupação voltada para a recuperação, conservação e melhoria do meio ambiente e da qualidade de vida.

No entanto, vale ressaltar que no Brasil a Educação Ambiental surge bem antes da sua institucionalização no Governo Federal. Já nos anos 1970, a luta pela democracia começa a se manifestar através de ações para a recuperação, conservação e melhoria do meio ambiente. É nesse período também que surge a especialização em Educação Ambiental.

No decorrer da história do pensamento da Educação Ambiental, várias entidades foram criadas, como por exemplo: Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema); Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), essa última estabelece a necessidade de inclusão da Educação Ambiental em todos os níveis de ensino; desse modo também a Constituição de 1988 que estabeleceu, no inciso VI do artigo 225, a necessidade de "promover a Educação Ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente".

Após dois anos de debate, em 1997, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) foram aprovados pelo Conselho Nacional de Educação, os quais servem de base para as escolas na elaboração do seu projeto educativo, inserindo procedimentos, atitudes e valores no convívio escolar, no que se refere a alguns temas sociais urgentes, de abrangência nacional, denominados temas transversais como: meio ambiente, ética, pluralidade cultural etc. Percebe-se que, com o passar do tempo, há uma necessidade cada vez maior de intensificar a conscientização do ser humano com relação à Educação Ambiental.

Em suma, as instituições que definem as diretrizes educacionais no Brasil, por meio de documentos oficiais, sugerem que as questões ambientais sejam trabalhadas na prática pedagógica de maneira interdisciplinar, portanto, é importante conhecermos esses níveis de integração para efetivá-las como prática em sala de aula. No próximo tópico, aprofundaremos a noção de Educação Ambiental.

3 CONCEITOS DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Conforme legislação, a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº9.795/1999, Art.1º) define:

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

Partindo dessa definição, a escola como instituição social tem papel fundamental de trabalhar esses valores com os alunos desde as séries iniciais, para que eles tomem ciência de como usufruir dos recursos oferecidos com responsabilidade.

As crianças, quando iniciam sua vida escolar nas séries iniciais, estão numa fase de formação de personalidade, é primordial que nesse momento os educadores trabalhem a questão ambiental de forma coletiva, propiciando a reflexão não apenas do uso incorreto dos

recursos naturais e como podem causar problemas para os seres vivos, mas também são necessárias outras estratégias educacionais complementares que envolvem relações sociais e implementação de políticas públicas.

O professor, ao apresentar temas ambientais nas séries iniciais, deverá fazer uma abordagem interdisciplinar, enfatizando e relacionando com o meio onde os alunos vivem, de maneira que eles entendam que o meio ambiente é composto por todos os lugares onde convivem: casa, escola, igreja, parque, assim por diante. Não obstante, pondera-se, a partir de Segura (2001, p. 7), que "a ênfase em atividades práticas talvez seja um reflexo da própria rotina atribuída às escolas: muitas aulas, muitos alunos, carência de material e sobrecarga burocrática".

Nas séries iniciais, os professores como líderes, têm papel crucial na contribuição do aprendizado dos seus alunos com relação ao meio ambiente. Os educadores podem buscar metodologias diferenciadas para trabalhar a questão ambiental de maneira dinâmica, aproximando o conteúdo ao contexto e as convivências dos alunos de maneira que se possa relacionar teoria e prática.

Para Tozoni Reis (2007, p. 67), são várias as abordagens no entendimento da educação ambiental denominadas e classificadas em diferentes categorias e que resultam em diversas práticas educativas ambientais, que podem ser sintetizadas em alguns grandes grupos:

A educação ambiental como promotora das mudanças de comportamentos ambientalmente inadequados – de fundo disciplinador e moralista-; a educação ambiental para a sensibilização ambiental – de fundo ingênuo e mobilista ; a educação ambiental centrada na ação para diminuição dos efeitos predatórios das relações dos sujeitos com a natureza – de caráter ativista imediatista; a educação ambiental centrada na transmissão de conhecimentos técnicos científicos sobre os processos ambientais que teriam como consequência uma relação mais adequada com o ambiente – de caráter racionalista e instrumental; e a educação ambiental como um processo político de apropriação crítica e reflexiva de conhecimentos, atitudes, valores e comportamentos que tem como objetivo a construção de uma sociedade sustentável do ponto de vista ambiental e social – a educação ambiental transformadora e emancipatória.

Com isso, entende-se que, para realizar uma pesquisa em Educação Ambiental é necessário partir de reflexões de seus conceitos e fundamentos de forma que o modo de produção capitalista não acaba legitimando as controvérsias ambientais.

Do ponto de vista histórico-conceitual, pode-se pontuar, de acordo com Miller Machado (2011, p. 68):

O conceito de educação ambiental evoluiu historicamente no sentido de pensar a educação articulada ao meio ambiente e refletir a complexidade dos contextos ambientais, contribuindo com a construção de um processo educativo comprometido com a sustentabilidade, e agregando a participação de novos agentes sociais interessados em construí-la, de modo a elaborar propostas pedagógicas centradas na conscientização, formação e mudanças de comportamentos dos educadores.

Assim, a perspectiva da Educação Ambiental e sua importância apresenta transformações ao longo do tempo, pois o conceito sempre dialoga com a dinâmica da própria realidade, neste caso, a sociedade, cada vez mais, aponta, por meio de seus recursos institucionais, a necessidade de uma mudança de paradigma da relação entre sociedade e a natureza. Por isso, a escola, enquanto instrumento social de educação, deve acompanhar esse movimento, dando maior atenção aos problemas ambientais em emergência.

4 O PAPEL DA ESCOLA EM FORMAR ALUNOS CONSCIENTES AOS PRINCIPAIS PROBLEMAS AMBIENTAIS

No campo da educação, estudar o meio ambiente é uma prática inovadora. Para se formar cidadãos conscientes e responsáveis, é necessário ter conhecimento. O conhecimento ambiental só faz sentido quando o educador correlaciona as informações com a realidade social e econômica do aluno. O desafio maior para o professor é saber usar as ferramentas adequadas para promover as mudanças idealizadas. Sobre isso, Tozoni (2001, p. 45) afirma que "trabalhar a educação ambiental em ambiente escolar, só faz

sentido quando associado ao contexto social e histórico, permitindo a construção de um projeto político coerente e consistente”.

Nesse sentido, o processo de educar o indivíduo para tomar o seu lugar na sociedade inicia nas séries iniciais do ensino fundamental. A questão ambiental trouxe para seu currículo a adoção de novas práticas didáticas, utilizando novas ferramentas pedagógicas para sensibilizar o estudante e prepará-lo para participar da construção de uma sociedade melhor adaptada aos preceitos da sustentabilidade, com uma visão ampla dos seus problemas gerais e reais e dos recursos que permitam mudar a situação atual, o que, em síntese, significa maior atenção aos currículos escolares em ciências humanas e sociais.

Quanto ao currículo, a Lei 9795/99 estabelece as seguintes disposições:

Artigo 10. A educação ambiental será desenvolvida como uma prática educativa integrada, contínua e permanente em todos os níveis e modalidades do ensino normal (BRASIL, Lei 9795/99, 27 de abril de 1999).

Artigo 11. A dimensão ambiental deve constar dos currículos de formação de professores, em todos os níveis e em todas as disciplinas.

Parágrafo único. Os professores em atividade devem receber formação complementar em suas áreas de atuação, como o propósito de atender adequadamente ao cumprimento dos princípios e objetivos da Política Nacional de Educação Ambiental (BRASIL, Lei 9795/99, 27 de abril de 1999)

A escola como formadora de conhecimentos, deve integrar a comunidade local às suas atividades pedagógicas, objetivando a continuidade do ensino para fora do perímetro físico das instituições. Atualmente, educar para o desenvolvimento sustentável é a única maneira de sensibilizar as pessoas à informação e à participação na defesa do ambiente e da vida em sociedade. Neste sentido, a educação é uma ferramenta indispensável à sustentabilidade.

O papel do professor diante de um contexto marcado pela degradação constante da natureza é de grande importância. Nessa interlocução entre professor e estudante, a Educação Ambiental configura-se necessária, é uma ferramenta de transformação,

potencializando o envolvimento de todos numa perspectiva interdisciplinar, inovadora e crítica, voltada para a transformação social.

Contudo, para que esse projeto se realize, é preciso investir na educação, além de garantir uma política ambiental de Estado e não de governo, fugindo da efemeridade, da descontinuidade e de resultados insatisfatórios. Articular a Educação Ambiental às leis vigentes e proporcionar uma formação com um viés mais crítico, sobretudo na área ambiental, é fundamental.

Porém, não é o que tem ocorrido por meio da educação escolar de forma satisfatória, o que indica que tanto os PCNs como as Diretrizes Curriculares Nacionais foram insuficientes para nortear a Educação Ambiental e que o mesmo pode ocorrer com a BNCC, visto que esta não apresenta nenhuma mudança significativa para o fortalecimento da Educação Ambiental no cenário nacional.

A complexidade dessas relações é intermediada pela Educação Ambiental constantes nos documentos norteadores da Educação Básica: Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) e Base Nacional Comum Curricular (BNCC), ou seja, é um tema para ser desenvolvido no currículo escolar.

Destaca-se que são atribuídas à educação escolar várias funções em diferentes instâncias e atribuições que superam a capacidade de resolução e influência sobre e na sociedade. Nesse contexto, o impasse está na prioridade atribuída ao papel da escola: promover o entendimento das disputas de classes; ou aceitação das diferenças. Essa dicotomia reflete diretamente na apropriação dos conteúdos, bem como na delimitação do papel da escola numa teia complexa de relações, interesses e re-significações produzidas pelo capital e pelo desenvolvimento social.

A falta de acordo sobre a genuína responsabilidade da escola pode reverberar na formação de cidadãos pouco críticos, deixando a sociedade à mercê das efemeridades das políticas públicas e interesses do mercado. Assim, é de se esperar que exista uma brecha para a promoção de uma Educação Ambiental efetiva. Neste sentido, é imprescindível o estudo sobre o currículo.

É relevante enfatizar que, de forma geral, o currículo na escola é organizado de acordo com a realidade social do aluno num ponto específico do tempo e do espaço. Sem desconsiderar alguns fatores importantes: um possível esvaziamento e desenvolvimento de uma visão reducionista do professor com relação à educação ambiental.

É corriqueiro, no espaço escolar, professores realizarem práticas de Educação Ambiental como ações chatas e desconectadas de significados científicos, como por exemplo a coleta seletiva dos resíduos, os mutirões contra a dengue, as transformações de resíduos sólidos em utensílios, entre outros. Essas atividades representam, em muitos casos, tal ensino em hiatos no ambiente escolar. Apesar da significância dessas atividades, o primeiro aspecto a ser levado em conta é que a Educação Ambiental não se limita a isso, mas precisa de maior investigação e aprofundamento científico dos conteúdos, reflexão sobre as questões ideológicas, políticas e sociais que direta ou indiretamente estão entrelaçadas. Como bem comenta Carvalho (2004, p. 54-55):

No Brasil, a Educação Ambiental que se orienta pelo Tratado de Educação Ambiental para sociedades sustentáveis tem buscado construir uma perspectiva interdisciplinar para compreender as questões que afetam as relações entre os grupos humanos e seu ambiente e intervir nelas, acionando diversas áreas do conhecimento e diferentes saberes também os não escolares, como os da comunidade e populações locais e valorizando a diversidade das culturas e dos modos de compreensão e manejo do ambiente. No plano pedagógico, a Educação Ambiental tem-se caracterizado pela crítica à compartimentalização do conhecimento em disciplinas. É, nesse sentido, uma prática educativa impertinente, pois questiona as pertencas disciplinares e os territórios de saber/poder já estabilizados, provocando com isso mudanças profundas no horizonte das concepções e práticas pedagógicas.

Além dos direcionamentos institucionais, deve-se entender a escola muito além de mero fixo geográfico, pois a prática escolar tem potencial transformador no pensamento social, desdobrando-se em como a sociedade interage com a natureza seja de maneira a

manter os padrões exploratórios atuais ou desenvolvendo uma preocupação ecológica significativa.

5 PRINCIPAIS PROBLEMAS AMBIENTAIS DA ATUALIDADE

No contexto atual, muito se fala em problemas ambientais, uma grande preocupação é que esses problemas em um período bem próximo (poucas décadas) acabem tornando difícil a vida no planeta, inclusive a vida humana. Muitas espécies de animais e das plantas já foram exterminadas da face da Terra, isso comprova que se o ser humano continuar degradando o meio em que vive nesse ritmo, em poucos anos não será mais possível a existência de vida no planeta.

A sociedade, no decorrer da história, passou por grandes transformações tanto físicas como biológicas graças aos avanços no setor industrial. E com esses avanços vieram também as consequências para o mundo em relação à questão ambiental, uma vez que o futuro da humanidade depende da harmonia estabelecida entre a natureza e o homem.

Diante desta discussão, foram elaborados os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) sobre Meio Ambiente, nos quais discute-se sobre a temática ambiental a ser desenvolvida num ambiente escolar. Os PCNs foram elaborados por uma equipe de especialistas ligados ao Ministério da Educação (MEC), e que têm por finalidade estabelecer uma referência curricular para o professor e apoiar a revisão e/ou a elaboração da proposta curricular dos Estados ou das escolas integrantes dos sistemas de ensino. Assinala-se, de acordo com Loureiro (2006, p. 69):

Os Parâmetros Curriculares Nacionais, produzidos com base na LDB e lançados oficialmente em 15 de outubro de 1997, documento que definiu como temas transversais, em função da relevância social, urgência e universalidade: saúde, ética, pluralidade cultural, orientação sexual e **meio ambiente** (*apud* BRASIL, 1997 – grifo nosso).

Neste sentido, percebe-se que os temas transversais lidam com valores e atitudes, onde a avaliação do educador necessita cuidado especial, não podendo ser como nas disciplinas

tradicionais. Pormenorizando a questão dos problemas ambientais, pontua-se algumas das principais frentes de atuação no contexto atual da Educação Ambiental, como por exemplo:

1) A extinção das espécies

No meio terrestre, animais selvagens estão sendo perseguidos até a extinção para a obtenção de carne, marfim ou para a produção de produtos "medicinais". No meio aquático, grandes barcos de pesca industrial, equipados com redes de arrastão ou de cerco, estão exterminando populações inteiras de peixes. A destruição do seu habitat também é um fator relevante para a crescente de extinção — algo sem precedentes se formos levar em conta que este fenômeno está sendo causado pela espécie humana na modernidade. A Lista Vermelha da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) de espécies ameaçadas não para de aumentar, bem como os índices das espécies que, aos poucos, estão desaparecendo do planeta.

As espécies não apenas têm o direito de existir, elas também fornecem produtos e "serviços" essenciais para a sobrevivência humana. Um exemplo são as abelhas e seu trabalho de polinização, necessário para o cultivo de alimentos. São muitos os problemas ambientais que afetam o meio ambiente, porém, na atualidade, alguns se sobressaem, pois o crescimento demográfico acelerado, assim como o desenvolvimento tecnológico causam grande pressão sobre os sistemas e os recursos naturais formando grandes impactos ambientais.

À medida que o crescimento demográfico acontece de forma acelerada, a quantidade de pessoas aglomeradas em áreas urbanas também cresce, com isso, os centros com alta densidade populacional necessitam de mais recursos, mais infraestrutura e mais energia. Essa necessidade maior por recursos traz diversos problemas para o meio ambiente tais como problemas sociais e econômicos, como por exemplo:

2) Desmatamento florestal

O desmatamento, principalmente no que se refere a área de floresta tropical, causa diversos problemas como perda da biodiversidade, redução da produtividade do solo,

assoreamento, erosão e tantos outros. Sem falar que quanto mais reduz a vegetação, maior será o aquecimento global do planeta.

3) Queimadas

Muitas vezes vinculadas com o desmatamento florestal, as queimadas são outro problema ambiental muito sério que o planeta enfrenta. Seja qual for o agente causador (natural ou antrópico), essa ação destruidora tem impactos bastante fortes e duradouros no meio ambiente. Elas podem causar danos irreparáveis, muitas espécies nativas podem desaparecer para sempre durante esse processo.

4) Poluição do ar e do solo

A poluição do ar e do solo corresponde a um dos tipos de poluição muito enfatizada pelos meios de comunicação e um dos maiores problemas ambientais atuais, sobretudo, por serem causados na maioria das vezes por indústrias, automóveis e agroindústrias. As substâncias poluidoras chegam ao solo e ao ar por meio de emissões atmosféricas das indústrias, resíduos industriais, disposição inadequada de resíduos a exemplo do lixo.

5) Resíduos e lixo

O ser humano produz muitos resíduos de várias origens que são depositados muitas vezes em locais inadequados contaminando a água, o ar, a vegetação, o solo e os animais. Para maior praticidade, foi inventado o material descartável. Esse tipo de material produz tanto lixo que o despejo se torna um problema ambiental crescente em vista do volume de resíduos especialmente nos grandes e médios centros. A falta de uma rede suficientemente densa e capilarizada para lidar com a problemática vem causando destruição das florestas, poluição dos mares e rios, emissão de gases capazes de provocar alterações climáticas potencialmente irreversíveis.

Como sugerido, nas cidades, o lixo gerado é um grande problema para a gestão pública. A implantação e manutenção dos sistemas de coleta e tratamento tem custos muito altos. A falta de saneamento dos resíduos domésticos, industriais e hospitalares provoca expressivo aumento de doenças e, contraditoriamente, é a própria sociedade que sofre os maiores impactos ambientais no que diz respeito ao efeito sanitário. Contudo, vale ressaltar que não necessariamente os maiores produtores de resíduos correspondem ao mesmo grupo que sofre os maiores efeitos no aspecto sanitário.

A reciclagem é uma solução para minimizar o problema do lixo, mas nem sempre viável. Uma ação simples seria a sociedade diminuir o consumo supérfluo, reutilizar e usar somente o necessário para atender suas necessidades. Na escola, o professor deve trabalhar a importância da reciclagem local, relacionado a estrutura necessária para viabilizar a reciclagem em maiores escalas.

6) Poluição dos rios e represas

Quando se trata da água, a poluição de rios e represas representa uma grande preocupação ambiental. Os resíduos orgânicos são um dos agentes de maior causa da poluição por terem suas origens nos centros urbanos, mas as atividades agropecuárias também têm sua contribuição nesse efeito sobre os recursos hídricos continentais. Isso é um problema grave, pois os recursos hídricos são necessários para o abastecimento da população, com isso, as pessoas acabam perdendo a água potável. Outro fator, presente em áreas de pesca de comunidades tradicionais e de coleta de água para consumo, é o fenômeno da eutrofização, que causa grande deterioração na qualidade da água oriunda do acúmulo de metais pesados no sistema hídrico.

7) Aquecimento global

O aquecimento global é um dos mais comentados atualmente por ser um dos mais graves, pois afeta diretamente a possibilidade de continuidade da vida humana no planeta. Alguns autores têm conceitos diferenciados a respeito do aquecimento global no processo.

Os conceitos de aquecimento global são muito discutidos na atualidade, vários autores conceituam o aquecimento global como sendo uma consequência da emissão de gases tóxicos oriundo das queimadas de combustíveis fósseis ou das queimadas, para outros, o aquecimento global é apontado como sendo um período sazonal da Terra, o qual segue um período glacial, nesse último caso o ser humano caso teria o papel somente de agravar ou não os efeitos de elevação de temperatura.

Porém, é necessário ponderar que o modo de produção fundado na Revolução Industrial condicionou um novo paradigma no que se refere ao uso de recursos naturais, o que é particularmente representado pela queima de combustíveis de origem fóssil (e outros materiais baseados em biomassa) e a consequente emissão de gases intensificadores do aquecimento global na atmosfera.

8) Assoreamento

O assoreamento é o acúmulo de sedimentos ou de lixo e outros materiais levados até o leito dos cursos d'água pela ação da chuva, do vento, da gravidade ou do ser humano. Esse processo pode ocorrer naturalmente, mas pode ser gerado ou intensificado pela ação do homem, quando se retira a mata ciliar, por exemplo, ou no descarte inadequado de lixo nos rios, que vão se concentrar no fundo dos cursos de água.

A construção de barragens ou terraplanagens mal planejadas também intensificam a deposição de sedimentos, por conta do volume de solo e detritos movimentados. Um visível reflexo dos assoreamentos são as enchentes. Quando o leito do rio está sem mata ciliar e ocupado por detritos, as chuvas fortes podem ocasionar cheias excepcionais dos rios e, conseqüentemente, em enchentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa se propôs a apresentar de maneira didática os principais problemas ambientais da atualidade tendo como âmbito de discussão a Educação Ambiental. Essa

estratégia requer um novo enquadramento mental e um novo conjunto de valores. A educação é essencial e a promoção de tais valores pode aumentar a capacidade das pessoas de enfrentar as questões ambientais e de desenvolvimento.

A educação, em todos os seus níveis, especialmente na base, tem na escola o caminho para fixar valores e reflexões que irão ganhar força a longo prazo, trazendo mudanças eficazes. Verificou-se que é necessário trabalhar arduamente a reflexão e o despertar da consciência para que as crianças, futuros adultos, pois é necessário que saibam fazer uso dos recursos naturais sem degradar o meio ambiente.

Para isso, faz-se necessário o desenvolvimento de atividades diversificadas por meio da prática escolar. Quando o aluno está na escola, é levado a realizar ações que possibilitam o seu entendimento acerca da importância da sustentabilidade, ele é capaz de reproduzir essas ações em qualquer lugar que possa habitar.

Entende-se que a educação ambiental pode mudar hábitos, transformar a situação do planeta Terra e proporcionar uma melhor qualidade de vida para as pessoas. Isso é possível em vista de uma possível “ecologização” do pensamento social sobre a natureza, onde cada indivíduo sinta-se responsável em fazer algo para conter o avanço da degradação ambiental, inclusive como meio de autopreservação. Para haver mudanças de postura e de pensamento quanto às questões ambientais, faz-se necessário o comprometimento de toda a comunidade escolar, bem como a capacitação permanente dos professores das séries iniciais juntamente com políticas públicas eficazes e comprometidas com o meio ambiente.

Por fim, entende-se de maneira fundamental que a Educação ambiental na mais tenra idade desperta na criança e no adolescente a consciência de preservação e da cidadania. Estes sujeitos passam a compreender, desde cedo, que necessitam cuidar e preservar do meio, além disso, que o futuro depende do equilíbrio entre homem e natureza e do uso racional dos recursos naturais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 24 maio de 2022.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm Acesso em 23 jan. 2023

CARVALHO, I. C. de M. **Educação Ambiental: a formação do sujeito ecológico**. São Paulo: Cortez, 2004.

LOUREIRO. Carlos Frederico B. **Trajetória e Fundamentos da Educação Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MULLER, Carine; MACHADO, Paulo Romeu Moreira. Caminhada na natureza: prática alternativa de educação física escolar para fins de educação ambiental. **REMOA - Rev. de Monografias Ambientais**, v. 4, n. 4, out., 2011. Disponível: <<https://periodicos.ufsm.br/remoa/article/view/3951>>. Acesso em 10 out. 2022.

PÁDUA, J. a. **Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

QUINTAS, J.S.A. **Dimensão Socioambiental na Gestão Ambiental Pública: uma contribuição para repensar a Estrutura Regimental do IBAMA e do ICMBIO**. Brasília: 2008.SEGURA, Denise de S. Baena. **Educação Ambiental na escola pública: Da curiosidade ingênua à consciência crítica**. São Paulo: Annablume, 2001.

TOZONI-REIS, M. F. C. **Contribuições para uma pedagogia crítica na educação ambiental: reflexões teóricas**. In: LOUREIRO. C. B. A questão ambiental no pensamento crítico: natureza, trabalho e educação. Rio de Janeiro: Quartet, 2007.

A SUB-REPRESENTAÇÃO DE MULHERES EM CARGOS POLÍTICOS ELETIVOS NO BRASIL

Muriana Carrilho Bernardineli¹
Milla Finotti Alcure²

RESUMO

À destarte dos consecutivos avanços legislativos favoráveis ao maior engajamento político feminino ocorridos após da promulgação da Carta Constitucional de 1988, a participação de mulheres no cenário político nacional não exprime equivalência com a parcela populacional feminina ou mesmo com o número de eleitoras. O ordenamento jurídico ao eleger o princípio da isonomia como uma das principais garantias individuais conferidas aos cidadãos, destinou às mulheres direitos idênticos aos dos homens, salvaguardando a sua proteção em situações que demandam intervenção por meio de políticas públicas positivas, o que autorizou a criação de normas eleitorais visando maior participação feminina no cenário político nacional, em especial, as leis de cotas implementadas a partir da década de 1990. Entretanto, passadas mais de três décadas desde que iniciadas as tentativas legislativas visando mitigar o desequilíbrio entre os gêneros no cenário político, o que se percebe na prática, é a persistente manutenção das condições de inferioridade numérica observada ainda no início da mais recente experiência democrática, com a sub-representação feminina em cargos políticos eletivos. Estudo mais aprofundado sobre o tema, faz emergir a percepção de que a legislação nacional criada para fins de garantir papel mais acentuado às mulheres na ocupação de cargos públicos, apresenta vieses ocultas, as quais conferem na prática a manutenção do *status quo*. O estudo dessas normas, à luz do seu impacto é relevante à promoção de normas mais eficazes, e por fim, a aclamada impulsão feminina na arena política nacional. Utilizou-se do método dedutivo e revisões bibliográficas.

Palavras-chave: Gêneros; Política nacional; Políticas públicas positivas; Princípio da isonomia; Sub-representação feminina.

ABSTRACT

Despite the consecutive legislative advances that favored greater female political engagement after the enactment of the 1988 Constitutional Charter, the participation of women in the national political scenario does not express equivalence with the female population share or even with the

¹ Doutora em Função Social do Direito pela FADISP - Faculdade Autônoma de São Paulo. Mestre em Ciências Jurídicas com ênfase em Direitos da Personalidade pela UNICESUMAR - Centro Universitário de Maringá. Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário pelo IDCC - Instituto de Direito Constitucional e Cidadania em parceria com a UENP - Universidade Estadual do Norte do Paraná. Bacharel em Direito pela UEM - Universidade Estadual de Maringá. Docente do curso de Graduação em Direito na PUCPR - Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Docente do curso de Graduação em Direito na Faculdade SMG - Santa Maria da Glória. Docente da Pós-Graduação em MBA, Gestão de Pessoas e Marketing da Faculdade SMG - Santa Maria da Glória. Parecerista da Revista Científica do Curso de Direito da Universidade Metodista de São Paulo. Palestrante e ministrante de cursos. Advogada. E-mail: muriana_bernardineli@hotmail.com.

² Especialista em Direito Penal Econômico e Empresarial pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Compliance e Governança Corporativa pelas Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito e Ciências Sociais do Leste de Minas - FADILESTE. Advogada. E-mail: mfalcure@gmail.com

number of female voters. The legal system, by electing the principle of isonomy as one of the main individual guarantees conferred on citizens, assigned women identical rights to men, safeguarding their protection in situations that demanded intervention through positive public policies, which authorized the creation of electoral norms aiming at greater female participation in the national political scenario, in particular, the quota laws implemented from the 1990s onwards. However, after more than three decades since the beginning of legislative attempts to mitigate the imbalance between genders in the political scenario, what can be seen in practice is the persistent maintenance of conditions of numerical inferiority observed even at the beginning of the most recent democratic experience, with female underrepresentation. A more in-depth study on the subject gives rise to the perception that the national legislation created with the aim of guaranteeing a greater role for women in holding public office, presents hidden biases, which, in practice, confer the maintenance of the status quo. The study of these norms, in the light of their impact, is relevant to the promotion of more effective norms, and finally, to the legitimate guarantee of female impulsion in the national political arena. The deductive method and bibliographic reviews were used.

Keywords: Genders; National political; Positive public policies; Isonomy principle, Female underrepresentation.

INTRODUÇÃO

O presente artigo visa analisar a sub-representação de mulheres em cargos políticos eletivos no Brasil, abordando para tanto a legislação brasileira destinada à elevação do número de mulheres nos cargos políticos eletivos. Trata-se de normas embasada nos princípios democrático e da isonomia, que visam a redução do quadro de sub-representatividade feminina no meio político, em especial através de políticas de cotas e reservas financeiras.

A justificativa da pesquisa está relacionada ao fato de que mesmo com a legislação positiva vigente, ainda há grande desigualdade de gênero no meio político, o que torna necessário a análise e possível revisão desta legislação, para que esta preste-se à sua função garantidora na adequação da paridade no meio político, refletindo por consequência na promoção de leis e políticas públicas que garantam maior proteção dos interesses da parcela feminina da população – que apesar de mais numerosa, enfrenta maiores revezes sociais e econômicos.

Inicialmente o estudo abordará os princípios jurídicos e motivações internacionais que deram origem a estas legislações, demonstrando que a projeção feminina no meio político é condição inafastável ao alcance do modelo democrático ideal.

No tópico seguinte buscar-se-á tecer o estudo da legislação nacional que visa a implementação da igualdade de gênero no meio político, solidificada a partir da década de 1990, assim como a análise dos obstáculos legislativos e práticos à sua adequada aplicação. E será ainda traçada análise do modo os partidos políticos brasileiros aferiram

interpretações desfavoráveis ao modelo de isonomia constitucional desejada pelas leis de reservas de cotas implementadas à partir da década de 1990.

Por fim, serão apontadas alternativas de ajustes para que futuras legislações possam desencadear resultados mais efetivos e, portanto, compatíveis com aquilo que se espera dentro de uma democracia plena e igualitária.

Quanto à metodologia, o método aplicado foi histórico com o estudo dos principais marcos legislativos que conduziram à solidificação de um modelo eleitoral assinalado pela baixa participação feminina, além da análise nas relações eleitorais e políticas de mulheres no Brasil e o seu impacto no processo político contemporâneo. E o método dedutivo a partir da revisão bibliográfica e da análise de dados disponibilizados pelo TSE referentes às candidaturas femininas e ocupações de cargos públicos eletivos, correlacionando-os às informações gerais sobre a população brasileira colhidas junto ao IBGE.

1 A HISTÓRICA SUBMISSÃO FEMININA E A INAUGURAÇÃO PRINCÍPIO DA ISONOMIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO

Mesmo diante da imposição legal de cotas para candidaturas femininas e reserva de valor destinado a essas campanhas, os resultados nas urnas ainda não refletem de maneira proporcional às características populacionais brasileiras, assinalando um fenômeno de sub-representação feminina nos cargos de poder político eletivo.

Em um país formado por 51,8% de mulheres (BRASIL, 2021), o que se observa na arena política é uma composição predominantemente masculina. De acordo com um estudo realizado pela União Interparlamentar - organização internacional responsável pela análise dos parlamentos mundiais, dentre 192 países, o Brasil aparece na 142ª colocação do ranking de participação de mulheres na política nacional, com 15% das cadeiras da Câmara dos Deputados e 12,4% de cadeiras no Senado Federal (VIEIRA; JANONE, 2021).

O panorama político atual é reflexo de um contexto histórico e cultural que sempre dispensou à presença feminina um papel secundário na tomada de decisões. As conquistas políticas, embora em concorrência similar aos demais países, foram lentas em termos legislativos e ainda mais arrastadas em termos de engajamento.

O Direito ao voto adveio com o Código Eleitoral de 1932, posteriormente sustentado pela Constituição Federal de 1934. Entretanto, o acesso ao sufrágio não

garantiu a participação feminina nos parlamentos nacionais e um número pequeno de mulheres seguiu ocupando as vagas no Congresso durante os anos seguintes.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, passou a vigorar no ordenamento jurídico o princípio da isonomia, e com ele um avanço preponderante ao enunciar a busca por igualdade material entre os gêneros.

Sobre o tema, vale destacar que:

A Constituição Cidadã inovou na igualação de direitos e deveres entre homens e mulheres, visto que, até então, o ordenamento jurídico brasileiro dispensava tratamento diferenciado à mulher, inferiorizando-a. As garantias asseguradas demonstram que o constituinte atentou para as distinções existentes entre os gêneros, não apenas de ordem física, mas também social e econômica, aplicando sabiamente a isonomia (ALVES, *et al.*, 2016, p. 37).

Assim, por meio de medidas que permitam o acesso das mulheres aos cargos públicos, busca-se a efetiva igualdade de gênero e assim a tão almejada justiça social.

O princípio da isonomia em sua precípua finalidade atua com astúcia no ordenamento, uma vez que “a precaução em estabelecer um tratamento isonômico não impediu o constituinte de adotar tratamento diferenciado em determinados casos” (MACIEL, 1997, p. 2). Significa afirmar que a Constituição vigente reconhece as diferenças entre indivíduos e autoriza a criação de normas que vislumbram a redução de disparidades.

Nessa ótica, ensina Alexandre de Moraes:

A correta interpretação desse dispositivo torna inaceitável utilização do *discrimen* sexo, sempre que o esmo seja eleito com o propósito de desnivelar materialmente o homem da mulher; aceitando-o, porém, quando a finalidade pretendida for atenuar os desníveis. Consequentemente, além de tratamentos diferenciados entre homens e mulheres previstos pela própria Constituição (art. 7º, XVIII e XIX; 40, §1º; 143, §§ 1º e 2º; 201, §7º), poderá a legislação infraconstitucional pretender atenuar os desníveis de tratamento em razão do sexo (MORAES, 2005, p. 34).

Portanto, ao restar estabelecida a atuação do princípio da isonomia na sociedade democrática como ferramenta para a promoção de justiça social, entende-se que a redução do desequilíbrio entre os gêneros, demanda a sua invocação para a ascensão de políticas públicas voltadas para a criação de painel harmonioso no meio político.

Entretanto, ante a histórica submissão feminina e ausência dessa figura em espaços de poder, é certo que a mera autorização constitucional não foi suficiente para inaugurar uma nova realidade em que mulheres automaticamente passam a ocupar o seu espaço no ambiente democrático em pé de igualdade com os homens.

2 ADOÇÃO DE POLÍTICAS POSITIVAS VISANDO A IMPLEMENTAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA NO MODELO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

É clara a relação entre democracia e representação, e quando tais conceitos não estão alinhados, é factual que a promoção da justiça e inclusão, baluartes da Constituição Federal vigente decaíam em desamparo.

Para Eneida Valarini. Martins: “Na medida em que as pessoas eleitas para tomarem as decisões que dizem respeito à coletividade não representam toda a coletividade, inevitavelmente excluem-se as perspectivas dos segmentos sociais vulneráveis” (MARTINS, 2007, p. 15). Significa que uma democracia plena, demanda mecanismos que garantam a participação de todos os segmentos da população, com destaque à sua parcela feminina, que embora numericamente superior, sucumbe de claro déficit social e econômico.

Para este propósito, a prática mais acertada é a imposição de cotas de gênero, as quais em um “primeiro momento, são medidas compensatórias que possibilitam que mais mulheres ocupem espaços. Num segundo momento, são medidas distributivas que buscam assegurar a igualdade entre homens e mulheres” (GROSSI, *et al.*, 2001, p. 169). O que se objetiva a partir da instituição dessas cotas é, portanto, a imposição na prática da igualdade de gênero já constitucionalmente aclamada.

Existe toda uma cultura e suporte histórico-cultural que ensejaram na dominação masculina em cargos político e tal paradigma não se quebra apenas com prosa jurídica. De modo que, “anteriormente à demanda por representação substantiva de mulheres, deve-se analisar o papel das regras e procedimentos na manutenção ou superação da desigualdade política entre homens e mulheres parlamentares” (REZENDE, 2015, p. 27). Portanto, deve-se reconhecer que a norma escrita apenas adquire o condão de promover mudanças sociais e políticas substanciais quando acompanhada de políticas públicas bem elaboradas e bem aplicadas.

Assim, é certo que esse desequilíbrio entre gêneros onera medidas enfáticas no propósito da mudança, as quais têm por sustentação o princípio da isonomia, implicando na adoção de políticas afirmativas na busca de relação mais harmônica entre homens e mulheres na ocupação de cargos públicos.

3 LEIS DE RESERVAS DE COTAS IMPLEMENTADAS À PARTIR DA DÉCADA DE 1990: INTERPRETAÇÕES DESFAVORÁVEIS AO MODELO DE ISONOMIA CONSTITUCIONAL AFERIDA PELOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS

No período após a inauguração do novo modelo democrático brasileiro, nenhuma medida visando a mitigação do desequilíbrio de gênero entre homens e mulheres no meio político nacional foi implementada, até que questões internacionais se somaram ao Enunciado Constitucional influenciados pela IV Conferência Mundial sobre a Mulher, ocorrida em setembro de 1995, em Beijing.

Então, inspiradas pelas experiências de outros países na temática do acesso feminino ao poder, a bancada feminina no Congresso Nacional se articula e propõe que legislação eleitoral brasileira assegure uma cota das vagas para as candidaturas de mulheres (GROSSI, *et al.*, 2001).

O artifício legislativo de cotas gênero foi finalmente inaugurado no cenário político nacional no ano de 1995, por meio da Lei n.º 9.100, a qual conferia a obrigatoriedade aos partidos de apresentar uma reserva de gênero de 20% de candidaturas femininas para as eleições proporcionais estaduais, federais e municipais, objetivando a ampliação da participação feminina em cargos políticos eletivos.

Posteriormente, a Lei 9.504/97 provocou alteração na imposição, ao conferir a obrigatoriedade de cota mínima (30%) e máxima (70%) para homens e mulheres, e não mais estabelecendo reserva feminina. Sobre a legislação de 1997, vale menção às observações de Patrícia Rangel:

Tal elevação pode ser entendida como uma “válvula de escape”, uma vez que um partido pode apresentar uma lista completa de candidatos sem incluir sequer uma mulher. Assim, se um determinado distrito pode eleger 100 deputados, cada partido pode oferecer 150 candidatos (150% das vagas). Sob a letra da lei 9.504/97, 45 dessas vagas devem ser do sexo feminino, mas o partido pode então apresentar 115 candidatos homens e deixar candidatas femininas em aberto sem violar a lei. A única sanção para o não cumprimento é o impedimento de substituir as vagas reservadas por candidatos do outro sexo (RANGEL, 2009, p. 68).

Dessa forma, os partidos restaram desobrigados a constituir um mínimo de cotas femininas, desde que igualmente não preenchessem o mínimo de cotas masculinas, e aquilo que *a priori* deveria se apresentar como um avanço, padeceu de ambiguidade semântica que autorizou um revés retrocesso.

Posteriormente, a Lei 12.034/09 promoveu a modificação do termo anterior “reservará” para “preencherá”, o que, em teoria deveria pôr fim à imprecisão da norma legal e alavancar o número de candidaturas femininas. Porém, esta nova legislação manteve a autorização de registro de número de candidaturas correspondente a 150% das cadeiras a serem preenchidas – o impacto observado, já nas eleições de 2010 serve a demonstrar a ineficiência da norma: segundo dados do TSE, apenas 17,3% dos partidos cumpriram a lei de cotas nessas eleições (BRASIL, 2010).

Ademais, essa imposição de 30% de cota de gênero, podia ser distribuída entre os partidos que compunham a mesma coligação, advindo assim generalizada despreocupação dos partidos na alocação de recursos e promoção de campanhas femininas, uma vez que ao diluir a obrigação entre os vários partidos que compunham a coligação, a norma não os alcançava individualmente. E assim, candidaturas femininas pouco expressivas (ou até mesmo laranjas/fantasmas) acabavam por não impactar substancialmente no resultado final de cada partido.

Com o advento da obrigatoriedade de lançamento de pelo menos 30% de candidatas mulheres em 2009, alguns partidos com o ideário de burlar a determinação, realizaram o lançamento de candidaturas femininas fantasmas, as quais possuíam o único objetivo de permitir que os partidos lançassem um maior número de candidatos do sexo masculino, ficando as candidaturas femininas existentes apenas no registro eleitoral e nem elas próprias votavam em si mesmas (PEIXOTO, *et al.* 2022).

Percebe-se aqui, que os partidos, sem qualquer preocupação com o sentido da norma e com a importância que esta representou para a busca por uma verdadeira democracia representativa, abstiveram-se de promover com os atos que iam além de seu restrito cumprimento. Outro fato igualmente relevante é a ausência de consternação social que este desdém legislativo causou, o que possivelmente pode ser explicado por um forte resquício daquela herança histórica que retira a mulher dos espaços públicos e de poder.

Dados do TSE mostram que ainda nas eleições de 2016, dos 16 mil candidatos que não obtiveram nenhum voto, 90% eram do sexo feminino (BRASIL, 2022d), permitindo concluir que os partidos agenciaram tais candidaturas com o mero intuito de atender à exigência normativa de modo estrito, e sem dar qualquer importância ao seu sentido, desautorizando modificações expressivas no sistema político nacional.

Seja pela permissibilidade legal ou ainda em razão do pesado tabu social que permeia o papel da mulher na sociedade, tais leis não apresentaram o resultado almejado. Mister esclarecer que as cotas são sobre o percentual de candidaturas e não sobre o

número dos assentos disponíveis, o que reduz a sua efetividade em momento pós eleição (SCHNORRENBURGER; ANGELIN, 2017, p. 8). Ou seja, ainda cabe severa crítica ao modelo escolhido pelo Brasil para alcançar a equidade legislativa, o qual buscou apenas oferecer um percentual de vagas às mulheres na disputa de cargos, sem qualquer garantia de sucesso na ocupação de cadeiras legislativas.

E assim, a implementação de tais medidas cotejaram em um ínfimo impacto no que tange à representatividade feminina em cargos políticos eletivos. Como elucida Eneida Valarini Martins:

Com efeito, a adoção de ações afirmativas, em especial de cotas de representação política para mulheres, é apontada como elemento importante no aumento da presença feminina nas casas legislativas. No Brasil, no entanto, a política de cotas vem despertando intensos debates quanto a sua eficácia, sobretudo após as experiências eleitorais sob sua vigência. A experiência brasileira parece não ter repetido o sucesso de outros países da América Latina que conseguiram incrementar significativamente a participação feminina no parlamento após a adoção de ações afirmativas (MARTINS, 2007, p. 7).

Restou evidenciado o desinteresse dos partidos políticos brasileiros com a conquista da equidade de gênero, os quais em sua maioria sequer externaram qualquer preocupação na condução dessas candidaturas, pois não havia o apoio político e financeiro necessário à construção de uma candidatura vitoriosa.

Como ensina Luciana Costa Silva, a ausência de espaço de divulgação de suas campanhas e de suporte financeiro adequado, faz minar as ganas políticas de candidatas do sexo feminino:

As mulheres permanecem sendo minoria a ocupar cargos na esfera política e este desinteresse se dá principalmente pela falta de incentivo, visto que os partidos políticos são praticamente em sua totalidade comandados por homens e estes apesar de cumprirem a Lei de cotas, fornecendo 30% das vagas do partido para mulheres, ainda permanecem apoiando e investindo em outros homens para que estes sejam eleitos. Desta forma, mulheres além de encontrarem dificuldades para participar de um partido político, quando fazem parte dele não possuem incentivo financeiro ou qualquer forma de apoio, assim não possuem espaço nas propagandas eleitorais, ficando de fora da TV, rádio e outros meios de comunicação (SILVA, 2020, p. 62).

Assim, a postura dos partidos políticos, ao se afastar do modelo de equidade de gênero almejado pela Constituição Federal vigente, e por consequência lógica a ausência de êxito das políticas afirmativas de cotas de gênero até as eleições de 2018, com a manutenção do padrão de sub-representatividade feminina serviu para demonstrar a necessidade de implementação de novas políticas.

4 MODELOS LEGAIS ATUAIS DE POLÍTICA DE RESERVA DE COTAS FEMININAS E INTERPRETAÇÕES DO JUDICIÁRIO SOBRE O TEMA

A simples exigência de uma quantidade mínima de candidaturas femininas quedou-se como medida nitidamente insuficiente para alcançar o objetivo de promover a igualdade de gênero, por isso, novos modelos legais na adoção da política de reserva de cotas femininas têm sido aplicadas no cenário brasileiro.

A Emenda Constitucional 97/2017 vetou a celebração de coligações nas eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados, Câmaras e Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais. No que tange às candidaturas femininas, tendo como efeito reflexo a imposição de que cada um dos partidos disponha de indicação mínima de 30% de mulheres filiadas para a concorrência ao pleito (BRASIL, 2022b).

Somada a esta nova condição legal, no Julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n 5.617/2018 (BRASIL, 2018), o Supremo Tribunal Federal proferiu decisão dando interpretação conforme a Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015, equiparando o patamar legal mínimo de candidaturas femininas ao mínimo de recursos do Fundo Partidário, ou seja, 30% do montante do Fundo alocado a cada partido. Fixou ainda que na hipótese de haver percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos alocados seja elevado na mesma proporção.

Outro ponto que a Emenda Constitucional 97/2017 alcançou foi dar fim a interpretação dada a alguns partidos no sentido de considerar no percentual destinado às candidaturas femininas os valores gastos em campanhas majoritárias, quando na composição da chapa principal masculino mulheres eram selecionadas para ocupar o cargo de vice candidata. Condição que, inclusive, explicaria o número elevado de candidatas à vice-presidência no pleito de 2018.

Posteriormente, em resposta à consulta formulada por um grupo de 14 mulheres parlamentares, o Plenário do Supremo Tribunal Eleitoral, de forma unânime confirmou que a parcela de tempo de rádio e TV destinado à divulgação das campanhas femininas igualmente deveriam seguir o mínimo de 30% (BRASIL, 2022c).

Significa com isso, que os partidos passaram a obrigatoriamente destinar percentual mínimo 30% de suas vagas, assim como 30% de seus recursos advindos do Fundo Partidário às candidaturas femininas.

A alteração legal, ao impor a cota de gênero, tanto no número de candidatos como no valor destinados à promoção das campanhas para cada um dos partidos, teve como objetivo condicioná-los a buscar candidaturas verdadeiramente expressivas, que se prestem a elevar o número de votos. Pois caso contrário, estarão desperdiçando valiosos recursos de campanha.

Ao analisar tais decisões e suas consequentes alterações legais, Vitor de Moraes Peixoto e outros autores mencionam a intenção do judiciário em ver aumentada a capacidade competitiva feminina no pleito num contexto analítico que classifica como terceira onda das mudanças institucionais ocorridas a partir da década de 1990 na busca pela igualdade de gênero na arena política brasileira, mencionando que as alterações visavam uma atenuação da desigualdade de condições na competição eleitoral. Tratando-se de um conjunto de mecanismos que visaram ampliar a capacidade de competição feminina via distribuição de recursos partidários, sendo eles, diretos como FEFC e indiretos como HGPE, proibindo a participação de pessoas jurídicas no financiamento de campanhas. Inovações estas que foram introduzidas, sobretudo, pelo poder judiciário (PEIXOTO, *et al.* 2022).

Seguindo caminho similar àquele antecipado por meios judiciais, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 117, a qual obriga os partidos a destinar 30% dos recursos públicos para campanhas femininas, com distribuição proporcional à totalidade de candidatas dos valores repassado aos partidos através do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – mais conhecido como Fundo Eleitoral – e também do Fundo Partidário direcionados a campanhas (BRASIL, 2022a).

A Emenda supera as decisões judiciais ao destinar valor correspondente a 5% do Fundo Partidário (atualmente montante superior a R\$ 55 milhões de reais) à criação, promoção e difusão de programas que visem a participação de mulheres na arena política nacional. Entretanto, a nova norma retrocede ao conferir anistia os partidos das sanções pelo descumprimento da norma em data posterior à sua promulgação.

Tais alterações visam garantir igualdade material entre as candidaturas, desobstaculizando o acesso de mulheres aos cargos eletivos, com vistas na composição de quadros políticos mais representativos, entretanto, as conquistas verificadas nas eleições de 2022 foram tímidas, ainda que perceptíveis.

Apenas 02 estados brasileiros elegeram mulheres para o exercício do cargo de governadora. O número de deputadas federais teve aumento de 18,18% quando comparados à legislatura anterior (ITO, 2022). Na comparação com a última renovação

de um terço do Senado, em 2014, a participação feminina na disputa cresceu: 22,5% e este ano contra 18,9% do total de senadores (ARAÚJO, 2022).

Constata-se que à destarte das experiências legislativas aplicadas no Brasil a partir da década de 1990 visando equilibrar a representatividade de gênero no meio político nacional, ainda é destacado o distanciamento com os princípios constitucionais que dispõe sobre a soberana popular, cujo pilar sustentador é a tríade: princípio da isonomia, o princípio democrático e o princípio republicano.

CONCLUSÃO

Mulheres foram afastadas do meio social e político por séculos. As heranças desse modelo patriarcal ainda são percebidas na sociedade, advindo daí, como uma de suas consequências, o cenário de sub-representação política sobre o qual foi tecido o presente estudo.

Mesmo após inserção de políticas afirmativas no arcabouço jurídico nacional, as quais vêm desde a década de 1990 impondo cotas mínimas para a participação feminina e mais recentemente condicionando os partidos a destinar reserva financeira proporcional para a divulgação dessas campanhas, os avanços ainda são tímidos e insuficientes para o alcance do modelo político equitativo idealizado pela Constituição Federal vigente.

Fato é que a exclusão de quaisquer grupos em instâncias políticas não combina com uma sociedade democrática de direito e o que se tem como missão para um breve futuro é a programação de ações plenas e eficazes para a correção dessa falha, retificando a violência simbólica da qual padece a parcela feminina da população e assim finalmente superando os obstáculos que afasta a igualdade de gêneros anunciada na Carta Maior.

Os motivos que levam à discrepância numérica de mulheres em cargos de poder político passam por paradigmas sociais, pelo comportamento dos partidos brasileiros e também os fenômenos de poder por trás das estatísticas cruas. Reverter tal condição demanda a revisão legislativa das normas atualmente aplicadas, possivelmente visando a reserva de cotas na ocupação dos cargos e não mais na disputa eleitoral.

Cabe ainda questionamento acerca da viabilidade jurídica na imposição aos partidos políticos de aplicação de regras internas que proporcionem melhores condições de competição às mulheres em processos eleitorais conferindo-lhes responsabilidade e atuação prática no seu papel de guardiões do modelo democrático constitucional.

O certo é que ações que afastem ou mitiguem o fenômeno de sub-representação política feminina é crucial para o alcance do modelo de democracia representativa

desejado pela Constituição Federal vigente, e justamente por isso, deve ser modelo alcançado para um sistema democrático justo e eficaz.

REFERÊNCIAS

ALVES, Samille Lima, *et al.* Democracia, Cidadania e o Princípio da Igualdade: Medidas de Discriminação Positiva e a Presença da Mulher na Política. **Revista Populus**. Salvador. n. 2. nov. 2016. Escola Judiciária Eleitoral da Bahia.

ARAÚJO, Janaína. Participação de mulheres na disputa ao Senado cresce, mas número de eleitas é menor. **Rádio Senado**. 03 out. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2022/10/03/participacao-de-mulheres-na-disputa-ao-senado-cresce-mas-numero-de-eleitas-e-menor>. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Apenas 17,3% dos partidos/coligações cumpriram as cotas nas Eleições 2010**. 08 out. 2010. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/area-imprensa/ultimas_noticias/2010/10/apenas-17-3-dos-partidos-coligacoes-cumpriram-as-cotas-nas-eleicoes-2010. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Congresso promulga cota de 30% do Fundo Eleitoral para candidaturas femininas**. 05 abr. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/864409-congresso-promulga-cota-de-30-do-fundo-eleitoral-para-candidaturas-femininas/> Acesso em 22 de nov. de 2022.a

BRASIL. Cota de 30% para mulheres nas eleições proporcionais deverá ser cumprida por cada partido em 2020. **Notícias Tribunal Superior Eleitoral**. 11 ago. 2022. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/cota-de-30-para-mulheres-nas-eleicoes-proporcionais-devera-ser-cumprida-por-cada-partido-em-2020>. Acesso em: 21 nov. 2022.b

BRASIL. Fundo Eleitoral e tempo de rádio e TV devem reservar o mínimo de 30% para candidaturas femininas, afirma TSE. **Notícias Tribunal Superior Eleitoral**. 11 ago. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>. Acesso em: 21 nov. 2022.c

BRASIL. Mais de 16 mil candidatos tiveram votação zerada nas Eleições 2016. **Notícias Tribunal Superior Eleitoral**. 11 out. 2022. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/mais-de-16-mil-candidatos-tiveram-votacao-zerada-nas-eleicoes-2016>. Acesso em: 08 nov. 2022.d

BRASIL. Quantidade de homens e mulheres. **IBGE Educa**. 2021. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de->



homens-

mulheres.html#:~:text=Segundo%20dados%20da%20PNAD%20Cont%C3%ADnu,51%2C8%25%20de%20mulheres. Acesso em: 09 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617 Distrito Federal**. Ministro Relator: Edson Fachin. 15 mar. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 633.703 Minas Gerais**. Ministro Relator: Gilmar Mendes. 23 mar. 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629754>. Acesso em: 09 dez. 2022.

GROSSI, Míriam Pillar. *et al.* Transformando a diferença: as mulheres na política. **Estudos Feministas**, ano 9, p. 167-206, 2. sem. 2001. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/26366560_Transformando_a_diferenca_as_mulheres_na_politica/link/0399dc7a0cf2f321f131cec9/download. Acesso em: 03 nov. 2022.

ITO, Daniel. Com pequeno avanço, aumenta o número de mulheres eleitas. **Agência Brasil**. 31 out. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/politica/audio/2022-10/com-pequeno-avanco-aumenta-o-numero-de-mulheres-eleitas>. Acesso em: 22 nov. 2022.

MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. **A igualdade entre os sexos na Constituição de 1988**. Brasília, maio 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/159/10.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2023.

MARTINS, Eneida Valarini. **A política de cotas e a representação feminina na Câmara dos Deputados**. Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo do programa de Pós-graduação do Cefor (Centro de Formação da Câmara dos Deputados). Brasília 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2005.

PEIXOTO, Vitor de Moraes. *et al.* Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral das mulheres nas eleições brasileiras (1998-2020). **Dossiê Eleições Estud.** av. 36 (106). sep./oct. 2022. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.006>. Acesso em: 21 nov. 2022.



RANGEL, Patrícia. Existe democracia sem mulheres? Uma reflexão sobre a função e o apoio das ações afirmativas na política. **Revista do Observatório Brasil de Igualdade de Gênero**, Brasília: Secretaria Especial de Políticas Públicas para Mulheres, ano I n° I, p. 67-75, 2009. Disponível em: https://www.academia.edu/32055210/Existe_democracia_sem_as_mulheres_Uma_reflex%C3%A3o_sobre_a_fun%C3%A7%C3%A3o_e_o_apoio_%C3%A0s_a%C3%A7%C3%B5es_afirmativas_na_pol%C3%ADtica. Acesso em: 03 nov. 2001.

REZENDE, Daniela Leandro. **Qual o lugar reservado às mulheres? Uma análise generificada de comissões legislativas na Argentina, no Brasil e no Uruguai**. Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (Doutorado em Ciência Política). Belo Horizonte Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas Universidade Federal de Minas Gerais. 2015.

SILVA, Luciana Costa. **Representação política das mulheres e enfrentamento da desigualdade de gênero**. Orientadora: Patrícia Tuma Martins Bertolin. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo: 2020.

SCHNORRENBURGER, Neusa; ANGELIN, Rosângela. Movimentos Feministas e o Direito ao Sufrágio Feminino no Brasil: uma Conquista Ainda em Fase de Implementação. **Salão do Conhecimento UNIJUÍ**. XXII Jornada de Pesquisa. 2017. Disponível em: <https://www.publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/salaoconhecimento/article/view/7830>. Acesso em: 05 dez. 2022.

VIEIRA, Helena; JANONE, Lucas. Brasil é a 142° na Lista Internacional que Aponta Participação de Mulheres na Política. **CNN BRASIL**. 23 nov. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/brasil-e-142-na-lista-internacional-que-aponta-participacao-de-mulheres-na-politica/>. Acesso em: 10 mar. 2023.

WRIGHT, Sônia Jay. **Estratégias de inclusão das mulheres na política institucional: a opinião parlamentar do Nordeste (legislaturas 2003/2007 e 2007/2011)**. Orientadora: Profa. Dra. Clara Maria de Oliveira Araújo. Tese (Doutorado Ciências Sociais) - Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2009. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/bitstream/1/8382/1/Tese%20Sonia%20Wright.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2022.

RECURSOS HÍDRICOS E POLUIÇÃO: UMA ANÁLISE JURÍDICA DO IMPACTO AMBIENTAL OCASIONADO PELO AUMENTO DOS FLUTUANTES INSTALADOS NO RIO TARUMÃ-AÇU E SEUS REFLEXOS NA SAÚDE PÚBLICA DA REGIÃO

WATER RESOURCES AND POLLUTION: A LEGAL ANALYSIS OF THE ENVIRONMENTAL IMPACT CAUSED BY THE INCREASE IN FLOATING STRUCTURES INSTALLED IN THE TARUMÃ-AÇU RIVER AND ITS IMPACT ON PUBLIC HEALTH IN THE REGION

Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho¹²

RESUMO

Os recursos hídricos brasileiros passaram por uma longa evolução que resultou em Leis, órgãos e sistemas responsáveis pelo gerenciamento do uso da água. Ainda que exista proteção, o uso inadequado resulta em um nível alto de poluição e escassez da água. O Rio Tarumã Açú, afluente do Rio Negro, é um dos principais atingidos. Objeto de Ação Civil Pública n. 0056323-55.2010.8.04.0012 promovida pelo Ministério Público do Estado do Amazonas, em 2001, visando apurar a ocorrência de danos ambientais causados pela ocupação inadequada de flutuantes. Ainda que haja sentença, o cumprimento da obrigação ainda não foi executado, e atualmente o número de flutuantes passa de 900. O objetivo do presente artigo é analisar os impactos ambientais causados pelo aumento dos flutuantes instalados de forma irregular no Rio Tarumã Açú. Utilizou-se a metodologia quali-quantitativa para estudo da garantia constitucional e levantamento de dados.

Palavras-chave: Recursos Hídricos. Rio Tarumã Açú. Flutuantes. Poluição.

ABSTRACT

Brazilian water resources have undergone a long evolution that resulted in laws, bodies and systems responsible for managing water use. Although protection is in place, inappropriate use results in a high level of pollution and water scarcity. The Tarumã Açú River, a tributary of the Rio Negro, is one of the main affected. Object of Public Civil Action n. 0056323-55.2010.8.04.0012 promoted by the Public Ministry of the State of Amazonas, in 2001, in order to investigate the occurrence of environmental damage caused by the inadequate occupation of floating ships. Although there is a sentence, the fulfillment of the obligation has not yet been executed, and currently the number of floating ships exceeds 900. The objective of this article is to analyze the environmental impacts caused by the increase of floating ships installed irregularly in the Tarumã Açú River. The qualitative-quantitative methodology was used to study the constitutional guarantee and data collection.

¹ Professor do Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental (Doutorado e Mestrado) da Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA-UEA), do Mestrado em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas (PPGDir-UFAM) e Pesquisador Sênior do Labtass/ILMD/Fiocruz Amazônia. Membro do Grupo de Estudos de Direito de Águas (GEDA/UEA) e do Núcleo de Pesquisa em Direito de Águas (NPDA/UFAM). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1203576344531897>. ORCiD: <https://orcid.org/0000-0001-7170-0213>.

² Esse artigo foi apresentado no Seminário Direito e Saúde Pública - Desafios e Perspectivas com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas – FAPEAM pela Bolsa para Apoio de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (DCT (I) da pesquisa “A governança da gestão do saneamento ambiental na perspectiva do direito humano à água e ao esgotamento sanitário por meio da estruturação de um sistema” do Edital N.º 007/2021– PROGRAMA BIODIVERSA/FAPEAM: C,T&I para Ambiência e Biodiversidade no Estado do Amazonas.



Keyword: Water Resources. Tarumã Açu River. Floating. Pollution

1 INTRODUÇÃO

O Rio Tarumã Açu é afluente da margem esquerda do Rio Negro, localizado nas zonas oeste e norte do Município de Manaus, abrangendo cerca de 16% dessa área de forma que para uma parte da população é local de moradia e habitação, para outra parte funciona como fonte de renda e para uma grande maioria como um local de lazer. No entanto, apesar de sua importância, com o passar dos anos a sua conservação vem sendo duramente prejudicada com o alto crescimento dos flutuantes irregulares na região e a falta de fiscalização adequada.

Em 2001, o Rio Tarumã Açu contava com cerca de mais de 70 flutuantes que funcionavam de forma irregular, questão que foi objeto de ação civil pública n. 0056323-55.2010.8.04.0012 proposta pelo Ministério Público do Amazonas - MP/AM e teve como decisão judicial a ordem de retirada desses flutuantes, o que nunca aconteceu. Passados mais de 20 anos a temática volta a ser abordada com mais ênfase, o número de flutuantes irregulares na região do Tarumã Açu subiu para cerca de 900. Isso porque houve um grande aumento na atividade comercial na área como restaurantes, flutuantes para hospedagem e realização de festas, e até mesmo aqueles destinados à prática de esportes como *stand up paddle* e *wakeboarding*.

No entanto, a fiscalização e a regularização desses espaços não acompanharam o crescimento, de modo que a bacia hidrográfica não suportará por muito tempo os prejuízos advindos da poluição provocada pela falta de regularização de tantos flutuantes. Ainda que seja uma problemática que afeta principalmente a população amazonense, devido ao nível de poluição a longo e curto prazo, não é um assunto debatido de forma ampla além dos órgãos responsáveis pelo processo judicial.

Podem ser observados alguns problemas pela atual condição de poluição ambiental, advindos da falta de tratamento tanto de resíduos sólidos e líquidos depositados às margens do Rio Tarumã, que consequentemente afetam o ambiente no todo, gerando desta maneira, grandes impactos nos recursos hídricos do local.

A água é um recurso natural limitado dotada de valor econômico e considerada como um bem de domínio público. Esses são alguns dos fundamentos trazidos pela Lei 9.433 de 1997 que, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema

Nacional de Recursos Hídricos, cujo objetivo é a proteção das águas e evitar o seu uso de forma inadequada, controlando sua utilização de acordo com um gerenciamento adequado. Em âmbito estadual temos a Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH) instituída em 2001 pela lei n. 2.712/2001 sendo reformulada pela lei n. 3.167/2007, atualmente vigente que estrutura e disciplina a gestão hídrica do Estado do Amazonas. A composição se dá através do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, Comitês de Bacias Hidrográficas, Secretaria de Estado do meio ambiente, Instituto de Pesquisa do Amazonas e Agências de Águas ou órgãos civis.

Contudo, em um período em que tudo é amplamente debatido nas redes sociais pouco se discute acerca da importância e situação enfrentada pelo Tarumã Açú. A sociedade usufrui e aproveita o rio em abundância no nosso Estado, mas não se preocupa em conhecer sua história e como preservá-lo, dessa forma o presente artigo visa trazer para a sociedade a visão de que apesar de ser um recurso natural, se não preservado, deixará de ser utilizável.

Esta pesquisa objetiva analisar a importância do Rio Tarumã Açú e seus aspectos ambientais, de modo que seja possível apresentar os efeitos prejudiciais que ele vem sofrendo com a alta demanda de construções de flutuantes que não se enquadram nos critérios legais estabelecidos.

Assim como, analisar a responsabilidade das pessoas jurídicas, sociedade civil e autoridades públicas perante a situação. Para um maior entendimento, esta pesquisa visa também indicar como a fiscalização dos órgãos responsáveis deveria ocorrer e como acontece na realidade, e conscientizar a população sobre a importância do Rio Tarumã Açú.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO JURÍDICA DOS RECURSOS HÍDRICOS

A Água como um recurso natural e indispensável para a vida, foi e ainda é vista como um recurso infinito para boa parte da população. A percepção da sociedade de que a quantidade de água presente no mundo é tão superior de tal modo que não há a possibilidade de escassez, não é tão equivocada se olharmos pelo lado que a quantidade de água no mundo, é de 97,5%, porém, o equívoco encontra-se no fato de que apenas 2,5% desse total é água doce, e somente 0,3% corresponde a água doce de rios e lagos,

sendo renovável (FERRAZ, 2001, p. 144), assim a maioria das pessoas acredita que a escassez da água seja algo improvável de acontecer.

No entanto, devido à falta de cuidados com o consumo desse recurso, com a preservação dos rios, e até mesmo com a falta de conhecimento das pessoas sobre os direitos que regem o uso e consumo da água, muitos estados brasileiros já enfrentam a escassez como parte da rotina. De acordo com Cavalcanti (2017, p.2), a população brasileira nos últimos anos tem sentido o impacto da crise enfrentada, já que em 2015 no Nordeste 1.484 municípios entraram em estado de emergência, e a cidade de São Paulo no ano de 2014 também, de acordo com a Revista Veja, deixando muitas famílias correndo o risco de ficarem sem água em suas casas e desse modo, percebe-se que a visão da sociedade está limitada apenas à quantidade de água existente, e não àquela que pode de fato ser utilizada.

A falta de ensino e educação a respeito dos cuidados com a água, juntamente com a baixa divulgação das leis existentes a cerca desse recurso, são fatores que influenciam no resultado negativo e seu crescimento. Ainda hoje com tantas leis e regulamentações jurídicas, com a inovação da internet e das redes sociais ainda se torna muito difícil a conscientização desse bem essencial para a vida.

Com a chegada dos portugueses em terras brasileiras no ano de 1.500, os recursos hídricos brasileiros ficaram totalmente sem proteção, isso porque naquele momento o Brasil era visto como uma terra a ser explorada e ainda que existissem poucas normas esparsas, nenhuma delas era direcionada especialmente à proteção ambiental. As poucas normas existentes objetivavam primeiramente uma espécie de “proteção” que favorecesse à exploração dos recursos mais procurados, e de forma subsidiária tinha como finalidade garantir que aquele recurso não perderia seu valor.

Não é possível encontrar regulamentações para os recursos hídricos nas Ordenações Afonsinas ou nas Ordenações Filipinas. Apenas nas Ordenações Manuelinas, em seu parágrafo 7º do Título LXXXVIII, é que se tem a introdução do conceito de poluição ao proibir qualquer pessoa de jogar material que pudesse matar os peixes e sua criação ou sujar as águas dos rios e das lagoas (ALMEIDA, 2002, p. 2). No período que antecedeu o Código Penal de 1890, tem-se o alvará de 05.10.1795 que proibiu as sesmarias nas terras litorâneas aos mares e rios, onde havia madeira de construção. Já no reinado de Dona Maria I foram expedidas cartas régias destinadas aos governadores ordenando a proteção da vegetação localizada perto dos mares ou rios, declarando ser de

propriedade da Coroa todas as matas e arvoredos à borda ou a costa de rios navegáveis (ALENCAR, 2015).

Então, com a Proclamação da República veio o Código Penal de 1890 que trouxe consigo a preocupação com a proteção das águas, em seu art. 162: “Corromper ou conspurcar a água potável de uso comum ou particular, tornando-a impossível de beber ou nociva à saúde. Pena: prisão celular de 1 (um) a 3 (três) anos.” Já o Código Civil de 1916, em seus artigos 563 a 568 regulou o direito de uso da água, fundamentando a sua proteção como um bem privado e de valor econômico limitado, voltado para o direito de vizinhança.

É apenas com a Constituição de 1934, em seu 20, II, que fica estabelecido como domínio da União: “os lagos e quaisquer correntes em terrenos do seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro”. Já com o artigo 5º, XIX, *j*, que se torna competência privativa da União legislar sobre bens de domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétricas, florestas, caça, pesca e sua exploração.

Como um grande avanço no que tange a proteção das águas, foi editado em 10 de julho de 1934, o Código das Águas com o Decreto 24.643, atribuindo seu valor econômico para a coletividade e sendo o domínio dividido como águas públicas de uso comum, águas comuns e particulares. Com o objetivo de permitir utilização industrial das águas e da energia hidráulica, o Código das Águas continua em vigor até os dias atuais, ainda que com alguns dispositivos totalmente ou parcialmente revogados.

A Constituição de 1937 não trouxe novas modificações, permanecendo a União com sua competência privativa no que concerne ao tratamento das águas. Já a Carta de 1946, em seu art. 34 e 35 trouxe novidades a respeito das ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países dentre os bens de domínio da União. Já com o Código Penal de 1940 o legislador trouxe, em seu art. 271, uma pena de reclusão para aquele que corromper ou poluir água potável de uso comum ou particular, de modo que a tornar-se imprópria para consumo ou nociva à saúde (BRASIL, 1940).

A partir de 1972, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, e através do biólogo Alemão Ernst Haeckel que em 1866 introduziu o termo “ecologia”, surge um novo ramo do Direito: o Direito Ambiental (CORREA, 2002). A partir de então o legislador passa a preocupar-se mais com o meio ambiente e sua preservação, e não somente nos fatores que favorecem a sua exploração como foi por muito tempo.



As Constituições de 1967 e 1969 não trouxeram modificações, e já em 1981 com a Lei n. 6.938 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, o país entra em uma nova fase no que diz respeito aos direitos ambientais. Essa lei instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, sendo composto por órgãos de todas as esferas, desde os federais até municipais, e o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA ficou como órgão responsável à frente desse sistema.

Em seguida, figurando como um grande avanço, em 1988 com a Constituição da República Federativa do Brasil o sistema jurídico ambiental ganhou uma nova visão tornando as águas públicas e não mais particulares. Ampliando e delimitando sua proteção, de forma que passa a atribuir sanções penais e administrativas para aqueles que causarem danos ao meio ambiente com suas condutas lesivas. Em 1997 com a Lei n. 9.433, Lei das Águas, foi instituída a Política Nacional de Recursos Hídricos e a implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH, cujo objetivo é normatizar a utilização dos recursos hídricos de forma a garantir a sua disponibilidade e uso racional. Como um integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH surgiu a ANA - Agência Nacional de Recursos Hídricos, possuindo autonomia administrativa e financeira, devendo regular o uso de recursos hídricos de domínio federal, concedendo outorgas e assegurando que os demais órgãos integrantes cumpram suas funções.

Após um longo período de omissão, hoje pode-se dizer que as águas possuem proteção e regulamentação própria. Embora a maioria das pessoas não as conheça, as leis e órgãos voltados para a proteção dos recursos hídricos existem, e se fazem cada vez mais presentes diante da realidade enfrentada atualmente.

3 POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS - LEI n. 9.433/97

De acordo com Vasconcelos (2011), a necessidade de gerir de forma adequada os recursos hídricos em todos os níveis acaba tornando indispensável o uso de mecanismos de caracterização dos cursos d'água para organizar as políticas públicas voltadas para essa área. Em âmbito estadual a Lei 3.167/2007 reformulou a então vigente lei 2.712/2001 e concretizou o Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH-AM), com o objetivo de regulamentar políticas públicas voltadas para o gerenciamento dos recursos hídricos do Estado (Marques, 2021).



Com a instituição da Lei das águas – Lei n. 9.433 de 08 de janeiro de 1997, a gestão dos recursos hídricos passou a funcionar com um modelo sistêmico de integração participativa, baseado na discussão e deliberação multilateral e descentralizada para que fossem tomadas as decisões relativas ao gerenciamento hídrico, de modo que haja a valorização a adoção do planejamento regional e local, tratando das condições dos ecossistemas, problemas e conflitos entre as partes interessadas (COSTA,2020).

Objetivando assegurar a geração atual e as futuras o acesso à água e sua disponibilidade, com qualidade devida para os usos necessários. Apesar da importância dessa lei, devemos ter o conhecimento que o ordenamento jurídico-ambiental brasileiro passou por uma fase de evolução desde o descobrimento do Brasil em 1500, sendo dividida em três fases (BENJAMIN, 1999), fase desregrada, fragmentário e holística, contribuindo para a formação da política nacional de recursos hídricos vigente. (CAVALCANTI, Erivaldo; CAVALCANTE, Thiago. 2016).

Para direcionarmos melhor nossos estudos, vamos procurar entender a diferença entre os termos “água” e “recursos hídricos”. Para Juliana Ferraz (2001, p.150-151), o termo recursos hídrico deve ser utilizado quando tratar-se de questões relacionadas ao uso, e o termo água quando referir-se à água no sentido geral. Já para Erivaldo Cavalcanti e Ronaldo Cezar (2015, p.9) o termo água define a forma natural em que ela é encontrada na natureza, já os recursos hídricos devem ser utilizados quando a água é captada e utilizada para uso como bem econômico.

Em se tratando de um bem econômico, os recursos hídricos brasileiros estão sujeitos a poluição, de tal forma que apenas 40 milhões possuem rede de esgoto, de um total de 110 milhões, e apenas 4 milhões possuem o esgoto tratado antes que a água retorne para o rio (EMBRAPA, 1996). O resultado dessa falta de saneamento básico é o grave problema enfrentado na saúde pública decorrente de doenças transmitidas por água contaminada.

Em âmbito estadual a Lei 3.167/2007 reformulou a então vigente lei 2.712/2001 e concretizou o Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH-AM), com o objetivo de regulamentar políticas públicas voltadas para o gerenciamento dos recursos hídricos do Estado (Marques, 2021). Para lidar com essa questão mais de perto e de forma individualista, o Sistema Nacional de Recursos Hídricos tem como entes os Comitês de Bacias Hidrográficas, responsáveis pelo gerenciamento dos recursos hídricos de determinada bacia. Ou seja, grupos de pessoas e entes públicos, com o interesse em

comum de gerir de forma responsável o uso da água da região em que habitam, de modo que a preservação seja o maior objetivo.

4 BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO TARUMÃ AÇU

Em se tratando da Região do Amazonas, o Rio Tarumã Açu, afluente do Rio Negro, é o principal corpo hídrico da Bacia Amazônica, que tem a Bacia do Tarumã-Açu como sua sub-bacia, localizada cerca de 20km do centro urbano da capital do Estado, na margem esquerda do Rio Negro. Sendo o principal canal, o Rio Tarumã Açu possui 13 tributários, sendo eles: Igarapé Santo Antônio, Igarapé Cabeça Branca, Igarapé do São José, Igarapé do Leão, Igarapé do Mariano, Igarapé do Branquinho, Igarapé do Caniço, Igarapé Argola, Igarapé do Tiú, Igarapé do Parnemão, Igarapé da Bolívia, Igarapé do Gigante e o Rio Tarumã-Mirim. Com toda sua extensão, concentra cerca de 12.053 habitantes (IBGE,2010) que corresponde a 3,3% da área territorial de Manaus, no total de 133.756,86 hectares (IPAAM, 2004).

Com toda sua beleza natural e riqueza, o Rio Tarumã Açu tornou-se alvo dos mais variados ataques ambientais e descaso das autoridades. Para gerenciar os impactos ambientais e a sustentabilidade da Bacia, foi criado o Comitê da Bacia do Tarumã Açu. Segundo Jamerson Souza (2020, p. 20), o Amazonas possui uma abundância hídrica, onde o uso múltiplo e desordenado da terra e das águas pode acarretar em prejuízos irreversíveis, para isso o principal desafio da Comitê da Bacia do Tarumã Açu é desenvolver um trabalho que estimule a visão integrada e sustentável dos recursos hídricos no ambiente em que é localizada, com planos consistentes e efetivos para a gestão das águas, o que acaba sendo um grande desafio haja vista a falta de priorização político-orçamentária para efetivação de tais medidas, bem como a participação da sociedade e conscientização da importância da preservação dos rios.

O comitê de bacia hidrográfica do Rio Tarumã Açú foi criado no ano de 2009, no entanto iniciou suas atividades no ano de 2006 quando foi aprovado o colegiado em reunião plenária do conselho regional de recursos hídricos do Amazonas, a sua composição deveria ser formada por três setores: poder público, setor de usuários e setor da sociedade civil. Acontece que a participação do setor de usuários e da sociedade civil conta atualmente com apenas 14% e 26% respectivamente, enquanto o poder público

corresponde a 60% dos componentes do CBHTA (Regimento Interno em reformulação, 2018), (DAMASCENO, 2018, p. 84).

Objeto de proteção do Comitê, as águas do rio Tarumã Açú são importantes para o desenvolvimento socioeconômico da cidade Manaus, sendo o objeto de recreação e lazer da população manauara que vem crescendo gradativamente nos últimos anos, concentrando bares, restaurantes, flutuantes recreativos e outros. Em contrapartida, o aumento desregulado da quantidade de flutuantes situados no Tarumã Açú, vem causando problemas para a navegação, segurança dos usuários e principalmente a degradação ambiental.

Ainda que o objetivo do Comitê seja diminuir os impactos ambientais, se faz necessário a participação dos integrantes para tomada de decisões e elaboração de projetos, o que não aconteceu. Assim, segundo a SABESP, as atividades foram paralisadas em 2012, quando todos os membros entregaram seus cargos, e com o decorrer dos anos a gravidade dos impactos ambientais aumentou na mesma intensidade em que as ocupações desordenadas.

Em pesquisa realizada pela Associação dos Engenheiros da Sabesp, concluiu-se que 91% dos usuários da Bacia acham que as condições ambientais não melhoraram nos últimos 10 anos, 93% presenciaram algum incidente ambiental, 58% acham que as atividades de mineração clandestina não diminuíram, 75% não sabem da existência do Comitê, 89% nunca participaram de alguma ação do CBH e 25% consideram importante a atuação do Comitê.

5 AÇÃO CIVIL PÚBLICA 0056323-55.2010.8.04.0012

A Lei Orgânica do Município de Manaus em seu art. 234 determina que a área do Tarumã/Ponta Negra seja definida como uma região turística, de tal modo que as ações do município devem viabilizar a infraestrutura adequada para a instalação dos projetos. No ano de 2001 havia cerca de 74 flutuantes irregulares que se tornaram objeto da Ação Civil Pública de número 0056323-55.2010.8.04.0012, tendo como partes o Ministério Público sendo exequente, o Estado do Amazonas interessado e o Município de Manaus executado, além de 74 proprietários de flutuantes.

No bojo dos autos, o pedido liminar consiste na obrigação de fazer, sendo a principal delas a retirada dos flutuantes da orla do Rio Negro, sejam eles desmontados ou deslocados para outro lugar, mas de modo que não retornassem para aquela área. Além



do pedido para realizar um levantamento dos locais e cursos d'água que possuem flutuantes que também deveriam ser retirados. Em relação à instalação e construção de novos flutuantes, o pedido consiste na fiscalização para confirmar a regularidade e licenciamento correto.

Os pedidos formulados pelo Ministério Público foram apreciados e deferidos pelo juízo da Vara Especializada do Meio Ambiente e de Questões Agrárias - VEMAQA que concedeu a medida liminar determinando que o Município de Manaus procedesse de imediato a retirada dos flutuantes daquela área. No entanto, na prática a remoção dos flutuantes não se dá de forma simples tendo em vista que se trata de uma estrutura grande e pesada, sendo necessário maquinário para a retirada, além de que muitas pessoas utilizavam os flutuantes como moradia.

Dessa forma, para tentar superar essas questões operacionais foi realizada em abril de 2003 audiência judicial em que o Juízo concedeu um novo prazo para que fosse realizada a regularização dos flutuantes, bem como o ingresso do Estado no polo ativo da Ação para encontrar uma solução viável, momento em que pediu a suspensão da liminar anteriormente deferida.

O IPAAM realizou um diagnóstico socioeconômico dos flutuantes cujo resultado demonstrou que 69% dos estabelecimentos flutuantes são ocupados por vigias de embarcações, 19% manutenção mecânica de barcos, 3% referente a serviços de estabelecimento como restaurantes e comércio e 1% de moradia (2003, P. 619). Desse modo, a solução encontrada seria o licenciamento desses flutuantes destinados ao apoio náutico e comércio, regularizando suas atividades, formalizando e profissionalizando as microempresas prestadoras de serviços, enquanto as moradias deveriam ser removidas, mas de forma que fossem oferecidas alternativas para a população.

Em audiência realizada em 12 de setembro de 2003 foi apresentado um projeto para flutuantes oficinas e guardas de lanchas, elaborado pelo arquiteto e urbanista José Luiz Nascimento, tendo o órgão jurisdicional concedido um novo prazo de 45 (quarenta e cinco dias) para apresentação de proposta final assim como cronograma para efetivação da determinação judicial. Até esse momento os flutuantes com finalidades de comércio e apoio náutico deveriam concordar com a regularização e se adequar às normas para permanecerem, aqueles que não concordassem deveriam ser retirados.

Após a realização de audiências, elaboração de projetos e propostas de acordos, foi proferida sentença pelo juízo da Vara Especializada do Meio Ambiente e de Questões Agrárias, que julgou procedente o pedido contido no processo e determinou que os réus,

que já haviam sido retirados não retornassem ao local, e aos proprietários que ainda permaneciam, deveriam retirar os flutuantes para obter o devido licenciamento, de modo que se não o fizesse a sua estrutura seria desmontada.

O Município de Manaus, por sua vez, foi condenado na obrigação de fazer devendo efetuar o desmonte daqueles flutuantes que se recusaram a efetuar o licenciamento, assim como foi determinado também o acompanhamento da instalação de novos flutuantes de modo que todos passassem a ser regularizados.

No entanto, passados mais de 20 anos após a sentença ter sido proferida, o cumprimento da obrigação ainda não havia sido executado, então em agosto de 2021 o órgão jurisdicional expediu mandado de execução, oficiando as autoridades públicas, Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), Ministério Público Estadual do Meio Ambiente (MPE), Ministério Público Federal (MPF), Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM), Capitania dos Portos de Manaus e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), para que adotassem as medidas necessárias.

No entanto, apenas em abril de 2022 foi pauta audiência com as partes e órgãos envolvidos para elaborarem um plano de ação. Diante do lapso temporal decorrido, o número de flutuantes irregulares aumentou de forma que se faz necessário um novo plano. Hoje, os flutuantes já não se limitam à serviços mecânicos, moradias e poucos restaurantes, há no Rio Tarumã Açú uma enorme quantidade de estruturas disponíveis para aluguel de diárias e realizações de eventos, assim como uma enorme quantidade de restaurantes e casas de festas, marinas, pontões, lojas de conveniência e hotéis.

6 POLUIÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS DO AMAZONAS

Como resultado, não só do aumento populacional, mas também da destinação das águas dos rios voltada para fins econômicos, a poluição está em uma constante crescente. Entre 2010 e 2019 o crescimento populacional na cidade foi equivalente a 1,744% ao ano (IBGE, 2019), com o crescimento populacional a cidade passa por diversas alterações em sua estrutura, isso porque a desigualdade social cresce cada vez mais. Desse modo, boa parte da população não tem acesso às condições básicas para destinação dos resíduos. Para Branco (1997, p.78) a poluição é definida como a colocação de energia e matéria no lugar errado.

A cidade de Manaus possui muitos igarapés em todos seus limites, que com o desenvolver da cidade passaram por inúmeras mudanças. No período áureo da borracha,



entre 1870 e 1910, inúmeros igarapés foram soterrados até a implantação da Zona Franca de Manaus, em 1960. Nesse período ainda era possível usar os igarapés como um ponto de lazer, sendo o Igarapé do Mindu e da Bolívia muito frequentados pela população local.

No caso do Rio Tarumã Açu, além dos flutuantes, a grande quantidade de condomínios residenciais construídos na região contribuem para o alto nível de degradação ambiental. Segundo Costa (2011), o rio Tarumã recebe efluentes provenientes do esgotamento sanitário das edificações localizadas no Bairro Ponta Negra, os efluentes são drenados pelo Igarapé do Gigante que desaguam na marina do Davi. Essa marina funciona como guarda e porto de embarcações, concentrando vazamento de óleo das embarcações, além dos demais poluentes deixados pelas pessoas que ali frequentam, esse conjunto se acumula até sua foz, causando mudanças nas características físicas da água.

Para AESABESP (2018), os impactos ambientais mais significativos gerados pelas ocupações desordenadas instaladas na Bacia são os desmatamentos nas áreas de preservação permanente, o extrativismo ilegal, o despejo inadequado de resíduos domésticos no solo e na água, a caça predatória e a pesca ilegal.

Como dito anteriormente, a Bacia do Tarumã Açu possui 13 igarapés tributários, que de acordo com Damasceno (2018) cortam a capital do estado e se encontram dentro da área urbana na margem esquerda da bacia. Esses igarapés, em especial o da Bolívia, do Mariano, do Leão e do Gigante encontram-se em sua grande maioria poluídos, servindo apenas como um canal por onde escoam todo o esgoto produzido pela população que mora na região em que se localizam.

Em relação ao Igarapé da Bolívia e Passarinho, Bringel et al (2010) afirma que ocorreram mudanças na composição da água e foram encontradas espumas de origem química. Com o objetivo de controlar e melhorar as condições ambientais, o Estado instituiu a Lei n. 1532 de 06 de julho de 1982, visando prevenir e controlar a poluição (AMAZONAS, 1982). No entanto, ainda que existam políticas públicas e ações de limpeza de igarapés, de ruas, esgotos, não é o bastante para conter tamanha degradação ambiental.

7 A CIDADE FLUTUANTE DE MANAUS EM 1960

Do mesmo modo que hoje, século XXI, a quantidade de flutuantes no rio Tarumã Açu preocupa as autoridades, já ocorreu na década de sessenta com a existência da “cidade flutuante”. Ocorre que hoje os flutuantes, em sua grande maioria, possuem a



finalidade de recreação e lazer, com fins econômicos, e naquela época a cidade flutuante era destinada para moradia e sobrevivência das pessoas mais humildes da cidade. Conforme Leno José Barata (2010), a cidade flutuante compreende um conjunto de casas de madeiras que construídas sobre troncos de árvores flutuavam pelas águas de Manaus, existindo aproximadamente a partir de 1920 até o ano de 1967 quando houve a desarticulação da cidade flutuante, comandada principalmente pelo Governador do Amazonas à época, Arthur Cezar Ferreira Reis, representante em Manaus da ditadura militar. Na mesma época em que a desarticulação começou a ser realizada, era implantada em Manaus uma zona de livre comércio com o intuito de melhorar a economia do estado (LENO. 2010).

No ano de 1966, segundo Lenz, a cidade flutuante possuía 11.400 moradores e 1.950 casas flutuantes, número esse que em 1964 passava de 2.000, para moradores da época esse número passava de 20 mil moradores. A cidade de Manaus enfrentava uma grande crise econômica, e ali funcionavam comércios, consultórios, muitas pessoas alugavam casas flutuantes, outras moravam no mesmo lugar em que trabalhavam. É certo que esse bairro teve grande importância no cenário econômico, político, e no crescimento da cidade, com sua desconstrução, os moradores sem ter para onde ir foram formando novos bairros, fazendo assim com que a cidade crescesse mais de tal modo que é inevitável falar do Tarumã Açú e seus flutuantes e não recordar dessa fase e como seus objetivos são antagônicos. (JOSÉ, Leno. 2010).

A problemática enfrentada anos atrás remonta a situação vivida hoje, isso porque a instalação desordenada dos flutuantes se equipara à situação vivida na Cidade Flutuante. A grande diferença está na destinação das estruturas, antes as pessoas utilizam como moradia por não terem outra saída, pela falta de políticas públicas voltadas para a população. Hoje, os flutuantes são destinados à recreação e lazer, e grande parte deles sem o devido licenciamento, o que gera muitos prejuízos à natureza.

De acordo com a NORMAM-11, estruturas flutuantes são embarcações sem propulsão que operam em local fixo e determinado, e para sua instalação se faz necessário uma série de documentações, como requerimento ao capitão dos portos, planta de localização, planta de situação, memorial descritivo, ART do Engenheiro Naval responsável, alvará da prefeitura e mais uma série de documentos indispensáveis para que a estrutura flutuante possa funcionar de forma legal. No entanto, nem metade dos procedimentos são seguidos, o que ocasiona a grande degradação ambiental, vista ainda mais na época de vazante dos rios.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

As águas da Bacia do Tarumã Açu exercem um importante papel tanto para o desenvolvimento ecológico, quanto para o desenvolvimento socioeconômico da cidade. Suas belezas naturais possuem um chamativo turístico, onde reúnem-se estaleiros, marinas, bares e flutuantes, ao longo especificamente da margem esquerda do rio; como dispõe o artigo 234 da Lei Orgânica do Município, a área é destinada ao turismo, e conforme determina o mesmo artigo, o município deve seguir orientações necessárias para viabilizar a infraestrutura adequada. Porém, como percebe-se ao longo do texto, o planejamento urbano determinado pela lei não está sendo cumprido corretamente.

A Política Nacional de Recursos Hídricos, surgiu para gerir os recursos hídricos, através do Sistema Nacional de Recursos Hídricos e diversos entes, como os Comitês de Bacias Hidrográficas. No entanto, até a legislação chegar nesse momento, os recursos hídricos passaram por um longo período sem proteção ambiental. Após muita evolução histórica e jurídica, hoje as águas brasileiras possuem uma série de proteções jurídicas.

No entanto, ainda com tamanhas mudanças a escassez da água e sua poluição preocupam cada vez mais os especialistas. Em âmbito estadual, entes como o Comitê de Bacia Hidrográfica do Tarumã Açu, não funcionam da forma que deveriam. Determinações judiciais, como da ação civil pública 0056323-55.2010.8.04.0012 não foram cumpridas até hoje. As autoridades públicas juntamente com a justiça procuram um novo plano para retirada dos flutuantes instalados de forma irregular, ocorre que quanto mais o tempo passa a situação do Tarumã Açu se torna mais precária. A maior preocupação é que não haja um modo de restaurar os danos causados no decorrer desses anos, se faz necessário com urgência que medidas sejam tomadas.

Além de ser um atrativo turístico, o Tarumã Açu abriga famílias, comunidades indígenas, funciona como local de trabalho para muitas pessoas, e é o maior patrimônio da cidade. A população precisa tomar ciência das medidas que precisam ser tomadas e conscientizar-se dos cuidados que todos devem tomar para preservá-lo.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Guilherme Viana de. Novo Código Florestal Brasileiro: Ilustrado e de fácil entendimento / Guilherme Viana de Alencar. Vitória: ed. Do Autor, 2015.
- BRANCO, Samuel Murgel. O Meio Ambiente em Debate. 26. ed. São Paulo: Moderna, 1997.
- BRASIL. Lei nº 9.433. Publicada no Diário Oficial da União, de 9 de janeiro de 1997. Regulamentada pelo Decreto nº 4.613, de 11 de março de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm. Acesso em: 28/07/22
- BRASIL. Portaria DPC/DGN/MB nº 55, 24 de maio de 2022. Dispõe sobre normas da autoridade marítima para obras, dragagens, pesquisa e lavra de minerais sob, sobre e às margens das águas jurisdicionais brasileiras. Brasília, DF, v. 2, p. 1-8, 2-32.
- BRINGEL, S. R. B.; CUNHA, H.B.; CABRAL, F. N. **Estudo das variáveis físico-química, química e bacteriológica das Bacias Hidrográficas do São Raimundo**, Educando e Tarumã: INPA, 2010.
- CAVALCANTI, Erivaldo e Silva Filho. **Acesso à água, um direito universal**. Repositório de textos do GEDA, Manaus. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9a405a7732ab4f80>. Acesso em: 10/05/22
- CAVALCANTI, Erivaldo; CAVALCANTE, **Thiago**. **Evolução histórica do pensamento jurídico-ambiental da gestão de recursos hídricos**. Repositório de textos do GEDA, Manaus, 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/49894/evolucao-historica-do-pensamento-juridico-ambiental-da-gestao-de-recursos-hidricos>. Acesso em: 11/05/22
- CORREA, Caroline <https://jus.com.br/artigos/3421/evolucao-historica-da-protecao-juridica-das-aguas-no-brasil/2>. Acesso em: 15/05/2022
- COSTA, Jamerson Souza. **A Bacia Hidrográfica do Rio Tarumã Açú**: Transformações antrópicas e qualidade da água. 2020. 80 folhas. Dissertação Mestrado – Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Disponível em: <https://pos.uea.edu.br/data/area/dissertacao/download/44-2.pdf>. Acesso em: 06/04/22
- DAMASCENO, Solange Batista. **Reestruturação do comitê de bacia hidrográfica do Rio Tarumã Açú**, Manaus, AM. 2018. 84 folhas. Dissertação Mestrado – Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Disponível em: <https://pos.uea.edu.br/data/area/dissertacao/download/35-16.pdf>. Acesso em: 25/05/22
- DAMASCENO, Solange Batista. **Reestruturação do comitê de bacia hidrográfica do Rio Tarumã Açú**, Manaus, AM. 2018. 84 folhas. Dissertação Mestrado – Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Disponível em: <https://pos.uea.edu.br/data/area/dissertacao/download/35-16.pdf>. Acesso em: 25/05/22
- GRUSZYNSKI, Ana Cláudia. **Design gráfico: do invisível ao ilegível**. Rio de Janeiro: 2AB, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Resultado dos Dados Preliminares do Censo Demográfico.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus/panorama>. Acesso em 02 de junho de 2022.

SANTILLI, Juliana Ferraz da Rocha. **A política nacional de recursos hídricos (Lei 9.433/1997) e sua implementação no Distrito Federal**, Rev. Fund. Esc. Super. Minist. Público Dist. Fed. Territ., Brasília, Ano 9, V. 17, p. 144 – 179, jan./jun. 2001. Acesso em: 15/05/22

SOUZA, Leno José Barata. **A Cidade Flutuante: Uma Manaus sobre as águas (1920-1967)**. P. 354. Doutorado – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/13222>. Acesso em: 23/03/22.

VASCONCELOS, M. C. & Schwarzbald, A. 2011 em Tipologia Ecológica dos Rios Ciência e Ambiente, 41-56.

A SUB-REPRESENTAÇÃO DE MULHERES EM CARGOS POLÍTICOS ELETIVOS NO BRASIL

THE UNDERREPRESENTATION OF WOMEN IN ELECTED POLITICAL POSITIONS IN BRAZIL.

Muriana Carrilho Bernardineli¹
Milla Finotti Alcure²

RESUMO

À destarte dos consecutivos avanços legislativos favoráveis ao maior engajamento político feminino ocorridos após da promulgação da Carta Constitucional de 1988, a participação de mulheres no cenário político nacional não exprime equivalência com a parcela populacional feminina ou mesmo com o número de eleitoras. O ordenamento jurídico ao eleger o princípio da isonomia como uma das principais garantias individuais conferidas aos cidadãos, destinou às mulheres direitos idênticos aos dos homens, salvaguardando a sua proteção em situações que demandam intervenção por meio de políticas públicas positivas, o que autorizou a criação de normas eleitorais visando maior participação feminina no cenário político nacional, em especial, as leis de cotas implementadas a partir da década de 1990. Entretanto, passadas mais de três décadas desde que iniciadas as tentativas legislativas visando mitigar o desequilíbrio entre os gêneros no cenário político, o que se percebe na prática, é a persistente manutenção das condições de inferioridade numérica observada ainda no início da mais recente experiência democrática, com a sub-representação feminina em cargos políticos eletivos. Estudo mais aprofundado sobre o tema, faz emergir a percepção de que a legislação nacional criada para fins de garantir papel mais acentuado às mulheres na ocupação de cargos públicos, apresenta vieses ocultas, as quais conferem na prática a manutenção do *status quo*. O estudo dessas normas, à luz do seu impacto é relevante à promoção de normas mais eficazes, e por fim, a aclamada impulsão feminina na arena política nacional. Utilizou-se do método dedutivo e revisões bibliográficas.

Palavras-chave: Gêneros; Política nacional; Políticas públicas positivas; Princípio da isonomia; Sub-representação feminina.

¹ Doutora em Função Social do Direito pela FADISP - Faculdade Autônoma de São Paulo. Mestre em Ciências Jurídicas com ênfase em Direitos da Personalidade pela UNICESUMAR - Centro Universitário de Maringá. Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário pelo IDCC - Instituto de Direito Constitucional e Cidadania em parceria com a UENP - Universidade Estadual do Norte do Paraná. Bacharel em Direito pela UEM - Universidade Estadual de Maringá. Docente do curso de Graduação em Direito na PUCPR - Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Docente do curso de Graduação em Direito na Faculdade SMG - Santa Maria da Glória. Docente da Pós-Graduação em MBA, Gestão de Pessoas e Marketing da Faculdade SMG - Santa Maria da Glória. Parecerista da Revista Científica do Curso de Direito da Universidade Metodista de São Paulo. Palestrante e ministrante de cursos. Advogada. E-mail: muriana_bernardineli@hotmail.com.

² Especialista em Direito Penal Econômico e Empresarial pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Compliance e Governança Corporativa pelas Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito e Ciências Sociais do Leste de Minas – FADILESTE. Advogada. E-mail: mfalcure@gmail.com

ABSTRACT

Despite the consecutive legislative advances that favored greater female political engagement after the enactment of the 1988 Constitutional Charter, the participation of women in the national political scenario does not express equivalence with the female population share or even with the number of female voters. The legal system, by electing the principle of isonomy as one of the main individual guarantees conferred on citizens, assigned women identical rights to men, safeguarding their protection in situations that demanded intervention through positive public policies, which authorized the creation of electoral norms aiming at greater female participation in the national political scenario, in particular, the quota laws implemented from the 1990s onwards. However, after more than three decades since the beginning of legislative attempts to mitigate the imbalance between genders in the political scenario, what can be seen in practice is the persistent maintenance of conditions of numerical inferiority observed even at the beginning of the most recent democratic experience, with female underrepresentation. A more in-depth study on the subject gives rise to the perception that the national legislation created with the aim of guaranteeing a greater role for women in holding public office, presents hidden biases, which, in practice, confer the maintenance of the status quo. The study of these norms, in the light of their impact, is relevant to the promotion of more effective norms, and finally, to the legitimate guarantee of female impulsion in the national political arena. The deductive method and bibliographic reviews were used.

Keywords: Genders; National political; Positive public policies; Isonomy principle, Female underrepresentation.

INTRODUÇÃO

O presente artigo visa analisar a sub-representação de mulheres em cargos políticos eletivos no Brasil, abordando para tanto a legislação brasileira destinada à elevação do número de mulheres nos cargos políticos eletivos. Trata-se de normas embasada nos princípios democrático e da isonomia, que visam a redução do quadro de sub-representatividade feminina no meio político, em especial através de políticas de cotas e reservas financeiras.

A justificativa da pesquisa está relacionada ao fato de que mesmo com a legislação positiva vigente, ainda há grande desigualdade de gênero no meio político, o que torna necessário a análise e possível revisão desta legislação, para que esta preste-se à sua função garantidora na adequação da paridade no meio político, refletindo por consequência na promoção de leis e políticas públicas que garantam maior proteção dos interesses da parcela feminina da população – que apesar de mais numerosa, enfrenta maiores revezes sociais e econômicos.

Inicialmente o estudo abordará os princípios jurídicos e motivações internacionais que deram origem a estas legislações, demonstrando que a projeção feminina no meio político é condição inafastável ao alcance do modelo democrático ideal.

No tópico seguinte buscar-se-á tecer o estudo da legislação nacional que visa a implementação da igualdade de gênero no meio político, solidificada a partir da década de 1990, assim como a análise dos obstáculos legislativos e práticos à sua adequada aplicação. E será ainda traçada análise do modo os partidos políticos brasileiros aferiram interpretações desfavoráveis ao modelo de isonomia constitucional desejada pelas leis de reservas de cotas implementadas à partir da década de 1990.

Por fim, serão apontadas alternativas de ajustes para que futuras legislações possam desencadear resultados mais efetivos e, portanto, compatíveis com aquilo que se espera dentro de uma democracia plena e igualitária.

Quanto à metodologia, o método aplicado foi histórico com o estudo dos principais marcos legislativos que conduziram à solidificação de um modelo eleitoral assinalado pela baixa participação feminina, além da análise nas relações eleitorais e políticas de mulheres no Brasil e o seu impacto no processo político contemporâneo. E o método dedutivo a partir da revisão bibliográfica e da análise de dados disponibilizados pelo TSE referentes às candidaturas femininas e ocupações de cargos públicos eletivos, correlacionando-os às informações gerais sobre a população brasileira colhidas junto ao IBGE.

1 A HISTÓRICA SUBMISSÃO FEMININA E A INAUGURAÇÃO PRINCÍPIO DA ISONOMIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO

Mesmo diante da imposição legal de cotas para candidaturas femininas e reserva de valor destinado a essas campanhas, os resultados nas urnas ainda não refletem de maneira proporcional às características populacionais brasileiras, assinalando um fenômeno de sub-representação feminina nos cargos de poder político eletivo.

Em um país formado por 51,8% de mulheres (BRASIL, 2021), o que se observa na arena política é uma composição predominantemente masculina. De acordo com um estudo realizado pela União Interparlamentar - organização internacional responsável pela análise dos parlamentos mundiais, dentre 192 países, o Brasil aparece na 142ª colocação do ranking de participação de mulheres na política nacional, com 15% das cadeiras da Câmara dos Deputados e 12,4% de cadeiras no Senado Federal (VIEIRA; JANONE, 2021).

O panorama político atual é reflexo de um contexto histórico e cultural que sempre dispensou à presença feminina um papel secundário na tomada de decisões. As conquistas

políticas, embora em concorrência similar aos demais países, foram lentas em termos legislativos e ainda mais arrastadas em termos de engajamento.

O Direito ao voto adveio com o Código Eleitoral de 1932, posteriormente sustentado pela Constituição Federal de 1934. Entretanto, o acesso ao sufrágio não garantiu a participação feminina nos parlamentos nacionais e um número pequeno de mulheres seguiu ocupando as vagas no Congresso durante os anos seguintes.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, passou a vigorar no ordenamento jurídico o princípio da isonomia, e com ele um avanço preponderante ao enunciar a busca por igualdade material entre os gêneros.

Sobre o tema, vale destacar que:

A Constituição Cidadã inovou na igualação de direitos e deveres entre homens e mulheres, visto que, até então, o ordenamento jurídico brasileiro dispensava tratamento diferenciado à mulher, inferiorizando-a. As garantias asseguradas demonstram que o constituinte atentou para as distinções existentes entre os gêneros, não apenas de ordem física, mas também social e econômica, aplicando sabiamente a isonomia (ALVES, *et al.*, 2016, p. 37).

Assim, por meio de medidas que permitam o acesso das mulheres aos cargos públicos, busca-se a efetiva igualdade de gênero e assim a tão almejada justiça social.

O princípio da isonomia em sua precípua finalidade atua com astúcia no ordenamento, uma vez que “a precaução em estabelecer um tratamento isonômico não impediu o constituinte de adotar tratamento diferenciado em determinados casos” (MACIEL, 1997, p. 2). Significa afirmar que a Constituição vigente reconhece as diferenças entre indivíduos e autoriza a criação de normas que vislumbram a redução de disparidades.

Nessa ótica, ensina Alexandre de Moraes:

A correta interpretação desse dispositivo torna inaceitável utilização do *discrimen* sexo, sempre que o esmo seja eleito com o propósito de desnivelar materialmente o homem da mulher; aceitando-o, porém, quando a finalidade pretendida for atenuar os desníveis. Consequentemente, além de tratamentos diferenciados entre homens e mulheres previstos pela própria Constituição (art. 7º, XVIII e XIX; 40, §1º; 143, §§ 1º e 2º; 201, §7º), poderá a legislação infraconstitucional pretender atenuar os desníveis de tratamento em razão do sexo (MORAES, 2005, p. 34).

Portanto, ao restar estabelecida a atuação do princípio da isonomia na sociedade democrática como ferramenta para a promoção de justiça social, entende-se que a redução do desequilíbrio entre os gêneros, demanda a sua invocação para a ascensão de políticas públicas voltadas para a criação de painel harmonioso no meio político.

Entretanto, ante a histórica submissão feminina e ausência dessa figura em espaços de poder, é certo que a mera autorização constitucional não foi suficiente para inaugurar uma nova realidade em que mulheres automaticamente passam a ocupar o seu espaço no ambiente democrático em pé de igualdade com os homens.

2 ADOÇÃO DE POLÍTICAS POSITIVAS VISANDO A IMPLEMENTAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA NO MODELO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

É clara a relação entre democracia e representação, e quando tais conceitos não estão alinhados, é factual que a promoção da justiça e inclusão, baluartes da Constituição Federal vigente decaíam em desamparo.

Para Eneida Valarini. Martins: “Na medida em que as pessoas eleitas para tomarem as decisões que dizem respeito à coletividade não representam toda a coletividade, inevitavelmente excluem-se as perspectivas dos segmentos sociais vulneráveis” (MARTINS, 2007, p. 15). Significa que uma democracia plena, demanda mecanismos que garantam a participação de todos os segmentos da população, com destaque à sua parcela feminina, que embora numericamente superior, sucumbe de claro déficit social e econômico.

Para este propósito, a prática mais acertada é a imposição de cotas de gênero, as quais em um “primeiro momento, são medidas compensatórias que possibilitam que mais mulheres ocupem espaços. Num segundo momento, são medidas distributivas que buscam assegurar a igualdade entre homens e mulheres” (GROSSI, *et al.*, 2001, p. 169). O que se objetiva a partir da instituição dessas cotas é, portanto, a imposição na prática da igualdade de gênero já constitucionalmente aclamada.

Existe toda uma cultura e suporte histórico-cultural que ensejaram na dominação masculina em cargos político e tal paradigma não se quebra apenas com prosa jurídica. De modo que, “anteriormente à demanda por representação substantiva de mulheres, deve-se analisar o papel das regras e procedimentos na manutenção ou superação da desigualdade política entre homens e mulheres parlamentares” (REZENDE, 2015, p. 27). Portanto, deve-se reconhecer que a norma escrita apenas adquire o condão de promover mudanças sociais e políticas substanciais quando acompanhada de políticas públicas bem elaboradas e bem aplicadas.

Assim, é certo que esse desequilíbrio entre gêneros onera medidas enfáticas no propósito da mudança, as quais têm por sustentação o princípio da isonomia, implicando

na adoção de políticas afirmativas na busca de relação mais harmônica entre homens e mulheres na ocupação de cargos públicos.

3 LEIS DE RESERVAS DE COTAS IMPLEMENTADAS À PARTIR DA DÉCADA DE 1990: INTERPRETAÇÕES DESFAVORÁVEIS AO MODELO DE ISONOMIA CONSTITUCIONAL AFERIDA PELOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS

No período após a inauguração do novo modelo democrático brasileiro, nenhuma medida visando a mitigação do desequilíbrio de gênero entre homens e mulheres no meio político nacional foi implementada, até que questões internacionais se somaram ao Enunciado Constitucional influenciados pela IV Conferência Mundial sobre a Mulher, ocorrida em setembro de 1995, em Beijing.

Então, inspiradas pelas experiências de outros países na temática do acesso feminino ao poder, a bancada feminina no Congresso Nacional se articula e propõe que legislação eleitoral brasileira assegure uma cota das vagas para as candidaturas de mulheres (GROSSI, *et al.*, 2001).

O artifício legislativo de cotas gênero foi finalmente inaugurado no cenário político nacional no ano de 1995, por meio da Lei n.º 9.100, a qual conferia a obrigatoriedade aos partidos de apresentar uma reserva de gênero de 20% de candidaturas femininas para as eleições proporcionais estaduais, federais e municipais, objetivando a ampliação da participação feminina em cargos políticos eletivos.

Posteriormente, a Lei 9.504/97 provocou alteração na imposição, ao conferir a obrigatoriedade de cota mínima (30%) e máxima (70%) para homens e mulheres, e não mais estabelecendo reserva feminina. Sobre a legislação de 1997, vale menção às observações de Patrícia Rangel:

Tal elevação pode ser entendida como uma “válvula de escape”, uma vez que um partido pode apresentar uma lista completa de candidatos sem incluir sequer uma mulher. Assim, se um determinado distrito pode eleger 100 deputados, cada partido pode oferecer 150 candidatos (150% das vagas). Sob a letra da lei 9.504/97, 45 dessas vagas devem ser do sexo feminino, mas o partido pode então apresentar 115 candidatos homens e deixar candidatas femininas em aberto sem violar a lei. A única sanção para o não cumprimento é o impedimento de substituir as vagas reservadas por candidatos do outro sexo (RANGEL, 2009, p. 68).

Dessa forma, os partidos restaram desobrigados a constituir um mínimo de cotas femininas, desde que igualmente não preenchessem o mínimo de cotas masculinas, e aquilo que *a priori* deveria se apresentar como um avanço, padeceu de ambiguidade semântica que autorizou um revés retrocesso.

Posteriormente, a Lei 12.034/09 promoveu a modificação do termo anterior “reservará” para “preencherá”, o que, em teoria deveria pôr fim à imprecisão da norma legal e alavancar o número de candidaturas femininas. Porém, esta nova legislação manteve a autorização de registro de número de candidaturas correspondente a 150% das cadeiras a serem preenchidas – o impacto observado, já nas eleições de 2010 serve a demonstrar a ineficiência da norma: segundo dados do TSE, apenas 17,3% dos partidos cumpriram a lei de cotas nessas eleições (BRASIL, 2010).

Ademais, essa imposição de 30% de cota de gênero, podia ser distribuída entre os partidos que compunham a mesma coligação, advindo assim generalizada despreocupação dos partidos na alocação de recursos e promoção de campanhas femininas, uma vez que ao diluir a obrigação entre os vários partidos que compunham a coligação, a norma não os alcançava individualmente. E assim, candidaturas femininas pouco expressivas (ou até mesmo laranjas/fantasmas) acabavam por não impactar substancialmente no resultado final de cada partido.

Com o advento da obrigatoriedade de lançamento de pelo menos 30% de candidatas mulheres em 2009, alguns partidos com o ideário de burlar a determinação, realizaram o lançamento de candidaturas femininas fantasmas, as quais possuíam o único objetivo de permitir que os partidos lançassem um maior número de candidatos do sexo masculino, ficando as candidaturas femininas existentes apenas no registro eleitoral e nem elas próprias votavam em si mesmas (PEIXOTO, *et al.* 2022).

Percebe-se aqui, que os partidos, sem qualquer preocupação com o sentido da norma e com a importância que esta representou para a busca por uma verdadeira democracia representativa, abstiveram-se de promover com os atos que iam além de seu restrito cumprimento. Outro fato igualmente relevante é a ausência de consternação social que este desdém legislativo causou, o que possivelmente pode ser explicado por um forte resquício daquela herança histórica que retira a mulher dos espaços públicos e de poder.

Dados do TSE mostram que ainda nas eleições de 2016, dos 16 mil candidatos que não obtiveram nenhum voto, 90% eram do sexo feminino (BRASIL, 2022d), permitindo concluir que os partidos agenciaram tais candidaturas com o mero intuito de

atender à exigência normativa de modo estrito, e sem dar qualquer importância ao seu sentido, desautorizando modificações expressivas no sistema político nacional.

Seja pela permissibilidade legal ou ainda em razão do pesado tabu social que permeia o papel da mulher na sociedade, tais leis não apresentaram o resultado almejado. Mister esclarecer que as cotas são sobre o percentual de candidaturas e não sobre o número dos assentos disponíveis, o que reduz a sua efetividade em momento pós eleição (SCHNORRENBURGER; ANGELIN, 2017, p. 8). Ou seja, ainda cabe severa crítica ao modelo escolhido pelo Brasil para alcançar a equidade legislativa, o qual buscou apenas oferecer um percentual de vagas às mulheres na disputa de cargos, sem qualquer garantia de sucesso na ocupação de cadeiras legislativas.

E assim, a implementação de tais medidas cotejaram em um ínfimo impacto no que tange à representatividade feminina em cargos políticos eletivos. Como elucida Eneida Valarini Martins:

Com efeito, a adoção de ações afirmativas, em especial de cotas de representação política para mulheres, é apontada como elemento importante no aumento da presença feminina nas casas legislativas. No Brasil, no entanto, a política de cotas vem despertando intensos debates quanto a sua eficácia, sobretudo após as experiências eleitorais sob sua vigência. A experiência brasileira parece não ter repetido o sucesso de outros países da América Latina que conseguiram incrementar significativamente a participação feminina no parlamento após a adoção de ações afirmativas (MARTINS, 2007, p. 7).

Restou evidenciado o desinteresse dos partidos políticos brasileiros com a conquista da equidade de gênero, os quais em sua maioria sequer externaram qualquer preocupação na condução dessas candidaturas, pois não havia o apoio político e financeiro necessário à construção de uma candidatura vitoriosa.

Como ensina Luciana Costa Silva, a ausência de espaço de divulgação de suas campanhas e de suporte financeiro adequado, faz minar as ganas políticas de candidatas do sexo feminino:

As mulheres permanecem sendo minoria a ocupar cargos na esfera política e este desinteresse se dá principalmente pela falta de incentivo, visto que os partidos políticos são praticamente em sua totalidade comandados por homens e estes apesar de cumprirem a Lei de cotas, fornecendo 30% das vagas do partido para mulheres, ainda permanecem apoiando e investindo em outros homens para que estes sejam eleitos. Desta forma, mulheres além de encontrarem dificuldades para participar de um partido político, quando fazem parte dele não possuem incentivo financeiro ou qualquer forma de apoio, assim não possuem espaço nas propagandas eleitorais, ficando de fora da TV, rádio e outros meios de comunicação (SILVA, 2020, p. 62).

Assim, a postura dos partidos políticos, ao se afastar do modelo de equidade de gênero almejado pela Constituição Federal vigente, e por consequência lógica a ausência de êxito das políticas afirmativas de cotas de gênero até as eleições de 2018, com a manutenção do padrão de sub-representatividade feminina serviu para demonstrar a necessidade de implementação de novas políticas.

4 MODELOS LEGAIS ATUAIS DE POLÍTICA DE RESERVA DE COTAS FEMININAS E INTERPRETAÇÕES DO JUDICIÁRIO SOBRE O TEMA

A simples exigência de uma quantidade mínima de candidaturas femininas quedou-se como medida nitidamente insuficiente para alcançar o objetivo de promover a igualdade de gênero, por isso, novos modelos legais na adoção da política de reserva de cotas femininas têm sido aplicadas no cenário brasileiro.

A Emenda Constitucional 97/2017 vetou a celebração de coligações nas eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados, Câmaras e Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais. No que tange às candidaturas femininas, tendo como efeito reflexo a imposição de que cada um dos partidos disponha de indicação mínima de 30% de mulheres filiadas para a concorrência ao pleito (BRASIL, 2022b).

Somada a esta nova condição legal, no Julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n 5.617/2018 (BRASIL, 2018), o Supremo Tribunal Federal proferiu decisão dando interpretação conforme a Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015, equiparando o patamar legal mínimo de candidaturas femininas ao mínimo de recursos do Fundo Partidário, ou seja, 30% do montante do Fundo alocado a cada partido. Fixou ainda que na hipótese de haver percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos alocados seja elevado na mesma proporção.

Outro ponto que a Emenda Constitucional 97/2017 alcançou foi dar fim a interpretação dada a alguns partidos no sentido de considerar no percentual destinado às candidaturas femininas os valores gastos em campanhas majoritárias, quando na composição da chapa principal masculino mulheres eram selecionadas para ocupar o cargo de vice candidata. Condição que, inclusive, explicaria o número elevado de candidatas à vice-presidência no pleito de 2018.

Posteriormente, em resposta à consulta formulada por um grupo de 14 mulheres parlamentares, o Plenário do Supremo Tribunal Eleitoral, de forma unânime confirmou

que a parcela de tempo de rádio e TV destinado à divulgação das campanhas femininas igualmente deveriam seguir o mínimo de 30% (BRASIL, 2022c).

Significa com isso, que os partidos passaram a obrigatoriamente destinar percentual mínimo 30% de suas vagas, assim como 30% de seus recursos advindos do Fundo Partidário às candidaturas femininas.

A alteração legal, ao impor a cota de gênero, tanto no número de candidatos como no valor destinados à promoção das campanhas para cada um dos partidos, teve como objetivo condicioná-los a buscar candidaturas verdadeiramente expressivas, que se prestem a elevar o número de votos. Pois caso contrário, estarão desperdiçando valiosos recursos de campanha.

Ao analisar tais decisões e suas consequentes alterações legais, Vitor de Moraes Peixoto e outros autores mencionam a intenção do judiciário em ver aumentada a capacidade competitiva feminina no pleito num contexto analítico que classifica como terceira onda das mudanças institucionais ocorridas a partir da década de 1990 na busca pela igualdade de gênero na arena política brasileira, mencionando que as alterações visavam uma atenuação da desigualdade de condições na competição eleitoral. Tratando-se de um conjunto de mecanismos que visaram ampliar a capacidade de competição feminina via distribuição de recursos partidários, sendo eles, diretos como FEFC e indiretos como HGPE, proibindo a participação de pessoas jurídicas no financiamento de campanhas. Inovações estas que foram introduzidas, sobretudo, pelo poder judiciário (PEIXOTO, *et al.* 2022).

Seguindo caminho similar àquele antecipado por meios judiciais, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 117, a qual obriga os partidos a destinar 30% dos recursos públicos para campanhas femininas, com distribuição proporcional à totalidade de candidatas dos valores repassado aos partidos através do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – mais conhecido como Fundo Eleitoral – e também do Fundo Partidário direcionados a campanhas (BRASIL, 2022a).

A Emenda supera as decisões judiciais ao destinar valor correspondente a 5% do Fundo Partidário (atualmente montante superior a R\$ 55 milhões de reais) à criação, promoção e difusão de programas que visem a participação de mulheres na arena política nacional. Entretanto, a nova norma retrocede ao conferir anistia os partidos das sanções pelo descumprimento da norma em data posterior à sua promulgação.

Tais alterações visam garantir igualdade material entre as candidaturas, desobstaculizando o acesso de mulheres aos cargos eletivos, com vistas na composição

de quadros políticos mais representativos, entretanto, as conquistas verificadas nas eleições de 2022 foram tímidas, ainda que perceptíveis.

Apenas 02 estados brasileiros elegeram mulheres para o exercício do cargo de governadora. O número de deputadas federais teve aumento de 18,18% quando comparados à legislatura anterior (ITO, 2022). Na comparação com a última renovação de um terço do Senado, em 2014, a participação feminina na disputa cresceu: 22,5% e este ano contra 18,9% do total de senadores (ARAÚJO, 2022).

Constata-se que à destarte das experiências legislativas aplicadas no Brasil a partir da década de 1990 visando equilibrar a representatividade de gênero no meio político nacional, ainda é destacado o distanciamento com os princípios constitucionais que dispõe sobre a soberana popular, cujo pilar sustentador é a tríade: princípio da isonomia, o princípio democrático e o princípio republicano.

CONCLUSÃO

Mulheres foram afastadas do meio social e político por séculos. As heranças desse modelo patriarcal ainda são percebidas na sociedade, advindo daí, como uma de suas consequências, o cenário de sub-representação política sobre o qual foi tecido o presente estudo.

Mesmo após inserção de políticas afirmativas no arcabouço jurídico nacional, as quais vêm desde a década de 1990 impondo cotas mínimas para a participação feminina e mais recentemente condicionando os partidos a destinar reserva financeira proporcional para a divulgação dessas campanhas, os avanços ainda são tímidos e insuficientes para o alcance do modelo político equitativo idealizado pela Constituição Federal vigente.

Fato é que a exclusão de quaisquer grupos em instâncias políticas não combina com uma sociedade democrática de direito e o que se tem como missão para um breve futuro é a programação de ações plenas e eficazes para a correção dessa falha, retificando a violência simbólica da qual padece a parcela feminina da população e assim finalmente superando os obstáculos que afasta a igualdade de gêneros anunciada na Carta Maior.

Os motivos que levam à discrepância numérica de mulheres em cargos de poder político passam por paradigmas sociais, pelo comportamento dos partidos brasileiros e também os fenômenos de poder por trás das estatísticas cruas. Reverter tal condição demanda a revisão legislativa das normas atualmente aplicadas, possivelmente visando a reserva de cotas na ocupação dos cargos e não mais na disputa eleitoral.

Cabe ainda questionamento acerca da viabilidade jurídica na imposição aos partidos políticos de aplicação de regras internas que proporcionem melhores condições de competição às mulheres em processos eleitorais conferindo-lhes responsabilidade e atuação prática no seu papel de guardiões do modelo democrático constitucional.

O certo é que ações que afastem ou mitiguem o fenômeno de sub-representação política feminina é crucial para o alcance do modelo de democracia representativa desejado pela Constituição Federal vigente, e justamente por isso, deve ser modelo alcançado para um sistema democrático justo e eficaz.

REFERÊNCIAS

ALVES, Samille Lima, *et al.* Democracia, Cidadania e o Princípio da Igualdade: Medidas de Discriminação Positiva e a Presença da Mulher na Política. **Revista Populus**. Salvador. n. 2. nov. 2016. Escola Judiciária Eleitoral da Bahia.

ARAÚJO, Janaína. Participação de mulheres na disputa ao Senado cresce, mas número de eleitas é menor. **Rádio Senado**. 03 out. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2022/10/03/participacao-de-mulheres-na-disputa-ao-senado-cresce-mas-numero-de-eleitas-e-menor>. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Apenas 17,3% dos partidos/coligações cumpriram as cotas nas Eleições 2010**. 08 out. 2010. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/area-imprensa/ultimas_noticias/2010/10/apenas-17-3-dos-partidos-coligacoes-cumpriram-as-cotas-nas-eleicoes-2010. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Congresso promulga cota de 30% do Fundo Eleitoral para candidaturas femininas**. 05 abr. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/864409-congresso-promulga-cota-de-30-do-fundo-eleitoral-para-candidaturas-femininas/> Acesso em 22 de nov. de 2022.a

BRASIL. Cota de 30% para mulheres nas eleições proporcionais deverá ser cumprida por cada partido em 2020. **Notícias Tribunal Superior Eleitoral**. 11 ago. 2022. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/cota-de-30-para-mulheres-nas-eleicoes-proporcionais-devera-ser-cumprida-por-cada-partido-em-2020>. Acesso em: 21 nov. 2022.b

BRASIL. Fundo Eleitoral e tempo de rádio e TV devem reservar o mínimo de 30% para candidaturas femininas, afirma TSE. **Notícias Tribunal Superior Eleitoral**. 11 ago. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>. Acesso em: 21 nov. 2022.c



BRASIL. Mais de 16 mil candidatos tiveram votação zerada nas Eleições 2016. **Notícias Tribunal Superior Eleitoral**. 11 out. 2022. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/mais-de-16-mil-candidatos-tiveram-votacao-zerada-nas-eleicoes-2016>. Acesso em: 08 nov. 2022.d

BRASIL. Quantidade de homens e mulheres. **IBGE Educa**. 2021. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-mulheres.html#:~:text=Segundo%20dados%20da%20PNAD%20Cont%C3%ADnu,51%2C8%25%20de%20mulheres>. Acesso em: 09 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617 Distrito Federal**. Ministro Relator: Edson Fachin. 15 mar. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 633.703 Minas Gerais**. Ministro Relator: Gilmar Mendes. 23 mar. 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629754>. Acesso em: 09 dez. 2022.

GROSSI, Miriam Pillar. *et al.* Transformando a diferença: as mulheres na política. **Estudos Feministas**, ano 9, p. 167-206, 2. sem. 2001. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/26366560_Transformando_a_diferenca_as_mulheres_na_politica/link/0399dc7a0cf2f321f131cec9/download. Acesso em: 03 nov. 2022.

ITO, Daniel. Com pequeno avanço, aumenta o número de mulheres eleitas. **Agência Brasil**. 31 out. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/politica/audio/2022-10/com-pequeno-avanco-aumenta-o-numero-de-mulheres-eleitas>. Acesso em: 22 nov. 2022.

MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. **A igualdade entre os sexos na Constituição de 1988**. Brasília, maio 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/159/10.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2023.

MARTINS, Eneida Valarini. **A política de cotas e a representação feminina na Câmara dos Deputados**. Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo do programa de Pós-graduação do Cefor (Centro de Formação da Câmara dos Deputados). Brasília 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2005.

PEIXOTO, Vitor de Moraes. *et al.* Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral das mulheres nas eleições brasileiras (1998-2020). **Dossiê Eleições Estud.** av. 36 (106). sep./oct. 2022. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.006>. Acesso em: 21 nov. 2022.

RANGEL, Patrícia. Existe democracia sem mulheres? Uma reflexão sobre a função e o apoio das ações afirmativas na política. **Revista do Observatório Brasil de Igualdade de Gênero**, Brasília: Secretaria Especial de Políticas Públicas para Mulheres, ano I n° I, p. 67-75, 2009. Disponível em https://www.academia.edu/32055210/Existe_democracia_sem_as_mulheres_Uma_reflex%C3%A3o_sobre_a_fun%C3%A7%C3%A3o_e_o_apoio_%C3%A0s_a%C3%A7%C3%B5es_afirmativas_na_pol%C3%ADtica. Acesso em: 03 nov. 2001.

REZENDE, Daniela Leandro. **Qual o lugar reservado às mulheres? Uma análise generificada de comissões legislativas na Argentina, no Brasil e no Uruguai**. Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (Doutorado em Ciência Política). Belo Horizonte Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas Universidade Federal de Minas Gerais. 2015.

SILVA, Luciana Costa. **Representação política das mulheres e enfrentamento da desigualdade de gênero**. Orientadora: Patrícia Tuma Martins Bertolin. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo: 2020.

SCHNORRENBERGER, Neusa; ANGELIN, Rosângela. Movimentos Feministas e o Direito ao Sufrágio Feminino no Brasil: uma Conquista Ainda em Fase de Implementação. **Salão do Conhecimento UNIJUÍ**. XXII Jornada de Pesquisa. 2017. Disponível em: <https://www.publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/salaconhecimento/article/view/7830>. Acesso em: 05 dez. 2022.

VIEIRA, Helena; JANONE, Lucas. Brasil é a 142º na Lista Internacional que Aponta Participação de Mulheres na Política. **CNN BRASIL**. 23 nov. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/brasil-e-142-na-lista-internacional-que-aponta-participacao-de-mulheres-na-politica/>. Acesso em: 10 mar. 2023.

WRIGHT, Sônia Jay. **Estratégias de inclusão das mulheres na política institucional: a opinião parlamentar do Nordeste (legislaturas 2003/2007 e 2007/2011)**. Orientadora: Profa. Dra. Clara Maria de Oliveira Araújo. Tese (Doutorado Ciências Sociais) - Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2009. Disponível em:

<https://www.bdt.d.uerj.br:8443/bitstream/1/8382/1/Tese%20Sonia%20Wright.pdf>.
Acesso em: 02 dez. 2022.



CARACTERÍSTICAS E APLICABILIDADE DOS TRIBUTOS AMBIENTAIS NO BRASIL.

José Roque Nunes Marques¹

Natasha Nunes Sampaio²

Fernanda Guadalupe Bayma de Melo³

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo observar se a aplicação de tributos ambientais realmente atende à função extrafiscal, analisando se tais tributos refletem na redução de danos ambientais ou limitam-se à arrecadação de recursos. Para atingir esse fim, a pesquisa conta com análise do Sistema Tributário Nacional, a fim de compreender a importância dos tributos para a promoção dos Direitos Humanos Fundamentais. Posteriormente, analisou-se o conceito dos tributos ambientais e suas características, adotando-se a ideia de que tributos ambientais detém capacidade para induzir o consumidor a adotar atitudes mais ecológicas. Por fim, buscou-se entender a base principiológica dos tributos ambientais, sob a perspectiva de que, através da observância dos princípios, os tributos ambientais podem de fato produzir resultados positivos para a proteção do meio ambiente. Entre os resultados, observou-se que os tributos ambientais possuem diversas dificuldades de aplicação, mas são dotados de potencial para mudar hábitos sociais e criar programas sustentáveis, atendendo à extrafiscalidade.

Palavras-chave: Tributos ambientais; extrafiscalidade; princípios; Direito Ambiental; proteção ambiental.

ABSTRACT

The present article aims to examine whether the application of environmental taxes truly serves their extra-fiscal function, analyzing whether such taxes result in a reduction of environmental damage or are solely intended for revenue collection. To accomplish this objective, the study analyzes the National Tax System, to understand the importance of taxes for the promotion of Fundamental Human Rights. Subsequently, the concept of environmental taxes and their characteristics were analyzed, adopting the notion that environmental taxes have the ability to induce consumers to adopt more ecologically sound behaviors. Finally, the principle-based foundation of environmental taxes was explored, from the perspective that, through adherence to principles, environmental taxes can indeed yield positive outcomes for environmental protection. Among the findings, it was observed that environmental taxes face various implementation challenges, but have the potential to alter social behaviors and create sustainable programs, thus fulfilling their extra-fiscal function.

¹ Doutor em Programa Multi-institucional de Pós-graduação em Biotecnologia pela Universidade Federal do Amazonas, Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Procurador de justiça do Ministério Público do Estado do Amazonas e professor titular da Universidade Federal do Amazonas. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7320451610049895>.

² Acadêmica de Direito pela Universidade Federal do Amazonas. Membro do Observatório de Direito Socioambiental e Direitos Humanos na Amazônia. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7772651400289206> Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-7486-9822>.

³ Acadêmica de Direito pela Universidade Federal do Amazonas. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8246135766326890>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-5695-9088>.



Keywords: Environmental taxes; extra-fiscal purposes; principles; Environmental Law; environmental protection.

INTRODUÇÃO

Por muito tempo acreditou-se que a natureza existia para o livre gozo do homem e que jamais se findaria. Contudo, a medida em que o debate da proteção ambiental foi ganhando força internacionalmente e internamente aos Estados, essa concepção foi se transformando na ideia de que o ecossistema é um bem de todos e fragilizado pelas ações antrópicas poluidoras e, por isso, deve ser tutelado e protegido por todos.

Noções como desenvolvimento sustentável e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ganharam forças e foram inseridas inclusive na Constituição Federal de 1988, demonstrando a essencialidade do debate. Nesse cenário, os tributos ambientais funcionam como mecanismo do Estado de proteção do ecossistema, onde se busca não apenas a arrecadação de recursos, como também uma função extrafiscal: a proteção e perpetuação da qualidade do meio ambiente.

Dessa forma, o Estado, através do Sistema Tributário Nacional, tem potencial para induzir os cidadãos a buscarem atividades e objetos de consumo menos danosos à natureza e, ao mesmo tempo, pode transferir para os contribuintes responsáveis pelo dano ambiental parte dos custos de ações públicas em prol da preservação. Nesse sentido, a pesquisa se justifica na urgência pela busca de mecanismos de defesa ao meio ambiente, sobretudo no Direito Tributário, de modo que a tributação pode e deve ser utilizada estrategicamente para a promoção de direitos fundamentais e a um meio ambiente equilibrado.

Isto posto, esta pesquisa tem como objetivo observar as características dos tributos ambientais e se sua aplicação realmente atende à função extrafiscal, analisando se tais tributos refletem na redução de danos ambientais ou limitam-se à mera arrecadação de recursos. Para isso, o artigo utiliza-se de metodologia analítico-descritivo, partindo de pesquisa bibliográfica e documental acerca do Sistema tributário Nacional e do conceito, características e princípios que formam os tributos ambientais no Brasil.

1. SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

A Constituição Federal de 1988 encarna postura elementar na história do Direito brasileiro, principalmente no que tange aos direitos e garantias essenciais ao ser humano. Não à toa seu artigo 3º elenca como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e marginalização, redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem qualquer forma de discriminação (BRASIL, 1988).

Para atingir esses objetivos, o ordenamento pátrio se utiliza de diversos mecanismos, entre eles, a atividade tributária, reconhecida como um importante instrumento de intervenção estatal nas ordens econômica e social, tendo em vista seu caráter natural de produzir mudanças nas relações econômicas, em maior ou menor escala, intencional ou não intencionalmente (SILVA, 2018, p. 19).

Assim, o Sistema Tributário Nacional pode ser definido como um conjunto harmônico, interdependente e lógico de normas tributárias, que visam implementar a tributação de forma uniforme em todo o território brasileiro, respeitando o pacto federativo e a autonomia de receita de cada ente que compõem a República Federativa (CARNEIRO, 2020, p. 353). Dessa forma, pode-se dizer que o “Sistema Tributário Nacional se pauta em dois pilares básicos: a) a ideia de pluralidade; b) ideia de unidade ou uniformidade. Com isso, o Sistema Tributário Nacional possui normas permissivas e proibitivas” (CARNEIRO, 2020, p. 353).

O doutrinador Ricardo Torres define o sistema tributário nacional como aquilo que “se estrutura de acordo com a base econômica da incidência, independentemente de considerações sobre a pessoa jurídica titular da competência impositiva” (TORRES, 2007, p. 4). Para o autor, os sistemas constitucionais tributários se forjam em cima da noção de tributo:

O tributo, noção nuclear do Direito Constitucional Tributário, é a categoria básica sobre a qual se edificam os sistemas constitucionais tributários (do nacional ao federado e ao internacional)¹ e a partir da qual se formam as diferenças para com as figuras próximas do preço público e da multa, integrantes do fenômeno da quase-fiscalidade, e das contribuições econômicas e sociais, nos ordenamentos que cuidam da extrafiscalidade e da parafiscalidade (TORRES, 2007, p. 15).

Na Constituição Federal, os tributos figuram como meios para a obtenção de recursos por parte dos entes políticos. Não obstante, a tributação predomina como

principal fonte de receita do Estado, podendo se falar até mesmo em um Estado fiscal ou em um Estado tributário, compreendido como “o Estado cujas necessidades financeiras são essencialmente cobertas por impostos” (PAULSEN, 2020, p. 39). Os tributos são dotados de tamanha relevância, estando presentes na Lei Maior como mecanismo capaz de erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, construir uma sociedade livre, justa e solidária e garantir o desenvolvimento nacional (SILVA, 2018, p. 18).

O Código Tributário Nacional, em seu artigo 3º, define tributo como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966).

Segundo Fábio Canazaro (2015, p. 46), o tributo, além de ser o dever devido à entidade de direito público, tem a finalidade de promoção dos direitos fundamentais, seja através de produção de receita pública ou por atos que conduzem uma orientação socioeconômica dos cidadãos, atendendo, dessa forma, os princípios e objetivos constitucionais.

Os tributos podem então servir não apenas para captação de recursos como também funcionam como um retorno para a sociedade quando aplicados de forma a se observar os direitos humanos e fundamentais. Quanto ao tema, o autor Eduardo Jardim demonstra que a receita pública passou por diversas fases, até chegar na fase centrada no âmbito social:

Alguns autores estabelecem um ciclo evolutivo, relacionando um dado tipo de receita com uma determinada fase histórica. Assim, teríamos as seguintes espécies de receitas: I – parasitária, que era a extorsão do inimigo vencido e representava modalidade típica de receita dos povos antigos; II – dominial, configurada pela preponderância das receitas públicas por meio da exploração do patrimônio do Estado; III – regaliana, caracterizada pela cobrança decorrente da exploração de certos direitos; IV – tributária, que compreendia as coativas; e V – social, aquela consubstanciada na utilização do tributo com objetivos sociais e econômicos e não apenas arrecadatório, ou seja, é representada pela chamada extrafiscalidade. (JARDIM, 2019, p. 96)

Assim, os tributos podem ser divididos, com base em sua finalidade sumária, em fiscais e extrafiscais, embora ambas as naturezas possam estar presentes em um único tributo, conforme Alfredo Augusto Becker explica:

[...] na construção jurídica de todos e de cada tributo, nunca mais estará ausente o finalismo extrafiscal, nem será esquecido o fiscal. Ambos coexistirão sempre – agora de um modo consciente e desejado – na construção jurídica de cada tributo; apenas haverá maior ou *menor* prevalência neste ou naquele sentido, a

fim de melhor estabelecer o equilíbrio econômico-social do orçamento cíclico. (BECKER, 2007, p. 633).

Segundo Cláudio Carneiro (2020, p. 252), “os tributos fiscais são aqueles cuja finalidade é a mera arrecadação de receita, sem qualquer prestação recíproca por parte do Estado”. Já os tributos extrafiscais, embora produzam receita, não visam em primeira instância a arrecadação financeira, mas sim a intervenção estatal na economia ou a obtenção de alguma política social, possibilitando uma certa autonomia do Estado para conduzir a economia e a vida privada.

Para José Marcos Domingues de Oliveira (2007, p. 47-49), em posição semelhante, a tributação tradicional e fiscal refere-se exclusivamente à arrecadação de recursos fiscais necessários para a realização de serviços públicos, enquanto a tributação extrafiscal direciona-se para outros fins além da captação de valores para o Erário, ressaltando que a extrafiscalidade não visa a impedir determinada atividade, mas sim condicionar através da graduação da carga tributária, a liberdade de escolha do agente econômico, em função, por exemplo, de critérios ambientais.

Dessa forma, a extrafiscalidade “corresponde à outra maneira pela qual os tributos atendem ao Estado para concretização dos objetivos constitucionais” (SILVA, 2018, p. 20), isto é, o ente público, através da prestação pecuniária, induz os indivíduos a reduzir atos danosos à sociedade e estimula a adotar condutas condizentes com a Constituição, mas sempre mantendo a liberdade do cidadão de escolher qual atitude tomar.

Hodiernamente, a extrafiscalidade, ou seja, o tributo utilizado para interferir no comportamento dos indivíduos através de incentivos fiscais ou desestímulos a determinadas práticas que o Estado entende não serem satisfatórias ou mesmo que sejam desinteressantes, vem sendo muito usada pela Administração Pública, condicionando o comportamento da sociedade, concedendo isenções, atribuindo alíquotas zero, ou, por outro lado, provocando um desestímulo, como, por exemplo, a tributação mais pesada sobre determinadas atividades, com o objetivo de minimizá-las ou até mesmo de evitá-las, de modo que haja sua redução, já que não são convenientes para o Estado. (CARNEIRO, 2020, p. 253).

Assim, conforme elucida Luciano Costa Miguel (2020, p. 3), todo sistema tributário nacional tem capacidade de expandir seus domínios tradicionais de atuação para além da simples garantia dos direitos individuais dos contribuintes, podendo também cooperar com a concretização do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse seara, a função extrafiscal, presente em diversos tributos do ordenamento brasileiro, se não todos, é de suma importância para a solidificação e continuidade dos direitos fundamentais, principalmente quando se tratar de tributos ambientais, cuja instituição pode provocar mudança de hábitos na sociedade e criação de programas sustentáveis com a obtenção da receita, causando melhoria na qualidade de vida.

2. TRIBUTOS AMBIENTAIS

Os tributos ambientais não são destinados meramente para a captação de recursos públicos, mas sim para concretizar a função da ordem econômica de defesa do meio ambiente, estipulada no artigo 170 da Constituição Federal, ficando expreso a sua possibilidade de oferecer tratamento diferenciado com base no impacto ambiental e nos processos de elaboração e prestação dos produtos e serviços (BRASIL, 1988).

Assim, “do ponto de vista da proteção ambiental, um tributo ambiental tem por objetivo principal redistribuir os custos da poluição, que passam a ser arcados, ainda que indiretamente, pelos consumidores do produto nocivo ao meio ambiente.” (CASTELLO, 2015, p. 38)

Nesse sentido, Castello afirma:

Através do estabelecimento de tributos ambientais, o contribuinte que desenvolve práticas adequadas à proteção ambiental recebe, como contrapartida do Estado, a redução da carga tributária incidente sobre seu processo produtivo; por outro lado, o contribuinte que não adota práticas adequadas à proteção ambiental acaba por arcar com carga tributária mais elevada do que o primeiro. (CASTELLO, 2015, p. 38).

Os tributos ambientais funcionam assim como um indicador de qual caminho o consumidor deve seguir: se este escolher o meio menos danoso ao meio ambiente, será recompensado com taxas mais leves, se ocasionalmente optar pela prática mais degradante, sofrerá consequências econômicas mais pesadas, mas sua liberdade de escolha permanece garantida, de modo que os tributos ambientais não são imbuídos de caráter punitivo, como são as sanções. Dentre os impactos positivos da tributação ambiental, temos:

A tributação geraria ganhos de eficiência estáticos ao permitir o alcance dos objetivos ambientais a um menor custo social, possibilitando aos agentes que optem por arcar com o ônus fiscal, quando os custos de adaptação sejam superiores, ou do contrário, que se utilizem de métodos de controle de poluição, quando estes forem mais baratos que o encargo tributário que lhes é imposto; e, por outro lado, ganhos dinâmicos advindos quando a imposição de

carga fiscal leva as empresas não ambientalmente eficazes a deixem o mercado, abrindo espaço à entrada de outras empresas, isto é, empresas mais poluentes vão ter que arcar com elevados custos já que poluem além dos limites admitidos, enquanto as empresas mais eficientes são menos tributadas, consequentemente, aquelas perderão quota de mercado para estas. (SILVA, 2012, p. 5002-5003).

“No Brasil tivemos grandes avanços como nossa Carta Magna de 1988, pioneira na questão da proteção dos recursos naturais no país, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado foi elevado à categoria de direito fundamental do ser humano” (AZEVEDO; BRAGA JUNIOR, 2013, p. 79). O artigo 225 da Constituição define ainda o meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, sendo um direito de todos e cabendo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Essa preocupação ambientalista reflete-se inclusive na Política Nacional de Mudanças do Clima, ao definir como um de seus instrumentos “as medidas fiscais e tributárias destinadas a estimular a redução das emissões e remoção de gases de efeito estufa, incluindo alíquotas diferenciadas, isenções, compensações e incentivos, a serem estabelecidos em lei específica” (BRASIL, 2009).

Assim, a tributação ambiental é uma forma de política pública que visa reformar o sistema tributário, de modo que este possa ser utilizado em prol da proteção do meio ambiente (CASTELLO, 2015, p. 38). A autora Danielly da Silva divide os tributos ambientais em sentido impróprio e próprio. Os tributos ambientais em sentido próprio são marcados pela extrafiscalidade, em que a captação de recursos não é o foco, ao passo que os de sentido impróprio são direcionados para arrecadação de receitas, mas destinados à realização e custeamento de políticas ecológicas (SILVA, 2012, p. 4997).

Frank Balmes (1997, p. 33) entende os tributos ambientais como “prestações pecuniárias de direito público (impostos, taxas, contribuições e contribuições especiais), que são cobradas para o cumprimento de fins ecológicos”.

Por outro lado, para o autor Paulo Roberto Lyrio Pimenta (2020, p. 235.), tributo ambiental em sentido estrito é aquele que objetiva estimular determinadas condutas de preservação do meio ambiente, estruturando comportamentos na sociedade. Para isso, a norma tributária agrava a ação poluidora e incentiva a conduta que preserve ou menos agrida o meio ambiente.

O autor afirma ainda que a estruturação do tributo ambiental é dupla, isto é, sua formação observa o princípio do poluidor-pagador e, concomitantemente, observa aquele estruturante da figura tributária em que vier a se revestir. “Assim, os perfis constitucionais das espécies tributárias não poderão ser abandonados no momento da criação do tributo epigrafado. Portanto, há uma dupla conformação nos tributos ambientais.” (PIMENTA, 2020, p. 236)

Ainda que a arrecadação do tributo seja vinculada ao custeio de medidas de proteção do meio ambiente, isso não será suficiente para qualificá-lo como ambiental, pois o destino da receita não integra a estrutura da exação. Ademais, o risco de desvio de receitas torna a admissão de um tributo ambiental com finalidade fiscal algo muito problemático. Ao se admitir a extensão do conceito para atingir esse tipo de tributo (fiscal), estar-se-á abrindo, também, a possibilidade para a instituição de outros tipos de tributos, qualificados pelo destino da receita (ex.: tributo educacional, tributo da saúde etc.), aumentando de forma aleatória a carga tributária. (PIMENTA, 2020, p. 234)

Assim, os tributos ambientais essencialmente carregam a preocupação com o ecossistema em sua elaboração e instituição, de modo que a mera destinação financeira para políticas de proteção ao meio ambiente não constituem tributo ambiental. Da mesma forma, a preservação da natureza deve guiar a elaboração destes, não cabendo, portanto, falar em fato gerador dos tributos ambientais, visto que não faria sentido esperar a ocorrência de um dano ambiental para a instituição do tributo, bastando o conhecimento de que determinada atividade tem potencial degradante em detrimento das demais.

Afinal, a tributação ambiental tem por fim justamente a redução gradativa da arrecadação financeira que é produzida através de si, sinalizando que os contribuintes estão adotando condutas menos poluidoras e, por isso, menos tributadas, de modo que a eficácia do sistema de tributação ambiental obsta a aplicação prática de um duplo dividendo. (SILVA, 2012, p. 5005).

Os tributos ambientais têm sua conceituação diretamente ligada à tutela do meio ambiente enquanto finalidade, sendo irrelevante a sua relação com o fato gerador, é dizer, um tributo ambiental não assume esta característica apenas pelo fato de prever sua incidência sobre um ato de degradação ambiental, mas sim pelo fato de ter uma finalidade conexa com a política de promoção ambiental. Do contrário o uso da tributação na defesa dos recursos naturais estaria comprometido, já que esta exação dependeria da ocorrência de um evento danoso para ser concretizada - relegando a ideia de prevenção que rege o Direito Ambiental -, além do que, se atentarmos ao fato de que viver é poluir, todos os demais tributos seriam ambientais.” (SILVA, 2012, p. 4996).

Contudo, não significa que não haverá uma materialidade específica na elaboração dos tributos ambientais, pelo contrário, ela será um ato de contaminação

ambiental. Nos impostos ambientais, o aspecto material da hipótese de incidência tributária é o ato de degradação ambiental. Nas taxas ambientais, a degradação deve estar ligada com a prestação de um serviço público ou o exercício do poder de polícia. Já as contribuições especiais ambientais terão a materialidade em um comportamento poluidor (PIMENTA, 2020, p. 236).

Para Denise Cavalcante (2019), mais importante do que a extrafiscalidade é que a instituição da tributação ambiental decorra de um profundo conhecimento da questão ambiental e, paralelamente, que haja o acompanhamento direto dos resultados alcançados, pois do contrário, os resultados contraproducentes continuaram ocorrendo, indo de encontro ao objetivo do tributo ambiental e transformando-a numa mera fonte de arrecadação, como tem acontecido com os chamados “falsos tributos verdes.

3. PRINCÍPIOS CORRELATOS AOS TRIBUTOS AMBIENTAIS

Os tributos ambientais possuem fundamentos tanto no Direito Tributário quanto no Direito Ambiental, afinal, o Direito deve sempre buscar conexão com os demais ramos, a fim de alcançar aquilo que a sociedade de fato necessita para sua dignidade e melhoria de vida. Na perspectiva da tributação ambiental, podemos citar a influência do Direito Ambiental através do princípio do poluidor-pagador, da cooperação, da prevenção, da precaução. Já o Direito Tributário influencia principalmente através do princípio da capacidade contributiva e seletividade.

deve-se voltar novamente à ideia de que o direito ambiental não é um direito estanque separado das outras manifestações da sociedade. Assim sendo, esses princípios, que o delimitam e orientam, estão presentes na formação de outros ramos do direito, ou porque não podem fechar-se nos objetos tratados pelas normas de proteção ambiental, ou porque sua presença em outros ramos do direito acaba por revelar a existência, em última análise, de normas que, de alguma maneira, provocam alterações no ambiente (como, por exemplo, as normas relativas ao desenvolvimento econômico, à exploração agrícola, ao controle da produção de alimentos, à salubridade no trabalho, à proteção à saúde, à construção imobiliária). (DERANI, 2001, p. 160)

O princípio do Poluidor-Pagador visa internalizar os custos relativos à deterioração ambiental, a fim de incentivar uma maior qualidade do meio ambiente. Para isso, impõe-se sobre o agente econômico o fardo de arcar com os custos da diminuição ou afastamento dos danos causados por suas atividades danosas. Esse princípio não deve

ser compreendido como uma autorização para poluir, mas sim, juntamente ao princípio da prevenção, uma busca prática menos lesiva ao Meio Ambiente (CAMPOS, 2008, 231).

Nesse sentido, Pimenta (2020, p. 209) afirma que o princípio consiste num mecanismo de imputação de custos pela prevenção, eliminação e reparação do dano ambiental, obrigando aquele que provoca a degradação ambiental ou exerce atividade poluidora a contribuir com os encargos daí decorrentes, de modo que todos os custos do Estado para o desenvolvimento de atividades de prevenção ou reparação do dano ambiental, serão redirecionados ao agente econômico responsável pelo dano.

Há uma razão econômica decisiva para aplicar o princípio de forma mais ampla possível na realidade: o aumento da eficiência econômica. Isso porque, quando os custos para evitar a degradação ambiental forem menores que os custos sociais da produção e do consumo, maiores serão as medidas de prevenção adotadas e realizadas de forma mais favorável pelos agentes econômicos (PIMENTA, 2020, p. 310).

Outro princípio de suma relevância é o princípio da cooperação, em que o Estado Social busca, através da sua ação, realizar o bem-comum. A cooperação entre a sociedade civil e o Estado possibilita a concretização do princípio da solidariedade ambiental, a partir do momento em que cidadãos, municípios, estados e países rompem fronteiras no desiderato da proteção ambiental (ALMEIDA, 2003, p. 140). Esse princípio está contido no próprio artigo 225 da Constituição Federal, ao atribuir responsabilidade pela proteção ambiental não só ao Poder Público como também à coletividade.

O princípio da Prevenção, por sua vez, vem de um conhecimento prévio do potencial danoso de determinada atividade e, a partir disso, cria-se estratégias para evitar a degradação ambiental antes mesmo que esta aconteça. Esse princípio está disposto na Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento: “para atingir o desenvolvimento sustentável e mais alta qualidade de vida para todos, os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas adequadas.” (RIO DE JANEIRO, 1992).

Por outro lado, o princípio da precaução “pretende afastar o perigo potencial que algumas atividades possam proporcionar ao meio ambiente.” (CAMPOS, 2008, p. 231)

Pode-se dizer que o princípio da precaução constitui a essência do Direito Ambiental. O seu pressuposto é a sustentabilidade ambiental das atividades humanas. Dessa forma, busca-se através da precaução afastar os perigos que possam atingir as gerações presentes, bem como as futuras. Trata-se de um princípio orientador no estabelecimento das políticas ambientais, tendo como

corolários os princípios do poluidor-pagador, da cooperação e da prevenção. (ALMEIDA, 2003, p. 146)

Da perspectiva do Direito Tributário, tem-se o princípio da capacidade contributiva, que segundo Sacha Calmon Navarro Coêlho (2020, p. 116), é "o motor operacional do princípio da igualdade na esfera tributária, tendo o condão, por isso mesmo, de realizar o próprio valor justiça". Esse princípio está presente no artigo 13 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, em que se estabelece a necessidade de uma contribuição comum a ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades, a fim de auxiliar a manutenção da força pública e das despesas de administração.

A Constituição Federal, em seu artigo 145, § 1º, adota nitidamente esse princípio ao afirmar que os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária identificar o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte (BRASIL, 1988).

Para Marcus Abraham, a capacidade contributiva se revela na medida da condição de cada um em pagar o tributo (ABRAHAM, 2010, p. 32). Na tributação ambiental isso se reflete a partir da concepção de aquele que possui mais recursos e praticar atividades poluidoras, poderá contribuir mais que aquele que possui menos recursos, de forma que o tributo majora mais sobre os atos degradantes para os contribuintes que possuem mais meios de pagar.

Se o tributo ambiental incidir sobre o produto (tributo output), a adequação dependerá, ainda, da incidência sobre bens e serviços, em relação aos quais houver uma elasticidade da oferta e da demanda, para possibilitar uma reação do destinatário da norma indutora. Quando esta flexibilidade não se fizer presente, o tributo indutor não poderá realizar o fim perseguido, porque o contribuinte não terá margem de decisão sobre a redução do consumo do bem poluente. Se o tributo incidir, por exemplo, sobre um remédio essencial para a cura de determinada doença, por óbvio que não existirá a necessidade do tributo, porque o consumidor não poderá evitar o consumo do bem, pois estará ausente a elasticidade da demanda. (PIMENTA, 2020, p. 250)

Esse princípio se relaciona com o da seletividade, isto é, a capacidade contributiva deve observar o quão essencial é aquilo sobre o que se recai a tributação. Segundo Luiz Difini (2008, p. 90) a seletividade "significa taxar com alíquotas mais altas os produtos de consumo supérfluo ou não essencial e de forma reduzida aqueles produtos tidos como essenciais ao consumo da população, especialmente aqueles de menor capacidade econômica".

Desse modo, um produto supérfluo e que polui o meio ambiente pode ser mais tributado em detrimento aos demais que possuem caráter essencial para a vida cotidiana, mesmo que estes causem de igual forma danos ambientais. Assim, a análise dos tributos ambientais se mostra muito mais complexa do que aquela que tange somente à função fiscal ou extrafiscal. Para o verdadeiro alcance dos objetivos almejados pela tributação ambiental, é necessário que desde sua formação seja observado os princípios do Direito Ambiental e do Direito Tributário, a fim de evitar vícios ou seu uso leviano, causando apenas maior carga tributária sobre os contribuintes.

4. (IN)SUFICIÊNCIA DOS TRIBUTOS AMBIENTAIS

A visão atual dos tributos ambientais é alvo de diversas críticas, principalmente no que tange a sua relação com a extrafiscalidade. Heleno Taveira Torres afirma que “precisamos de segurança jurídica que permita identificar onde termina o extrafiscal e onde começa o simplesmente fiscal, sob a forma de abuso, na excessiva ampliação do quantitativo.” (TORRES, 2005, p. 99)

O autor argumenta que, se o núcleo do “ambiental” se concentra no encontro das competências, com claro reflexo do “motivo constitucional” na estrutura da regra-matriz do tributo, então o cerne dos problemas não se restringe a uma definição ampla ou restrita de “tributo ambiental”, mas sim de uma determinação material específica dos limites para o exercício de competência tributária (TORRES, 2005, p. 99).

Em posição semelhante, a autora Denise Cavalcante (2019, p. 2) defende que a finalidade que se deve perseguir nos tributos ambientais não é a presença de funções arrecadatória ou não arrecadatória, mas sim a defesa do meio ambiente, de modo que a discussão da extrafiscalidade não agrega o debate no âmbito do Direito Tributário Ambiental, que tem como princípios tanto os expressos no Sistema Tributário Nacional como os previstos no Direito Ambiental.

Contudo, ao tentar abandonar a função extrafiscal, esquece-se o caráter principal distinção dos tributos ambientais dos demais tributos: a proteção do meio ambiente. Ignorar a função extrafiscal da tributação ambiental é negar sua própria existência, por outro lado, aceitar a extrafiscalidade dos tributos ambientais não os reduz à posição de “não arrecadatórios”, mas sim funciona como uma dentre as inúmeras características desses tributos. Falar em extrafiscalidade não é dizer que os tributos ambientais são apenas extrafiscais, é falar que, em seu cerne, devem buscar algo além da captação de

valores, que é justamente a defesa do ecossistema. Nesse sentido, concordamos com a crítica de Paulo Pimenta ao professor Heleno Torres:

Esse entendimento apresenta um ponto bastante valioso, o chamar a atenção para a necessidade da presença de uma competência ambiental para a instituição do tributo em exame. No entanto, o conceito de motivo, por ele adotado, é bastante problemático, pois não pode ser equiparado à finalidade. São noções distintas, inconciliáveis em uma mesma expressão. Outro ponto que merece ser criticado é a recusa do autor ao caráter extrafiscal do tributo em análise, posição com a qual não concordamos, por entendermos que o direcionamento de condutas é uma nota típica da figura epigrafada, consoante assinalado anteriormente. Se este for recusado, o que justificaria, então, a necessidade da presença de uma competência material ambiental, como sustentado pelo eminente Professor? Neste particular, o posicionamento, portanto, é contraditório, com o devido respeito ao seu autor. (PIMENTA, 2020, p. 234)

Ao mesmo tempo em que Pimenta defende a existência da extrafiscalidade, reconhece também que a presença de uma competência constitucional ambiental é indispensável para a formação do tributo ambiental. No âmbito do Brasil, a norma que permite a outorga de competência ambiental para a criação de um tributo ambiental é o art. 225 da Constituição Federal (PIMENTA, 2020, p. 236).

Outro fato de relevância para a questão da taxação ambiental, está capitaneado pelo art. 23, inc. VI da Lei Maior, onde estabelece a competência comum para as pessoas jurídicas de direito público ante a proteção do meio ambiente e o combate à poluição, em qualquer de suas formas. Portanto, a competência para instituir taxa, qualquer que seja sua destinação, cabe ao ente político a que repousar a responsabilidade para a prestação do serviço público. (VIEIRA, 2005, p. 13)

Outra crítica comum a essa classe de tributos é a possibilidade de a tributação ambiental permitir a obtenção de ganhos de eficiência colaterais relacionados à aplicação da receita obtida e à redução de efeitos paralelos de outros tributos, de modo que os efeitos benéficos da tributação possam ultrapassar o próprio contexto ambiental e passar a corrigir e atenuar distorções fiscais decorrentes de outras exações fiscais, remetendo à teoria do duplo dividendo (SILVA, 2012, p. 5003).

Há autores que citam também que o montante do tributo deveria coincidir com o valor do custo marginal suportado pela sociedade, em que o valor do tributo ambiental corresponderia ao valor do custo relativo à poluição produzida em nível acima do tolerado (SILVA, 2012, p. 5007). Entretanto, dizer que a graduação da taxa ambiental deve levar em consideração o custo dos serviços públicos para combater a degradação é, além de

utópico, desconsiderar a vertente coercitiva dos tributos, articulada como mecanismo inibidor da conduta danosa (VIEIRA, 2005, p. 13).

A existência de uma equiparidade entre o valor que o Estado precisa custear para mitigar a degradação ambiental causado pelo contribuinte e o valor que este repassa ao Estado seria, no plano das ideias, algo ideal. Mas, na prática, é improvável calcular exatamente o dano de determinado ato, ainda mais quando se leva em consideração a conectividade entre os ecossistemas, isto é, uma ação poluidora pode refletir impactos em outros ambientes no espaço-tempo além do local onde foi originalmente produzida.

Essa imprecisão do quanto determinada atividade deve ser tributada é, sem dúvidas, um desafio para a formação dos tributos ambientais no Brasil. Contudo, não se pode negar a importância destes para a promoção de mais medidas públicas de promoção ao meio ambiente, seja através da ação indutora nos cidadãos ou através do acúmulo de recursos que posteriormente serão repassados para serviços ambientais.

CONCLUSÃO

O artigo 3º da Constituição Federal de 1988 estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e marginalização, redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem qualquer forma de discriminação. A função extrafiscal dos tributos serve de mecanismo para a solidificação e continuidade dos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição.

Na perspectiva da proteção ambiental, os tributos ambientais possuem potencial para mudar hábitos sociais e criar programas sustentáveis com a obtenção da receita, mas, a extrafiscalidade leva o tributo a buscar algo além da captação de valores, isto é, a defesa do ecossistema.

Embora os tributos ambientais possam sofrer com diversas críticas como a dificuldade de reverter a receita em algo proveitoso ao meio ambiente, exarar com exatidão o valor do dano ambiental e a possibilidade de a tributação superar o próprio contexto ambiental, pode-se afirmar que sua aplicação é necessária para instituir fundos que promovam medidas públicas de promoção ao meio ambiente, além de incidir no consumo da sociedade, servindo de conscientização.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gilson Cesar Borges de. **A Extrafiscalidade na Tributação Ambiental: um Instrumento eficaz para a realização do Desenvolvimento Sustentável**. Dissertação [Mestrado em Direito] - Direito da Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul, 2003.

AZEVEDO, F. M.; BRAGA JUNIOR, S. A. M. A produção de biocombustíveis no Brasil na promoção do desenvolvimento sustentável: uma análise das implicações socioambientais. In: Xavier, Y. M. A. et al. Direito das energias renováveis e desenvolvimento. Natal, RN: EDU-FRN, 2013.

BALMES, Frank. **Verfassungsmässigkeit und rechtliche systematisierung von Umweltsteuern**, Köln, Lohmar, 1997.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2007.

BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23, nov. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, DF. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm>. Acesso em: 03 de nov de 2021.

BRASIL. **Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172/compilado.htm>. Acesso em: 30 de outubro de 2021.

CAMPOS, Fabrício, et al. Tributação ambiental: os tributos sob a ótica do direito ambiental e tributário e seus efeitos. **REVISTA DE DIREITO PÚBLICO, LONDRINA**, V. 3, N. 2, P. 229-234, MAI/AGO. 2008.

CANAZARO, Fábio. **Essencialidade tributária: igualdade, capacidade contributiva e extrafiscalidade na tributação sobre o consumo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

CARNEIRO, Claudio. **Curso de Direito Tributário e Financeiro**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.



CASTELLO, Melissa Guimarães. A seletividade do ICMS e os parâmetros delineados pelo direito ambiental—um estudo de caso do setor de energia elétrica. **Revista digital ESAPERGS**, v. 3, p. 1-11, 2015.

CAVALCANTE, Denise de Lucena. Tributação ambiental e aspectos da extrafiscalidade. **Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET)** [on line], 2019. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2019/08/Denise-Lucena-Cavalcante.pdf>. Acesso em 15, nov. 2021,

DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Tradução da Rio Declaration, United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brasil, 3-14 de junho de 1992. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf. Acesso em: 28, nov. 2021.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 2001.

DIFINI, Luiz Felipe Silveira. **Manual de Direito Tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DOMINGUES, José Marcos. **Direito Tributário e Meio Ambiente**. 3. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2007.

MIGUEL, Luciano Costa. **Direito Tributário Ambiental: o papel dos tributos no desenvolvimento científico e sustentável**. Editora Dialética, 2020.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 39.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **Direito Tributário Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SILVA, Crispim Nayara. **O ICMS como instrumento de indução ao consumo sustentável**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/21814/2/Nayara%20Crispim%20da%20Silva.pdf>>. Acesso em: 24. nov. 2021.

SILVA, Daniely da. Tributos verdes: proteção ambiental ou uma nova roupagem para antigas finalidades? **RIDB**, Ano 1, nº 8, 2012.

TORRES, Ricardo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**, volume IV: os tributos na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

VIEIRA, André. Os tributos ambientais em espécies. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU**, Belo Horizonte, ano 5, n. 24, nov. / dez. 2005.

A ARBITRAGEM COMO IMPORTANTE VETOR NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

ARBITRATION AS AN IMPORTANT VECTOR IN THE SOLUTION OF CONFLICTS IN PUBLIC ADMINISTRATION.

André Luís Barros da Silva Nogueira¹

Daniel Cardoso Gerhard.²

RESUMO

No estudo do Direito Administrativo, alguns dos princípios que lhe formam a base são interpretados como sendo incompatíveis com as diretrizes que dão base ao instituto da Arbitragem. O presente artigo tem como objetivo analisar as peculiaridades envolvendo a relação entre Arbitragem e o Poder Público. A forma de análise foi a comparar os argumentos trazidos pelos doutrinadores e as inovações envolvendo a arbitragem com o passar dos anos, de modo a auxiliar o entendimento sobre o assunto. O resultado do estudo realizado revelou a compatibilidade do uso da Arbitragem pela Administração Pública para a resolução dos seus conflitos, devendo observar, no entanto, necessárias restrições.

Palavras-chave: Arbitragem; Administração Pública; Direito Administrativo.

ABSTRACT

In the study of Administrative Law, some of the principles that form its basis are interpreted as being incompatible with the guidelines that underlie the institute of Arbitration. This article aims to analyze the peculiarities involving the relationship between Arbitration and the Public Power. The form of analysis was to compare the arguments brought by the scholars and the innovations involving arbitration over the years, to help the understanding of the subject. The result of the study carried out revealed the compatibility of the use of Arbitration by the Public Administration for the resolution of its conflicts, having to observe, however, necessary restrictions.

Key words: Arbitration; Public Administration; Administrative Law.

¹ Graduando do curso de Direito na Universidade Federal do Amazonas – UFAM, <http://lattes.cnpq.br/6674423913062681>

² Doutor em Direito pela PUC Minas. Professor do Departamento de Direito Público da UFAM. Diretor Jurídico do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Lattes <http://lattes.cnpq.br/1174441698744981>



1 Introdução

Inicialmente, é importante conceituar o instituto da Arbitragem como sendo um método de resolução de controvérsias na qual as partes envolvidas submetem determinada lide envolvendo direitos patrimoniais disponíveis à apreciação de um terceiro, um árbitro ou um conjunto de árbitros, transferindo-lhe a competência para apreciar o que lhe for proposto. Desta conceituação, destaca-se principalmente o distanciamento do Poder Judiciário, por escolha discricionária das próprias partes.

No entanto, este instituto sempre foi bastante comum em questões envolvendo apenas particulares nos litígios eminentemente comerciais e privados. Ocorre que, com a constitucionalização do Direito Administrativo e a mitigação da divisão doutrinária do Direito Público e do Direito Privado, a Administração Pública começa a assumir papéis nas relações jurídicas que antes eram atribuídas quase que exclusivamente aos particulares, fazendo-se cada vez mais presente a necessidade de utilização de institutos característicos da iniciativa privada.

Diante deste crescente, a Arbitragem como importante instrumento na resolução de conflitos tornou-se, atualmente, uma realidade não apenas do particular como também pela Administração Pública, detentora do “poder-dever” de buscar incessantemente a satisfação do interesse público. No entanto, mesmo com o significativo avanço legislativo e a já vencida discussão doutrinária acerca da possibilidade de utilização da arbitragem na resolução de conflitos públicos, tem-se ainda diversos aspectos e peculiaridades na sua utilização por parte do poder público.

Este trabalho tem como objetivo justamente a análise comparativa do instituto da arbitragem e suas peculiaridades em face dos princípios jurídicos brasileiros, recorrendo sobre o polêmico tema das especificidades aplicáveis ao processo arbitral quando a Administração Pública se torna parte do litígio.

A análise tem como base os princípios constitucionais dado a importância desta espécie normativa em nosso ordenamento jurídico, os quais valem-se não apenas como balizadores ao legislador, mas também possuem força de norma para o controle de constitucionalidade realizado pelo Poder Judiciário.

Sob este enfoque, visando dar exposição à matéria, busca-se discorrer sobre o assunto nas próximas linhas.

2 História da Arbitragem no Direito Brasileiro

A arbitragem como alternativa para a resolução de conflitos jurídicos era marcada por um verdadeiro desuso do instituto, tanto nas disputas entre particulares quanto nos conflitos envolvendo a Administração Pública. Isso se deu em razão de um tratamento inadequado que foi conferido pela legislação civil de 1916 e pelo código de processo de civil 1973.

Este quadro começa a mudar com o advento da Lei nº 9.307/1996, a qual tratou de dar uma nova utilização para a arbitragem, trazendo-a para os holofotes do âmbito jurídico brasileiro. Somando-se a isso, tem-se o fato de que o governo do país à época passava por uma grande reforma administrativa, mais precisamente no que diz respeito à intervenção estatal na economia, a qual transitava de uma intervenção direta do governo para uma intervenção indireta, qual seja, mediante regulação e fomento.

A referida reforma trouxe um contexto mais vantajoso para o crescimento da iniciativa privada, bem como o amadurecimento das parcerias público-privadas, as quais clamavam por uma fuga dos problemas da via judicial para composição de litígios, congestionada pela alta quantidade de processos no Poder Judiciário e viam com bons olhos uma alternativa mais célere, tal qual a arbitragem.

Com a nova roupagem adquirida pela arbitragem, houve um verdadeiro “boom” legislativo para o acréscimo desta solução alternativa de conflitos nos diplomas legais, como por exemplo a Lei nº 9.472/1997, que disciplinou a prestação do serviço de telecomunicações por particulares, permitindo que os contratos de concessão contivessem cláusula prevendo “o foro e o modo para solução extrajudicial das divergências contratuais” (art. 93, inciso X).

Merece menção também a Lei n.º 11.079/2004, que disciplina o contrato de parceria público-privada, prevendo “o emprego de mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem” (art. 11, inciso III) e a Lei 8.987/1995 que sofreu alterações para que houvesse a inclusão “de mecanismos privados para resolução de disputas decorrentes ou relacionadas ao contrato, inclusive a arbitragem”.



No entanto, a mudança quanto ao crescimento da arbitragem não foi muito bem recebimento por parte da doutrina, os quais não viam com bons olhos a alocação de controvérsias jurídicas de direito público nas mãos de particulares (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 732). Na contramão, há os defensores de que não existem motivos suficientes para impedir que a Administração Pública usufrua dos benefícios do procedimento arbitral, observadas, obviamente, as peculiaridades impostas pelo regime jurídico administrativo brasileiro.

Fato é que existem especificidades/particularidades que devem ser estudadas quando da utilização da arbitragem pelo poder público. Sendo este o objeto desta exposição, passemos à análise de algumas.

2 Especificidades do procedimento arbitral nos litígios administrativos.

Antes de adentrar diretamente em cada especificidade, é incontestável que a presença da Administração Pública em qualquer ato exige a observância de algumas particularidades que decorrem diretamente da função estatal e do (sempre presente) interesse público.

Isto significa dizer que os processos e procedimentos envolvendo o Poder Público deverão observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, sendo certo que a atividade estatal que esteja em dissonância destes preceitos estará eivada nulidade, que poderá ser decretada pela própria Administração Pública ou pelo Poder Judiciário.

Dito isto, analisa-se a seguir as principais particularidades e controvérsias envolvendo o uso da arbitragem no âmbito da atividade administrativa.

2.1 Arbitragem e o Princípio da Legalidade

O Princípio da Legalidade, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, evoluído para o que doutrinariamente se chama de Princípio da Juridicidade, restringe a atuação da Administração Pública aos limites dispostos em todo o ordenamento jurídico brasileiro, não sendo lícito ao Poder Público agir sem expressa autorização legal.



Celso Antônio Bandeira de Mello define o Princípio da Legalidade como:

fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma, a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei”

A controvérsia presente neste tópico surgiu quando, partir deste princípio, parte da doutrina defendeu que a utilização da arbitragem pela Administração Pública dependeria de uma autorização legal específica, sendo insuficiente a autorização genérica presente no artigo 1^a da Lei de Arbitragem (Lei n^o 9.307/1996), a qual definia que qualquer pessoa capaz de contratar poderia valer-se da arbitragem.

Em que pese a previsão genérica ser mais que suficiente para legitimar o uso da arbitragem pelo Poder Público, haja vista que os entes que integram a Administração Pública, direta ou indireta, são pessoas capazes de contratar, esta controvérsia foi perdendo espaço ao passo que foram sendo editados diplomas legais com a dita autorização específica para inclusão de cláusulas arbitrais em contratos celebrados pelo Poder Público.

Definindo de vez o assunto, a Lei de Arbitragem acima mencionada passou por uma reforma na qual incluía expressamente a possibilidade do uso da arbitragem pela Administração Pública:

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

§ 1^o A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

Sendo assim, quanto ao princípio da legalidade, não persiste qualquer controvérsia, sendo plenamente possível a adoção da arbitragem para dirimir conflitos administrativos.

2.2 Arbitragem e o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público

Quando se analisa a conceituação da Arbitragem, tem-se que esta deve tratar apenas de conflitos que envolvam direitos patrimoniais disponíveis, sendo evidente,

portanto, que a indicação de direitos indisponíveis abre espaço para a intervenção Poder Judiciário na análise do procedimento arbitral, podendo ensejar eventual nulidade.

Diante disso, encontra-se um dos maiores obstáculos para a utilização da arbitragem pelo Poder Público, uma vez que diferenciar direito patrimonial disponível e indisponível é matéria complexa, traçada por uma linha muito tênue, o que é comprovado pela grande discussão doutrinária que pairou sobre o assunto.

No caminho para a elucidação desta controvérsia, é importante primeiro adentrar em um dos princípios basilares da administração pública, o qual, como dito no tópico introdutório, é norma que dá legitimidade a toda atuação do Poder Público.

O princípio em questão é o da Indisponibilidade do Interesse Público, que juntamente com o Princípio da Supremacia do Interesse Público, representa a base de todo o direito administrativo brasileiro.

O Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público determina que a Administração Pública não pode dispor do interesse público uma vez que este não a pertence, mas sim à coletividade (BANDEIRA DE MELLO, 1967). Em outras palavras, o poder público não é livre para decidir se atenderá ou não o interesse público, trata-se de um dever, uma obrigação, da qual também surgem os poderes necessários para o seu cumprimento. Trata-se de um “dever-poder” (BANDEIRA DE MELLO, 2003).

Ora, se a arbitragem só pode ser utilizada para resolver litígios que envolvem direitos patrimoniais disponíveis e a Administração Pública deve buscar sempre o interesse público, o qual é regido pelo Princípio da Indisponibilidade, como seria possível, então, a utilização da arbitragem no âmbito administrativo?

Este questionamento tem uma resposta simples. Há apenas uma grande confusão terminológica dos conceitos, contudo, um não é oposto do outro. Vejamos.

Dizer que o interesse público é indisponível, apenas significa (em moldes bem sucintos) que o Poder Público não pode jamais fazer o que bem entender dele, devendo sempre o perseguir da melhor maneira possível. Isto, em hipótese alguma, significa que a Administração pública não seja também detentora de direitos patrimoniais disponíveis.

Em outras palavras, o princípio da indisponibilidade do interesse público paira sobre todo o regime jurídico administrativo, impondo que todo e qualquer ato praticado pela Administração Pública tenha como objetivo o atendimento do interesse público. Ocorre que, isto serve tanto para direitos indisponíveis de titularidade do poder público quanto no caso de direitos disponíveis. Não há qualquer relevância se o direito de

titularidade do Estado é disponível ou indisponível, o seu exercício será sempre visando a satisfação do interesse público, seja este primário ou secundário.

Matéria abordada por Marçal Justen Filho, o autor explica que não há qualquer dúvida que a Administração Pública é titular de direitos patrimoniais disponíveis, pois se assim não o fosse a Administração sequer poderia celebrar contratos, prevenir litígios de forma amigável ou realizar transações quando a resolução de litígios. (JUSTEN FILHO, 2015)

Diante disso, a conclusão lógica a que se chega, conforme explica Eduardo Talamini, é a seguinte: se a Administração pode celebrar contratos e realizar acordos; ainda, se o litígio pode ser solucionado pelas próprias partes por meio de transação, não há nenhuma justificativa plausível para a não utilização da arbitragem como forma de solução de conflitos envolvendo o Estado. (TALAMINI, 2005)

Importante dizer que quando a Administração Pública opta por se utilizar da arbitragem ela não está dispondo do interesse público ou sequer renunciando ao seu atendimento. Aliás, bem verdade dizer, a escolha pelo procedimento arbitral pode melhor satisfazer o interesse público, uma vez que o litígio passa a ser resolvido por especialistas de notória reputação sobre a matéria e cujo processo seria se resolveria com maior celeridade. (CARMONA, 2004)

É exatamente essa a lição de Adílson Abreu Dallari, ao dizer que “ao optar pela arbitragem o contratante público não está transigindo com o interesse público nem renunciando aos instrumentos de defesa de interesses públicos. Está, sim, escolhendo uma forma mais expedita, ou um meio mais hábil, para a defesa do interesse público”. (DALLARI, 1996)

Quanto a esta controvérsia, tem-se claro que a arbitragem poder ser usada para solucionar litígios envolvendo a Administração Pública – assim como se utiliza acordos e transações – desde que se respeite as especificidades relacionadas ao poder público.

3.3 Arbitragem e o Princípio da Publicidade

Como dito no tópico introdutório, a constitucionalização do Direito Administrativo trouxe diversas mudanças com o objetivo de torná-lo cada vez mais contemporâneo, buscando acompanhar as evoluções sociais em tempo real.

Uma das principais inovações diz respeito à boa governança em qualquer ato administrativo, remetendo a Administração Pública como principal garantidora de direitos fundamentais, impondo a criação de ações governamentais com a adoção de mecanismos participativos que permitem a aproximação dos indivíduos na participação das decisões públicas.

Diante disso, na continuidade das controvérsias existentes quando da utilização da arbitragem pela Administração Pública, muito se propagou pela impossibilidade em razão da incompatibilidade com o Princípio da Publicidade, um dos princípios expressos da Administração previstos no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, haja vista a discrepância entre o caráter confidencial do procedimento arbitral e o princípio retromencionado.

A controvérsia reside também em outro aspecto, uma vez que, em que pese a previsão legal, a Lei nº 9.307/1996 não trouxe clareza a respeito dos procedimentos arbitrais envolvendo o poder público, nem como será conferida tal publicidade ou qual o alcance da mesma.

Destaca-se, primeiramente, o conceito a respeito do princípio da publicidade, muito bem ensinado por Celso Antônio Bandeira de Mello, consagrando um dever administrativo que tem o poder público de manter plena transparência em seus comportamentos. Segundo o autor, não há Estado Democrático de Direitos se existe ocultamento aos administrados dos assuntos que interessam a todos. (BANDEIRA DE MELLO, 2003)

Conhecido o conceito, destaca-se que tal incompatibilidade é apenas aparente num primeiro momento, visto que a lei da arbitragem consagrou a autonomia da vontade das partes, dando liberdade para a livre escolha das regras essenciais do procedimento arbitral. Bem verdade dizer, o próprio Código de Processo Civil admite o sigilo dos processos que envolvam arbitragem, desde que comprovada a convenção de sigilo entre as partes.

Em outras palavras, a confidencialidade não é uma obrigatoriedade em uma composição arbitral, não há sequer nenhum dispositivo legal que determine o sigilo no referido procedimento.

Dessa feita, não há um impeditivo para o uso da arbitragem pela Administração Pública, uma vez que não há nenhuma exigência para que o litígio corra em segredo de justiça. Novamente, a única “regra” é a observância das especificidades que envolvem qualquer relação com o poder público.



Para finalizar qualquer debate acerca do assunto, o próprio legislador buscou dar fim à controvérsia por meio da reforma na Lei de Arbitragem, advinda da Lei nº 13.129/2015, mais precisamente em seu § 3º do art. 2º, impondo, através do Princípio da Legalidade, que “a arbitragem que envolva a administração pública será sempre de direito (ou seja, não podendo ser por equidade) e respeitará o princípio da publicidade”.

Superado as discussões acerca do uso da arbitragem pelo poder público e o concomitante respeito ao Princípio da Publicidade, resta esclarecer qual seria o alcance e os termos para se fazer concreto o atendimento ao princípio em destaque.

Novamente, frente aos debates doutrinários, surgiu no âmbito normativo o Decreto nº 10.025 de 2019, que dispõe sobre as regras gerais do procedimento arbitral, trazendo o regramento de que “as informações sobre o processo de arbitragem serão públicas, ressalvadas aquelas necessárias à preservação de segredo industrial ou comercial e aquelas consideradas sigilosas pela legislação brasileira”.

Certo que é que não incompatibilidade entre os institutos, desde que seja observado a publicidade no procedimento arbitral. Ademais, há que se destacar que o dever de publicidade confere maior responsabilidade aos árbitros em arbitragens público-privadas, visto que estes são investidos de um poder de decisão que repercute para além dos limites contratuais, refletindo sobre toda a esfera pública.

Ainda, não há o que se falar em engessar ou burocratizar o procedimento arbitral – o qual tem como principal característica a simplicidade e celeridade – mas apenas de revesti-los com recursos que tragam maior transparência e responsividade (*accountability*) aos tribunais arbitrais e aos agentes envolvidos.

Ora, o instituto da arbitragem não poderá jamais servir de espaço para arbitrariedades ou adoção de condutas ilegítimas, até porque a falta de transparência e publicidade na condução do procedimento arbitral acarretaria a intervenção judicial do Ministério Público, amparado pela suposta violação dos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública que, mesmo não concluindo pela nulidade da conduta, tumultuaria o andamento da arbitragem, afastando as partes envolvidas dos propósitos que as levaram a optar pela via arbitral.

Longe de esgotar o tema, esclarece-se com o pouco do que foi elucidado que o Princípio da Publicidade não pode ser utilizado como argumento para a não utilização do instituto da Arbitragem pela Administração Pública.

3.4 Impossibilidade da Arbitragem por Equidade

Outra peculiaridade envolvendo a utilização da arbitragem pela Administração Pública diz respeito aos critérios de julgamento do conflito pelo juízo arbitral, o qual, quando tiver como parte o Poder Público, não poderá utilizar a arbitragem por equidade.

Do conceito de arbitragem por equidade já é possível entender o motivo pelo qual não é possível a utilização deste critério quando se tratar de procedimento arbitrais público-privados. Isto porque, julgar por equidade significa, em termos diretos, que a decisão do juízo arbitral não necessariamente fará remissão a um direito positivado, o que, se fosse adotado, feriria diretamente o Princípio da Legalidade, presente no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Como visto desde o início deste artigo, a Administração Pública, ao adotar o procedimental arbitral, não deve abrir mão em nenhuma hipótese dos princípios que a regem, entre eles o Princípio da Legalidade, o que significa dizer que o critério de julgamento adotado no procedimento que tem participação do Poder Público deve ter total submissão à lei, não podendo se adaptar da norma jurídica.

Os autores Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara esclarecem o seguinte:

A administração só pode se submeter a uma decisão que seja tomada com base em critérios rigorosamente jurídicos, oriundos de normas postas formalmente (em lei, regulamento, contrato ou ato administrativo). A decisão por equidade é construída com base em critérios subjetivos, levando em conta a noção de justiça e de equilíbrio que o julgador venha a adotar aos quais a atuação administrativa não pode ficar à mercê.

Pondo fim a qualquer controvérsia quanto a esta peculiaridade, a Lei de Arbitragem foi reformada, delimitando o critério de julgamento da arbitragem envolvendo a Administração Pública às normas jurídicas positivadas.

3 A Arbitragem e a Jurisprudência Brasileira

Visando apenas fomentar a exposição, a jurisprudência brasileira cultiva o forte entendimento de que a administração pública pode recorrer à arbitragem quando da tentativa de composição amigável do litígio da qual faça parte.

Existem diversos julgados nesse sentido, no entanto, destaca-se um muito emblemático na seara jurídica, qual seja, o Caso Lage, julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

No primeiro caso, “Caso Lage”, a discussão envolvia a constitucionalidade do Decreto-Lei nº 9.521/1946, por meio do qual foi instituído o juízo arbitral para definir principalmente qual seria a devida indenização da União ao espólio de Henrique Lage, o qual teve considerável parte do seu patrimônio expropriado em razão da defesa nacional, constituído o Tribunal Arbitral, e em 18 meses conclui-se o processo condenando a União, no entanto, este se recusou em dar cumprimento à decisão alegando a inconstitucionalidade do referido tribunal.

A recusa da União deu início a uma longa disputa judicial, iniciada em 1955 e somente encerrada 18 anos depois pelo STF. A decisão do Supremo teve o seguinte conteúdo:

Na Carta de 1937, então vigente ao tempo da expedição do increpado Dl. 9.521, não existia qualquer disposição que vedasse, de modo expresso, ou mesmo implícito, a instituição de um juiz arbitral nos moldes estabelecidos pelo referido diploma e cuja decisão fosse irrecorrível e exequível, independentemente do *exequatur* judicial, pela sua homologação. Igualmente, a Constituição vigente não contém qualquer disposição que vede a criação desse instituto, tradicional no direito brasileiro, desde as antigas Ordenações. Castro Nunes, em notável parecer junto à f. 145, refutou, cabalmente, todas as objeções levantadas contra a sua irrecusável constitucionalidade.

Da análise da decisão do “Caso Lage”, tem-se que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade da arbitragem de modo claro e contundente, admitindo a via arbitral sempre que a Administração Pública possa “prevenir o litígio pela via transacional”, entendimento que é plenamente compatível com a Carta de 1988.

Outro caso de grande importância é o “Caso AES Uruguaiana, no qual a 2ª Turma do STJ, por unanimidade, reconheceu a existência de cláusula compromissória e



convenção de arbitragem no contrato celebrado entre uma sociedade de economia mista do Rio Grande do Sul e a empresa privada AES Uruguaiana LTDA. O conteúdo tem a seguinte ementa:

São válidos e eficazes os contratos firmados pelas sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços (CF, ar. 173, § 1º) que estipulem cláusula compromissória submetendo à arbitragem eventuais litígios decorrentes do ajuste.

Tanto os precedentes do STF quanto o STJ afastam qualquer dúvida existente quanto à utilização da arbitragem pela Administração Pública, respaldando a legalidade da inclusão de cláusulas compromissórias em contratos celebrados entre empresas estatais e empresas privadas.

Em um julgado mais recente, em 2011, o Superior Tribunal de Justiça reafirmou por unanimidade da sua Terceira Turma, a validade da convenção arbitral firmada pelo Poder Público, no caso em específico por uma Sociedade de Economia Mista.

O julgado em questão é o “Caso Compagás”, de relatoria da Ministra Nany Andrichi, cuja discussão girava em torno da validade de compromisso arbitral celebrado entre a estatal Companhia Paranaense de Gás Natural – Compagás e o Consórcio Carioca Passarelli. Para invalidar o compromisso arbitral que firmara, a Compagás ajuizou ação declaratória de nulidade, ao final julgada improcedente pelo STJ, com análise de diversas questões relevantes.

Reconheceu o STJ que não existe qualquer óbice legal na utilização da arbitragem pela Administração Pública, sendo o argumento de que a arbitragem seria incompatível com a indisponibilidade do interesse público diretamente rechaçado em face da natureza patrimonial do litígio. Vejamos:

A controvérsia estabelecida entre as partes – manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato – é de caráter eminentemente patrimonial e disponível, tanto assim que as partes poderiam tê-la solucionado diretamente, sem intervenção tanto da jurisdição estatal como do juízo arbitral.

Outra questão tratada no “Caso Compagás” foi a de que não é necessário que o compromisso arbitral esteja previamente previsto no edital de licitação ou no próprio contrato que o seguiu. Nas palavras da relatora Nancy Andrichi:

O fato de não haver previsão da arbitragem no edital de licitação ou no contrato celebrado entre as partes não invalida o compromisso arbitral firmado posteriormente”, já que “não se pode dizer que a licitação teria outro resultado ou dela participariam mais ou menos concorrentes unicamente pelo fato de estar ou não previsto determinado foro para solução de controvérsias.

A submissão da controvérsia ao juízo arbitral foi um ato voluntário da concessionária. Nesse contexto, sua atitude posterior, visando à impugnação desse ato, beira às raias da má-fé, além de ser prejudicial ao próprio interesse público de ver resolvido o litúgio de maneira mais célere.

Abaixo, seguem mais julgados dos Tribunais brasileiros envolvendo a utilização da arbitragem pela Administração Pública:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE FALSIDADE CUMULADA COM EXIBIÇÃO DE DOCUMENTOS. CONTRATOS. EXISTÊNCIA, VALIDADE E EFICÁCIA. ASSINATURA. FALSIDADE. ALEGAÇÃO. CONVENÇÃO DE ARBITRAGEM. CLÁUSULA COMPROMISSÓRIA. COMPETÊNCIA. JUÍZO ARBITRAL. KOMPETENZ-KOMPETENZ. 1. Cinge-se a controvérsia a definir se o juízo estatal é competente para processar e julgar a ação declaratória que deu origem ao presente recurso especial tendo em vista a existência de cláusula arbitral nos contratos objeto da demanda. 2. A previsão contratual de convenção de arbitragem enseja o reconhecimento da competência do Juízo arbitral para decidir com primazia sobre o Poder Judiciário as questões acerca da existência, validade e eficácia da convenção de arbitragem e do contrato que contenha a cláusula compromissória. 3. A consequência da existência do compromisso arbitral é a extinção do processo sem resolução de mérito, com base no artigo 267, inciso VII, do Código de Processo Civil de 1973. 4. Recurso especial provido.

(STJ - REsp: 1550260 RS 2014/0205056-2, Relator: Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, Data de Julgamento: 12/12/2017, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/03/2018)

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. JUÍZO ARBITRAL. NATUREZA JURISDICIONAL. RECONHECIMENTO. CLÁUSULA COMPROMISSÓRIA. ALCANCE INTERPRETATIVO. REGRA DA "COMPETÊNCIA-COMPETÊNCIA". APLICAÇÃO. 1. O Superior Tribunal de Justiça tem firmado o entendimento de que "a atividade desenvolvida no âmbito da arbitragem tem natureza jurisdicional, sendo possível a existência de conflito de competência entre juízo estatal e câmara arbitral" (CC 111.230/DF, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 08/05/2013, DJe 03/04/2014). 2. As questões atinentes à existência, validade e eficácia da cláusula

compromissória devem ser apreciadas pelo juízo arbitral, conforme dispõem os arts. 8º, parágrafo único, e 20 da Lei n. 9.307/1996, em virtude da regra "competência-competência", que confere ao árbitro o poder de decidir sobre a própria competência. Precedentes. 3. Hipótese em que a decisão agravada reconheceu a competência do tribunal arbitral para definir o alcance interpretativo de cláusula compromissória, no tocante à possibilidade de instauração do procedimento de arbitragem para "dirimir questões financeiras do contrato" firmado entre a suscitante, ora agravada, e sociedade de economia mista estadual. 4. Agravo interno desprovido.

(STJ - AgInt no CC: 156133 BA 2017/0334832-7, Relator: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 22/08/2018, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 21/09/2018)

Conclui-se, desta forma, a consolidação da jurisprudência do STJ a favor da arbitragem nos contratos celebrados pela Administração Pública.

Considerações Finais

O objetivo desta breve exposição teve como intuito discorrer sobre alguns dos temas que envolveram a utilização da arbitragem pela Administração Pública, demonstrando que grande parte das controvérsias hoje se encontram superadas, dado o avanço da legislação, da doutrina e da jurisprudência nos últimos anos.

Conclui-se dessa forma que é plenamente possível o uso da Arbitragem pela Administração Pública, devendo ser levado em consideração todos os princípios aplicáveis à atividade administrativa, especialmente o Princípio da Legalidade e o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público.

Ainda, superada a discussão a respeito da própria possibilidade do recurso à via arbitral, surgem outras tantas dúvidas de caráter mais prático, relacionadas à identificação e ao enfrentamento das peculiaridades que o processo arbitral apresenta quando em um dos polos está a Administração Pública. É preciso, portanto, fomentar a discussão sobre o tema, buscando cada vez mais esclarecer e solidificar o assunto.

Em suma, resta evidenciada que independentemente das peculiaridades advindas do uso da arbitragem, o procedimento arbitral público-privado deve sempre

observar os princípios básicos que regem a Administração Pública, com o objetivo de vigorar a legitimidade do procedimento, afastando, desta forma, a sua nulidade.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**, 30. ed., São Paulo, Malheiros, 2013, p. 732.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico. In: **Revista de direito público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 2, p. 48.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 15ed, refundida, ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Agravo de Instrumento n. 52.181, Rei. Min. Bilac PINTO, j. em 14.11.1973 (RTJ 68/382).

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, REsp 904.813/PR, 3.^a T., j. 20.10.2011, rel. Min. Nancy Andrichi; MS 11.308/DF, 1.^a Seção, j. 09.04.2008, rel. Min. Luiz Fux; REsp 612.439/RS, 2.^a T., j. 25.10.2005, rel. Min. João Otávio de Noronha.

CÂMARA, Jacintho Arruda; SUNDFELD, Carlos Ari. O cabimento da arbitragem nos contratos administrativos. *Revista de direito administrativo*, vol. 248. São Paulo: Atlas: Fundação Getúlio Vargas, mai./ago., 2008, pp. 118-126.

CARMONA, Carlos Alberto. Arbitragem e processo, Ano 2004. 2^a Edição, Editora Atlas, p. 66

DALLARI, Adilson Abreu. Arbitragem na concessão de serviço público. In: **Revista trimestral de direito público**. São Paulo: Malheiros, vol. 13, p. 5-10, 1996.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.



JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

TÁCITO, Caio. Arbitragem nos litígios administrativos, In: **Temas de direito público - estudos e pareceres**, Rio de Janeiro, Renovar, 2002, vol. 3, p. 88.

TALAMINI, Eduardo. **Arbitragem e parceria público-privada, in Parcerias público-privadas – um enfoque multidisciplinar**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005, p. 343.

A DEFENSORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO PARA A GARANTIA DO NOME SOCIAL E EXERCÍCIO DA CIDADANIA

Nicole Farias Rodrigues¹

RESUMO

O presente estudo visa destacara a atuação da Defensoria Pública, instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, bem como expressão e instrumento do regime democrático, assegurar a cidadania às pessoas transgênero por meio de instrução, orientação e, igualmente, efetiva execução do procedimento de retificação do nome de forma extrajudicial. Tratou-se dos conceitos de sexo, identidade gênero e orientação sexual, além das normativas e entendimentos dos tribunais pátrios e internacionais acerca do nome como direito à personalidade, e, ainda, sobre as funções institucionais da Defensoria Pública. Utilizou-se do através de método indutivo com análise da doutrina e jurisprudência.

Palavras-chave: Defensoria Pública, nome social, cidadania, retificação.

ABSTRACT

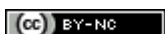
The present study aims to highlight the role of the Public Defender's Office, a permanent institution, essential to the jurisdictional function of the State, as well as an expression and instrument of the democratic regime, to ensure citizenship to transgender people through instruction, guidance and, equally, effective execution of the name rectification procedure out of court. The concepts of sex, gender identity, and sexual orientation were discussed, as well as the norms and understandings of Brazilian and international courts about the name as a right to personality, and about the institutional functions of the Public Defender's Office. The inductive method was used with an analysis of doctrine and jurisprudence.

Keywords: Public Defender, social name, citizenship, rectification.

INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira encontra-se arraigada em raízes essencialmente patriarcais, tendo sido estruturada a partir da ideia de domínio do sexo masculino no centro das relações sociais, o que produz consequências alicerçadas na opressão de gênero até os dias de hoje.

1 Especialista em Ciências Criminais e Direitos Humanos, e graduada em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Autora do livro “Juiz das Garantias, Sistemas processuais e Garantismo Penal”. Assistente Jurídica de Desembargador no Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM). E-mail: <nfariasrodrigues@gmail.com>.



O modelo binário e cisgênero, em que se associa o gênero às características biológicas, é o referencial seguido pela sociedade brasileira, à luz de questões históricas e culturais, de forma que, toda a diversidade que se encontra “à margem” do modelo limitante, é vista com desconfiança e estranheza, produzindo, por vezes, estigmatizações e discriminações, o que é um problema do modelo estruturado em si.

Desta feita, a percepção sobre as diferenças sexuais e de gênero, abre espaço para uma ascensão do diálogo e respeito, bem como proporciona uma efetiva luta contra a discriminação, o preconceito e a intolerância, de forma a permitir o empenho por tratamento isonômico, nos moldes estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, o nome, como um direito da personalidade, deve ser efetivamente garantido a todos, sem qualquer discriminação, a fim de garantir o mínimo de dignidade e respeito a condição de cidadãos às pessoas transgêneros.

À vista disso, revela-se a importância da Defensoria Pública como instituição incumbida da promoção de direitos humanos, transformação social, o qual, como instrumento e expressão do regime democrático, possui o compromisso constitucional de tutelar os direitos de grupos sociais vulneráveis, protegendo seus interesses na medida que as suas diferenças os inferiorizam e limitam o exercício de seus direitos e garantias fundamentais.

Sob o presente ângulo, o presente artigo utilizou-se do método indutivo, pois segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 85) “a indução é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida as partes examinadas”. Ademais, utilizou-se das fontes do direito por meio de revisão bibliográfica da doutrina civilista e processualista civil brasileira contemporânea, além das jurisprudências dos tribunais, bem como textos legais relacionados ao tema.

1. OS DIREITOS DA PERSONALIDADE E O NOME SOCIAL NO ÂMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL

Diferente do Código Civil de 1916, o Código Civil de 2002 buscou prezar pela ótica da valorização dos direitos e garantias do sujeito de direito, afastando-se de uma visão estritamente patrimonialista a fim de buscar uma efetivação e concretização dos direitos fundamentais sob a ótica da Constituição democrática de 1988.

Vale ressaltar, inclusive, que a aplicação dos princípios e regras constitucionais no âmbito do direito civil foi denominada pelo Ministro Luiz Edson Fachin do Supremo Tribunal Federal (STF) como uma “Virada de Copérnico”² demonstrando-se, assim, a proporção da reviravolta hermenêutica inaugurada com a mudança legislativa.

Desta feita, a promoção do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana deve sempre permear as relações civis, em um constante diálogo entre norma e fato social, proporcionando tanto um avanço na garantia de direitos quanto a proibição do retrocesso ou evolução reacionária.

No tocante ao direito ao nome, tem-se que encontrar previsão no art. 16 do Código Civil de 2002, o qual estabelece que “toda pessoa tem direito ao nome, nele compreendidos o prenome e o sobrenome”. Nas palavras de Silvio de Salvo Venosa (2005, p. 211)

O nome é, portanto, uma forma de individualização do ser humano na sociedade, mesmo após sua morte. Sua utilidade é tão notória que há a exigência para que sejam atribuídos nomes a firmas, navios, aeronaves, ruas, praças, acidentes, geográficos, cidades etc. O nome, afinal, é o substantivo que distingue as coisas que nos cercam, e o nome da pessoa a distingue das demais, juntamente com outros atributos da personalidade, dentro da sociedade. É pelo nome que a pessoa fica conhecida no seio da família e da comunidade em que vive. Trata-se da manifestação mais expressiva da personalidade.

Ademais, a Lei n.º 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos) dispõe sobre os procedimentos relativos a atos registrares em Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais, tendo sofrido alterações pela Lei n.º 14.382/2022. Destaque-se que apesar de não ter havido normatividade expressa acerca dos direitos LGBTQIA+, ocorreram significativas alterações quanto a alteração do prenome de forma extrajudicial e imotivada para os maiores de 18 anos.

Conforme o art. 56 da Lei n.º 14.382/2022:

Art. 56. A pessoa registrada poderá, após ter atingido a maioridade civil, requerer pessoalmente e imotivadamente a alteração de seu prenome,

2 O Ministro utilizou-se dessa expressão em palestra proferida no Superior Tribunal de Justiça, abertura das V Jornadas de Direito Civil, no dia 08.11.11. Disponível em: <https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao048/Luiz_Fachin.html>. Acesso em: 16.09.22.

independentemente de decisão judicial, e a alteração será averbada e publicada em meio eletrônico.

§ 1º A alteração imotivada de prenome poderá ser feita na via extrajudicial apenas 1 (uma) vez, e sua desconstituição dependerá de sentença judicial.

§ 2º A averbação de alteração de prenome conterà, obrigatoriamente, o prenome anterior, os números de documento de identidade, de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, de passaporte e de título de eleitor do registrado, dados esses que deverão constar expressamente de todas as certidões solicitadas.

§ 3º Finalizado o procedimento de alteração no assento, o ofício de registro civil de pessoas naturais no qual se processou a alteração, a expensas do requerente, comunicará o ato oficialmente aos órgãos expedidores do documento de identidade, do CPF e do passaporte, bem como ao Tribunal Superior Eleitoral, preferencialmente por meio eletrônico.

§ 4º Se suspeitar de fraude, falsidade, má-fé, vício de vontade ou simulação quanto à real intenção da pessoa requerente, o oficial de registro civil fundamentadamente recusará a retificação.

Com isso, houve flexibilização do princípio da imutabilidade do nome, permitindo que, ainda que sem motivação, ocorra a alteração no registro civil.

Isto porque, o nome é um fundamental instrumento de identificação social, importante ao exercício de cidadania, portanto, nada mais justo que houvesse, por parte do Estado, uma facilitação dos procedimentos para adequação do fato social à realidade registral, sobretudo considerando-se que, especificamente nos casos que envolvem identidade de gênero, não há uma mera retificação do registro, mas uma adequação ao estado individual.

O nome social é o nome que tomou publicidade, tornando-se aquele pelo qual a pessoa é realmente conhecida, identificada, no seio social. Ou seja, trata-se, assim como o nome civil, de um dos atributos da personalidade e, nessa linha, um direito fundamental, o qual deve ser reconhecido e respeitado pelo Estado (eficácia vertical) e pelos particulares (eficácia horizontal).

Em âmbito internacional, merecem destaque as normativas da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), ambas ratificadas pelo Brasil, as quais reconhecem a igualdade e a

liberdade de todos os seres humanos, consoante o art. 1³ da DUDH e Arts. 1⁴ e 2⁵ da CADH, nos mesmos moldes a Constituição Federal de 1988.

Ainda, tendo em vista a crescente preocupação com a salvaguarda dos direitos da população LGBTQIA+, no ano de 2006 foi realizada, na Indonésia, uma conferência, com um distinto grupo de 29 especialistas em direitos humanos, para delineamento de questões de direitos humanos relacionadas à orientação sexual, identidade de gênero, expressão de gênero e características sexuais. Nessa oportunidade, foi aprovada uma Carta de Princípios, denominados Princípios de Yogyakarta⁶, a qual conta com disposições sobre liberdade, igualdade e não-discriminação, reconhecimento perante a lei, entre outros.

Conforme o Princípio n.º 19, caput e alínea “c” da Carta supracitada:

Princípio 19. Toda pessoa tem o direito à liberdade de opinião e expressão, não importando sua orientação sexual ou identidade de gênero. Isto inclui a expressão de identidade ou autonomia pessoal através da fala, comportamento, vestimenta, características corporais, escolha de nome ou qualquer outro meio, assim como a liberdade para buscar, receber e transmitir informação e ideias de todos os tipos, incluindo ideias relacionadas aos direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero, através de qualquer mídia, e independentemente das fronteiras nacionais.

Os Estados deverão:

c) Tomar todas as medidas legislativas, administrativas e outras medidas necessárias para assegurar o pleno gozo do direito de expressar a identidade ou autonomia pessoal, inclusive por meio da palavra, comportamento, vestimenta, características corporais, escolha de nome ou qualquer outro meio;

3 DUDH (1948). Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.

4 Convenção Americana de Direitos Humanos (1969). Artigo 1º - Obrigação de respeitar os direitos. 1. Os Estados-partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma, por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

5 Convenção Americana de Direitos Humanos (1969). 2. Para efeitos desta Convenção, pessoa é todo ser humano. Artigo 2º - Dever de adotar disposições de direito interno. Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados-partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.

6 Os princípios da Yogyakarta. Disponível em: http://clam.org.br/uploads/conteudo/principios_de_yogyakarta.pdf. Acesso em: 20.12.2019.



Acerca da natureza da Carta retromencionada, Valério de Oliveira Mazzuoli (2018, p. 384) destaca tratar-se de norma de “soft law”, mas que, “devem ser levados em consideração pelos Estados na condição de guia interpretativo para a aplicação das normas internacionais”.

No caso dos transtêneros, segundo Cristina de Castro (2016, p. 33), a identidade de gênero só é devidamente validada a partir do momento que “lhe é permitido expressar, de forma ampla, seu sexo psicossocial”.

Vale ressaltar que, com relação ao nome social, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no bojo da Opinião Consultiva n.º 24/2017⁷, entendeu que a mudança de nome, a adequação da imagem, assim como a retificação do sexo ou gênero nos registros civis, para fins de adequação à identidade de gênero autopercebida, trata-se de um direito protegido pelos arts. 18 (Direito ao nome), 7.1 (Direito à liberdade), 11.2 (Direito à vida privada) e 13 (Direito ao reconhecimento da personalidade jurídica) da CADH. Desta feita, compete aos Estados reconhecer, regular e estabelecer os procedimentos adequados para tais fins, reverter as situações discriminatórias.

Por outro lado, em âmbito nacional, a alteração do nome esbarra na ausência de legislação específica, bem como na regra de imutabilidade do prenome, e, ainda, como entrave à modificação, na imposição de cirurgia de transgenitalização previamente ao procedimento de retificação.

Não obstante isto, no ano de 2018, em decisão contra majoritária, conferindo proteção às minorias vulneráveis, o Supremo Tribunal Federal julgou, por unanimidade, procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.275⁸, ajuizada pela então Procuradora Geral da República, Raquel Dodge, permitindo, assim, que pessoas transtêneros procedam a retificação registral apenas com base na vontade e autonomia, independentemente de outros requisitos.

Nesse sentido, merece destaque o brilhante trecho do voto do Ministro Celso de Mello:

[...] o Estado não pode limitar, restringir, excluir, obstar ou embaraçar o exercício, por qualquer pessoa, de seus direitos à identidade de gênero, pois esse direito fundamental – decorrente do postulado constitucional consagrador da dignidade da pessoa humana – integra o complexo mínimo que se encerra no âmbito dos direitos da personalidade, a significar que o direito à autodeterminação sexual

7 CORTE IDH. Opinião Consultiva n.º 24/2017. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_por.pdf> . Acesso em: 15.09.2022.

8 STF. ADI. N.º 4.275. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2691371>>. Acesso em: 16.09.22

justifica e confere legitimidade à adequação da identidade da pessoa, segundo a percepção por ela própria revelada e assumida, ao conteúdo dos assentamentos registraes, que poderão ser alterados para assegurar o nome social do transgênero, independentemente da prévia realização do procedimento cirúrgico de transgenitalização, mesmo porque não é a cirurgia que atribui à pessoa a condição de transgênero, nem é esse procedimento cirúrgico que constitui requisito para o livre exercício, pelo transgênero, desse expressivo direito da personalidade.

Nesse julgamento, o STF reconheceu que a transexualidade não depende de procedimento cirúrgico, garantindo, portanto, aos maiores de 18 anos, que o procedimento de alteração do prenome e da classificação de gênero no registro civil seja realizado pela via administrativa, independentemente de tratamento hormonal, transgenitalização ou laudos médicos, reservando-se a jurisdição, ainda, para os casos envolvendo pessoas que não atingiram a maioridade civil.

Diante desse novo panorama de interpretação convencional e constitucional, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), considerando, entre outros motivos, a competência do Poder Judiciário de fiscalizar os serviços dos Registros Cíveis de Pessoas Naturais - RCPN (arts. 103-B, §4º, I e III, e 236, §1º, ambos da CRFB), bem como a competência do Corregedor Nacional de Justiça para expedir atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos ofícios do RCPN (art. 8º, X, do Regimento Interno do CNJ, editou o Provimento n.º 73/2018⁹, o qual dispôs sobre a averbação de alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero. Cabe aqui destacar que, embora a Corte Interamericana de Direitos Humanos entenda que o direito a alterações dos documentos registraes para adequação à identidade de gênero aplique-se às crianças, o CNJ adotou o entendimento de que a alteração administrativa somente pode ser requerida por maiores de 18 anos, reservando à jurisdição apreciar as demais demandas.

Assim sendo, à luz do Estado Democrático de Direito que não deve excluir as minorias, mas estimular o respeito, o pluralismo, a igualdade e a liberdade dos cidadãos, o direito ao nome social é essencial para o efetivo exercício da cidadania, conferindo-se máxima efetividade ao direito constitucional de promoção da dignidade da pessoa humana.

9 CNJ. Provimento n.º 73/2018. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/provimento/provimento_73_28062018_02072018160046.pdf>. Acesso em: 16.09.2022.

2. SEXO, ORIENTAÇÃO SEXUAL E IDENTIDADE DE GÊNERO

Tendo em vista a constante confusão – ou desinformação – quanto a utilização adequada dos termos referentes às diferentes expressões de identidades sexuais, quais sejam: sexo, orientação sexual e identidade de gênero, faz-se imprescindível a compreensão sobre tais conceitos, estabelecendo diferenças sobre as variadas formas de expressão da sexualidade, elemento integrante da personalidade humana (SÉGUIN, 2009, p. 100).

Nesse contexto, inicia-se os esclarecimentos, provocando uma reflexão sobre o significado do “sexo”, explicado por Jaqueline Gomes de Jesus (2012, p. 05):

Relembre da sua formação pessoal: desde criança você foi ensinado (a) a agir e a ter uma determinada aparência, de acordo com o seu sexo biológico. Se havia ultrassonografia, esse sexo foi determinado antes de você nascer. Se não, foi no seu parto.

Sobre o sexo, Élide Seguin (2001, p. 33) afirma que este está estritamente voltado à estrutura corporal, biológica, estabelecida desde a formação das genitálias, podendo-se ser distinguindo antes mesmo do nascimento, por ser um “*fator biológico pré-social*”. Ainda, sobre o tema, Anthony Giddens (2008, p. 109) acrescenta que os sociólogos utilizam o termo sexo para se referirem “às *diferenças anatômicas e fisiológicas* que definem o corpo masculino e feminino”.

Ademais, no que se refere à orientação sexual, tem-se que se refere à atração afetiva e/ou sexual que uma pessoa manifesta em relação à outra. Ou seja, dependendo da sua conduta sexual, o indivíduo pode relacionar-se íntima e afetivamente com pessoa de sexo biológico oposto, ou pessoa do mesmo sexo biológico, de forma que tais orientações sexuais são denominadas de heterossexualidade e homossexualidade, respectivamente. Ainda, há a possibilidade de a atração ser direcionada a ambos os sexos no caso da bissexualidade.

Quanto à identidade de gênero, importante salientar que esta *não* se confunde com os conceitos de sexo e orientação sexual. Nesse sentido, de acordo com o sociólogo Anthony Giddens (2008, p. 139), o sexo se reporta às diferenças biológicas entre o corpo masculino e o feminino, enquanto o gênero diz respeito às diferenças psicológicas, sociais e culturais entre homens e mulheres.

Ao discorrer sobre a pessoa transexual, Paulo Roberto Iotti Vecchiatti (2015, p. 281) explica:

[...] transexual é a pessoa que se identifica com o gênero oposto àquele socialmente atribuído ao seu sexo biológico, possui uma dissociação entre o sexo físico e seu sexo psíquico, que geralmente não sente prazer na utilização de seu órgão sexual e que não deseja que as pessoas em geral saibam de sua condição transexual após a adequação de sua aparência a seu sexo psíquico.

Sobre a construção social do gênero, Ramon Silva e Adalberto Arcelo (2016, p. 31) explicam sobre a necessidade de identificar-se no meio social, de forma que agir diferente seria criar um entrave à expressão da própria dignidade humana:

Essa autonomia concedida a cada indivíduo é primordial em face de não se assimilar o gênero ao sexo biológico. Evita-se assim o menosprezo à identificação social do indivíduo, a qual é condição essencial para a afirmação da existência de cada um. Logo, o fato de se restringir o gênero é algo que vai contra o direito fundamental à dignidade humana, que se expressa pela afirmação da subjetividade e da identidade em um contexto social.

Sobre transgeneridade, aduz Jaqueline de Jesus (2012, p. 06): “Para algumas pessoas, a vivência de um gênero discordante do sexo é uma questão de identidade, é o caso das pessoas conhecidas como travestis, e das transexuais, que são tratadas, coletivamente, como parte do grupo chamado de transgênero”.

Nesse sentido, os indivíduos que se sentem confortáveis para se expor perante a sociedade conforme o sexo anatômico, são denominados cisgênero. De outra banda, designa-se os termos “transgênero”, “travesti” e “transexual” àqueles que diante de uma ausência de identificação natural, adquirida a partir de uma linguagem representativa distinta das fronteiras do corpo sexuado, expressam-se externamente de acordo com construções culturais, procurando dessa forma, adequar o corpo externo à identidade internamente construída.

O texto constitucional estabeleceu como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, em seu inciso IV do art. 3º, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Considerando-se o nome como um direito à personalidade, fundamental para o exercício da cidadania, a adequação daquele à identidade autopercebida, pelo meio registral, evita a ocorrência de eventuais constrangimentos na utilização de serviços

públicos e privados, em processos seletivos ou cursos, entre outros, além de contribuir para prevenção de adoecimento mental e suicídio¹⁰.

3. DEFENSORIA PÚBLICA: INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO E PROMOÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Para além de Instituição incumbida de proporcionar acesso ao Poder Judiciário aos necessitados (assistência judiciária), a Defensoria Pública, conforme disposto no art. 134 da Constituição Federal, possui como características a permanência e essencialidade à função jurisdicional. Como tal, configura-se como expressão e instrumento do regime democrático, incumbindo-lhe a “orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita”.

Por sua vez, a Lei Complementar n.º 80 de 1994, dispõe, em seu art. 3º-A, os objetivos do Órgão, quais sejam: a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais, a afirmação do Estado Democrático de Direito, a prevalência e efetividade dos direitos humanos, e a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e contraditório.

Aliás, o diploma legal supracitado, em seu art. 4º, inciso XI, atrai a legitimidade da Defensoria Pública para exercer a defesa interesses individuais e coletivos grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado.

Ao dispor sobre a relevância político-democrática do acesso à Justiça, Cleber Alves e Pedro González (2017, p. 33) destacam: “[...] é de se inferir que a promoção e defesa dos direitos dos vulneráveis promove, por conseguinte, a inclusão das minorias (dos subintegrados) no pacto social, inclusive por meio da tutela do direito à diferença.”

Nessa linha, à luz dos ensinamentos de José Augusto Garcia (2003, p. 180), a atuação defensorial supera uma fase estritamente demandista, individual, com atribuições ligadas às necessidades econômicas, para abarcar atuações não tradicionais, ou seja, tendencialmente solidaristas, “proporcionando efetividade aos princípios constitucionais do solidarismo e do acesso à justiça”.

10 CAVALCANTE, Isabella. Respeitar nome social reduz riscos de suicídio e depressão, diz estudo. Metrópoles, 26/04/2018. Disponível em: <<https://www.metrópoles.com/vida-e-estilo/comportamento/respeitar-nome-social-reduz-riscos-de-suicidio-e-depressao-diz-estudo>>. Acesso em: 20.09.2022.

Ainda, transmitindo a essência da Defensoria Pública, expõe Amélia Soares da Rocha (2012, p. 48):

A razão de existir da Defensoria Pública é o ser humano em condição de vulnerabilidade, cabendo-lhe, enquanto serviço público, adotar as providências jurídicas e políticas, extrajudiciais ou judiciais a conferir-lhe a dignidade necessária ao bem-viver.

Assim sendo, em um contexto de marginalizações sociais crescentes, causadas pela prevalência do interesse de uns sobre outros, e omissão quanto a efetiva prestação de serviços mínimos essenciais, a Defensoria Pública realiza-se como um instrumento do Estado Democrático de Direito, com disposição para transformar o contexto social, levando cidadania e garantindo o exercício de direitos fundamentais e humanos onde se vê o reflexo da vulnerabilidade. Para tanto, o Órgão poderá empregar os meios judiciais ou extrajudiciais necessários para garantir a defesa de direitos.

Mais especificamente, interessa ao presente trabalho, entender a atuação da Defensoria Pública na garantia da primazia da dignidade da pessoa humana, no âmbito da efetivação dos direitos humanos, bem como na afirmação do Estado Democrático de Direito.

Nesse ponto, no tocante ao princípio da dignidade, asseveram Diogo Esteves e Franklyn Roger (2018, p. 384), que incumbe ao Órgão, “garantir o respeito recíproco de cada pessoa à dignidade alheia, além de assegurar o respeito e a proteção da dignidade da pessoa humana pelo Poder Público e pela sociedade em geral”.

Ainda, sobre a atuação defensorial no âmbito da proteção dos direitos humanos, os autores citados destacam (2018, p. 389) : “a atuação ativa e permanente da Defensoria Pública nesse campo aumenta a expectativa de resposta efetiva às graves violações de direitos humanos, aprimorando a sistemática nacional de proteção da vida humana digna.”

Desta feita, cabe à Defensoria Pública, entre outros objetivos, defender os direitos de grupos vulneráveis e das minorias excluídas, classes historicamente marginalizadas, as quais, recebendo proteção deficiente por parte do Estado, são constantemente violadas em suas necessidades mais básicas.

Assim, o Estado Defensor somente poderá efetivar-se na realidade social se, sobressaindo ao texto constitucional, conseguir garantir o pleno exercício e proteção de

direitos, a pluralidade, a igualdade material e a liberdade, assegurando aos mais vulneráveis, às minorias, aos necessitados, o real acesso à justiça.

4. ATUAÇÕES DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA A GARANTIA DO NOME SOCIAL

Em uma perspectiva que supera as limitações de atuação em funções típicas, atreladas a assistência jurídica dos necessitados, o atual modelo constitucional brasileiro de Defensoria Pública tem assegurado aos cidadãos o gozo dos direitos fundamentais mais básicos, individuais ou coletivos¹¹, de forma judicial e/ou extrajudicial¹², como, por exemplo, o direito ao nome social.

Diante da possibilidade de retificação do registro civil de forma extrajudicial, a partir da ADI n.º 4.275 do STF, diversas demandas têm surgido no âmbito das Defensorias Públicas na busca de um auxílio no procedimento.

Destaque-se que o papel a Defensoria Pública pode acontecer, exemplificativamente, com a prestação de orientação quanto ao pedido administrativo, igualmente, em caso de a pessoa interessada encontrar **dificuldades em realizar a retificação diretamente no cartório** e, ainda, para garantir do direito à **gratuidade** para os interessados que não possuam condições de arcar com os custos da retificação, nos termos do art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal.

Diante disso, a instituição tem promovido ações, a fim de convocar a população interessada para informá-la e garantir os seus direitos, como por exemplo os mutirões e itinerantes.

A Defensoria Pública do Estado do Tocantins (DPE-TO) promoveu, em 23 de junho de 2022, um Mutirão de Retificação de Registro Civil¹³, uma parceria do Núcleo Aplicado das Minorias e Ações Coletivas (Nuamac) de Palmas com a 11ª Defensoria Pública da Fazenda e Registros Públicos e de Precatória Cível de Palmas, por meio da qual promoveu-se a

11 LC 80/94. Art.4º. VIII – exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal;

12 LC 80/94. Art.4º. II – promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos

13 Disponível em: <<https://www.defensoria.to.def.br/noticia/mutirao-da-defensoria-publica-possibilita-que-pessoas-trans-retifiquem-registros-civis>>. Acesso em: 20.09.2022.

cidadania àqueles(as) que ansiavam pela adequação do meio documental ao meio social, especificamente no que pertence ao nome, direito da personalidade.

Igualmente, a Defensoria Pública do Estado de Roraima (DPE-RR) realiza, há alguns anos, ações no mesmo sentido. Mais recentemente, em janeiro de 2023, mês da visibilidade trans, a DPE-RR participou, por meio da Defensoria Itinerante, de evento da Associação de Travestis e Transexuais do Estado de Roraima (ATERR), possibilitando atendimento especializado e auxiliando a retificação do nome registral¹⁴.

Também cabe citar a atuação do Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado do Amazonas (DPE-AM), a qual aprovou a Resolução n.º 01/2022¹⁵, que diz respeito à garantia da identificação funcional pelo nome social aos estagiários, servidores, defensores públicos e outros trabalhadores, inclusive os terceirizados.

Além disso, no mês de junho de 2022, a Defensoria Pública do Estado do Ceará (DPE-CE) realizou o I Mutirão de Retificação de Nome e Gênero de Pessoas Trans¹⁶, no qual foram entregues 172 certidões de nascimento com retificação de nome e gênero, demonstrando-se a importância do impacto da atuação defensorial na garantia do pleno exercício da cidadania.

Vale ressaltar que, no caso de crianças e adolescentes, a retificação do registro civil deve passar pelo procedimento judicial, razão pela qual não é possível requerer a alteração de forma extrajudicial por meio da Defensoria Pública.

Ademais, em inédita atuação, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro¹⁷, por meio do Núcleo de Defesa dos Direitos Homoafetivos e Diversidade Sexual (Nudiversis) garantiu que uma mulher falecida tivesse sua certidão de nascimento e de óbito retificadas com nome e gênero femininos, possibilitando uma proteção da dignidade e memória ainda que de forma póstuma, endossando a necessidade de resguardar-se os direitos da personalidade para além da vida.

Para além do atendimento demandista, a Defensoria Pública possui importante função institucional de promover educação em direitos¹⁸, de forma que a

14 Disponível em: < <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=53796> >

15 Disponível em: < <https://defensoria.am.def.br/wp-content/uploads/2022/10/RESOLUCAO-No-0012022-CSDPEAM.pdf> >. Acesso em: 30.09.2022.

16 Disponível em: < <https://www.defensoria.ce.def.br/noticia/172-pessoas-trans-e-travestis-recebem-novas-certidoes-de-nascimento-com-nome-e-genero-modificados/> >. Acesso em: 20.09.2022.

17 Disponível em: < <https://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/18194-Defensoria-pede-retificacao-de-nome-e-genero-de-jovem-trans-falecida> >. Acesso em: 20.09.2022.

18 LC 80/94, Art. 4º. III – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico.

conscientização social acerca dos seus direitos é um importante vetor de integração e cidadania.

Nesse ponto, a Defensoria Pública promove informação por meio de cartilhas, como uma forma de conscientizar a população sobre seus direitos. A exemplo disto, a Defensoria Pública do Estado da Bahia lançou, em 2022, uma cartilha sobre os direitos da população LGBTQIA+¹⁹, alertando as pessoas acerca dos seus direitos mais básicos, como o direito ao nome social. Na mesma toada, em atuação concreta da função institucional de educação em direitos, a DPE-TO disponibilizou uma cartilha intitulada “Seu Nome Transforma”²⁰, objetivando orientar pessoas interessadas no processo de retificação de nome e gênero no registro civil.

Desta feita, considerando-se que o presente estudo apenas demonstrou pontualmente algumas práticas defensoriais na garantia do direito ao nome, merece destaque o fato de que as Defensorias Públicas de todos os estados brasileiros vêm desenvolvendo importantes ações em harmonia com o dever de concretização dos seus objetivos institucionais, destacando-se que a primazia da dignidade da pessoa humana, a afirmação do Estado Democrático de Direito, bem como a prevalência e efetividade dos direitos humanos.

Assim, a pluralidade que importa à democracia é efetivamente inserida na cidadania por meio da Defensoria Pública, importante vetor de transformação emancipatória.

CONCLUSÃO

Apesar de ser suficiente o comparecimento do interessado ao cartório, a alternativa extrajudicial mantém uma cobrança de taxas cartorárias, as quais, por vezes, representam um entrave ao exercício do direito, razão pela qual atuação da Defensoria Pública no segurança e garantia de direitos civis é medida que se impõe, para o efetivo gozo da cidadania.

É notória a importância da Instituição na atuação pela desinibição das personalidades e identidades não assimiladas pelo gênero cis, em situação de

19 Disponível em: <<https://www.defensoria.ba.def.br/noticias/lancamento-da-cartilha-sobre-direitos-reafirma-compromisso-da-defensoria-com-populacao-lgbt/>>. Acesso em: 03.10.2022.

20 Disponível em: <<https://www.defensoria.to.def.br/noticia/cartilha-da-defensoria-orienta-pessoas-trans-como-retificar-nome-e-genero-no-registro-civil>>. Acesso em: 03.10.2022.

vulnerabilidade e exclusão social, as quais, diante da presença de diversos marcadores sociais, precisam de auxílio da instituição para assegurar o direito ao nome.

Na promoção de avanços sociais e promoção da dignidade, a Instituição tem empregado a orientação jurídica em seus Núcleos Especializados, e, também, atendimentos em mutirões, aproximando-se da população e atuando de forma expansiva, a fim de alcançar um maior número de pessoas. No âmbito da educação em direitos, tem-se realizado divulgação de informações pedagógicas, cartilhas, para a superação da desinformação e discriminação, direta e indireta.

Assim, principalmente a partir do perfil democrático confiado à Defensoria Pública pela Constituinte de 1988, deve-se possibilitar, por todos os meios possíveis, o exercício do compromisso de transformação social, garantia do acesso à justiça e do fortalecimento da cidadania, mais precisamente, à luz deste estudo, por ser, para a população transgênero, um dos instrumentos de concretização do efetivo reconhecimento, respeito e exercício ao nome social.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva, São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

ALVES, Cleber Francisco. GONZÁLEZ, Pedro. *Defensoria Pública no Século XXI: Novos horizontes e desafios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BRASIL. *Cartilha de Diversidade Sexual e Cidadania LGBT*. Governo do Estado. Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania. Coordenação de Políticas para a Diversidade Sexual. São Paulo: SJDC/SP, 2014. Disponível em: <http://www.recursoshumanos.sp.gov.br/lgbt/cartilha_diversidade.pdf> Acesso em: 12 de Agosto de 2017.

BUNCHRAFT, Maria Eugenia. *Ativismo judicial e grupos estigmatizados: filosofia constitucional do reconhecimento*. 2ª Edição. Curitiba: Juruá, 2015.

BUTLER, Judith. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. 13ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

CASTRO, Cristina Veloso de. *As garantias constitucionais das pessoas transexuais*. Birigui: Boreal Editora, 2016.



COSTA, Ronaldo Pamplona Da. *Os onze sexos: as múltiplas faces da sexualidade humana*. São Paulo. Editora Gente, 1994.

ESTEVES, Diogo. SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios institucionais da Defensoria Pública*. 3ª Ed: Rio de Janeiro, 2018.

GARCIA, José Augusto. Solidarismo Jurídico, Acesso à Justiça e Funções Atípicas da Defensoria Pública: A aplicação do Método Instrumentalista na Busca de um Perfil Institucional Adequado. *Revista de Direito da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro*. Volume 1 (Julho a Setembro de 2002). Editora Lúmen Juris: Rio de Janeiro, 2003, p. 143-180.

GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 6ª Ed., 2008.

JESUS, Jaqueline Gomes de. Orientações sobre identidade de gênero: conceitos e termos. *Guia técnico sobre pessoas transexuais, travestis e demais transgêneros, para formadores de opinião*. 2ª Ed. Brasília, 2012.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MAZZUOLI, Valério. *Curso de Direitos Humanos*. 5ª. Ed. São Paulo: Método, 2018.

MAZZUOLI, Valério. *Direitos humanos na Jurisprudência Internacional: Sentenças, opiniões consultivas, decisões e relatórios internacionais*. São Paulo: METODO, 2019.

MAIA, Maurilio Casas. ROCHA, Amélia Soares da. O tribuno da plebe e a Defensoria Pública: sobre o amicus e custus plebis In: MAIA, Maurilio Casas (Coord.). *Defensoria pública, democracia e processo*. 1ª Ed. Florianópolis: 2017.

RIOS, Roger Raupp. A homossexualidade e a discriminação por orientação sexual no direito brasileiro. In: *Revista Direito e Democracia*, vol. 2. Número 2. Ano 2011. Disponível em: <www.ulbra.br/direito/files/direito-e-democracia-v2n2.pdf>. Acesso em: 04 de novembro de 2016.

ROCHA, Amélia Soares da. *Defensoria Pública: fundamentos, organização e funcionamento*. São Paulo: Atlas, 2013.

SALIT, Sara. *Judith Butler e a Teoria Queer*. Tradução e notas: Guacira Lopes Louro. 1ª Ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 9. Ed. São Paulo: Livraria do Advogado, 2012.

SÉGUIN, Élida (coordenadora). **Direito, relações de gênero e orientação sexual**. Curitiba: Ed. Letra da Lei, 2009.

SILVA, Ramon Alvez; ARCELO, Adalberto Antônio Batista. Heteronormatividade e sistema carcerário no Brasil contemporâneo. Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da PUC-RS: Sistema Penal & Violência. Número 1, Vol. 8. Porto Alegre, 2016.

XEREZ, Rafael Marcílio. **Concretização dos direitos fundamentais: teria, método, fato e arte**. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Juris, 2014.

VECCHIATTI, Paulo Roberto Iotti. Tutela Jurídica de Travestis e Transexuais que não se submetem à cirurgia de transgenitalização. In: LEITE, Glauber Salmão. FERRAZ, Carolina Valença (Coord.). **Direito à diversidade**. São Paulo: Editora Atlas, 2015, p. 280-306.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**. Vol.1, parte geral 5, Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

OS COLEGIADOS CULTURAIS E A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS CULTURAIS, ECONÔMICOS E SOCIAIS¹

CULTURAL COLLEGIATES BODIES AND THE EFFECTIVENESS OF CULTURAL, ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS

Allan Carlos Moreira Magalhães²

Alessandra Aline Martins de Souza³

Matheus Valente Lima⁴

RESUMO

O presente estudo objetiva investigar a inter-relação entre os direitos econômicos, sociais e culturais a partir da visão integral dos direitos humanos; compreender as principais características dos direitos culturais e a sua relevância para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; e analisar as práticas democráticas voltadas para assegurar o pleno exercício dos direitos culturais, em especial, pelos colegiados culturais. A pesquisa desenvolvida é bibliográfica e documental, além de descritiva e exploratória. A pesquisa bibliográfica destina-se ao levantamento de dados e informações sobre os direitos econômicos, sociais e culturais e a relação deles com a democracia. A pesquisa documental destina-se ao levantamento de dados e a análise de documentos jurídicos que versem sobre os direitos em estudo no plano internacional, nacional e local, bem como sobre a composição dos colegiados culturais. Como resultado da pesquisa espera-se afirmar ou infirmar a hipótese de que no campo de criação e efetivação dos direitos culturais o comando constitucional que assegura a colaboração da

¹ O resumo expandido do presente artigo foi apresentado no GT 19 – Democracia, trabalho e direitos sociais em suas expressões culturais, artísticas e literárias do I Congresso Internacional de Direito do Trabalho, Direito Sindical e Direitos Sociais: desafios da democracia, do trabalho e dos direitos sociais no mundo em transição, realizado em Manaus/AM nos dias 29/11/2022 a 02/12/2022.

² Doutor e Pós-Doutor em Direito Constitucional (UNIFOR). Mestre em Direito Ambiental (UEA). Professor do Centro Universitário do Norte (UNINORTE) onde atua como orientador no Programa de Iniciação Científica PIC/UNN. Colíder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais (GEPDC/UNIFOR). Advogado da União (AGU). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3130213401332927> E-mail: allancm2@yahoo.com.br

³ Bacharel em Comunicação Social com ênfase em Jornalismo no Centro Universitário do Norte (UNINORTE). bacharelanda em Direito no Centro Universitário do Norte (UNINORTE) e integrante do Programa de Iniciação Científica – PIC/UNN. Pós-graduanda em Ciências Políticas e Gestão Pública na FACUMINAS. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/6931496007481752> E-mail: alessandraaline.martinss@gmail.com

⁴ Advogado. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Norte (UNINORTE) onde integrou o Programa de Iniciação Científica – PIC/UNN. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/1961499085397911> E-mail: matheusvalentelima@gmail.com

comunidade na construção das políticas públicas culturais precisa ser aperfeiçoado, pois não assegura uma vivência democrática compatível com os valores enunciados na Constituição de 1988.

Palavras-chave: Colegiados culturais. Direitos culturais, econômicos e sociais. Participação democrática. Comunidade. Poder público.

ABSTRACT

The present study aims to investigate the interrelation between economic, social and cultural rights from the integral vision of human rights; understand the main characteristics of cultural rights and their relevance for building a free, fair and solidary society; and to analyze the democratic practices aimed at ensuring the full exercise of cultural rights, especially by cultural collegiate bodies. The research developed is bibliographical and documental, as well as descriptive and exploratory. The bibliographic research is intended to collect data and information about economic, social and cultural rights and their relationship with democracy. Documentary research is aimed at collecting data and analyzing legal documents that deal with the rights under study at the international, national and local levels, as well as with the composition of cultural collegiate bodies. As a result of the research, it is expected to confirm or invalidate the hypothesis that in the field of creation and enforcement of cultural rights, the constitutional command that ensures community collaboration in the construction of cultural public policies needs to be improved, as it does not ensure a democratic experience compatible with the values enunciated in the 1988 Constitution.

Keywords Cultural collegiate bodies. Cultural, economic and social rights. Democratic participation. Community. Public Power.

INTRODUÇÃO

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 assegura a toda pessoa o poder de legitimamente exigir a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais que lhe sejam indispensáveis a sua segurança social, o que deve ser harmonizado com a organização e os recursos de cada país. O tratamento conjunto de referidos direitos evidencia a interligação entre eles, em que pese gozarem de autonomia no campo da ciência jurídica.

A Constituição brasileira de 1988 estrutura-se normativamente sob os pilares desses importantes direitos (econômicos, sociais e culturais) quando institui uma ordem econômica

que tem por fim assegurar a todos uma existência digna, uma ordem social que objetiva o bem-estar e a justiça social, e estabelece como objetivo do Sistema Nacional de Cultura promover o desenvolvimento humano, social e econômico com o pleno exercício dos direitos culturais.

A efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais demanda uma atuação que concretize a visão integral dos direitos humanos, e no caso dos direitos culturais também a necessária atuação participativa e colaborativa entre poder público e comunidade em que, tanto a gestão e a promoção de políticas públicas culturais devem ser pactuadas com a sociedade, quanto a proteção e a promoção do patrimônio cultural precisa ser realizadas com a colaboração da comunidade.

Desta feita, o presente estudo objetiva investigar a inter-relação entre os direitos econômicos, sociais e culturais a partir da visão integral dos direitos humanos; compreender as principais características dos direitos culturais e a sua relevância para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; e analisar a disciplina normativa voltada para assegurar o pleno exercício dos direitos culturais, em especial, pelos colegiados culturais.

A pesquisa desenvolvida é bibliográfica e documental, além de descritiva e exploratória. A pesquisa bibliográfica destina-se ao levantamento de dados e informações sobre os direitos econômicos, sociais e culturais e a relação deles com a democracia, nos seus aspectos teóricos e práticos. A pesquisa documental destina-se ao levantamento de dados e a análise de documentos jurídicos que versem sobre os direitos em estudo no plano internacional, nacional e local, bem como sobre a composição dos colegiados culturais.

O município escolhido para o desenvolvimento do estudo é Manaus, pois é neste ente federativo que a instituição de ensino que sedia a pesquisa está situada, além de ser uma forma de desenvolver estudos que tenham uma interseção com a realidade e a práxis, e com isso contribuir para o aperfeiçoamento da democracia no âmbito local e no campo cultural.

Como resultado da pesquisa espera-se afirmar ou infirmar a hipótese de que no campo de criação e efetivação dos direitos culturais o comando constitucional que assegura a

colaboração da comunidade na construção das políticas públicas culturais precisa ser aperfeiçoado, pois não assegura uma vivência democrática compatível com os valores enunciados na Constituição de 1988.

2. DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS E A VISÃO INTEGRAL DOS DIREITOS HUMANOS

Os direitos econômicos, sociais e culturais ocupam, atualmente, um lugar de destaque na agenda internacional dos direitos humanos, após serem negligenciados, sob o argumento de que eram direitos de aplicação progressiva por requerer ações positivas dos Estados. Tal afirmação é constatada pelo fato de que o Pacto sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁵ foi celebrado em documento distinto daquele destinado ao tratamento dos Direitos Civis e Políticos⁶, pois estes, diferentemente daqueles, seriam suscetíveis de uma aplicação imediata por impor abstenções ao Estado, e não prestações positivas.

Contudo, percebeu-se que dentre os direitos econômicos, sociais e culturais havia os que se aproximavam de normas organizacionais, mas também os que exigiam efetivação semelhante aos dos direitos civis e políticos, ou seja, abstenções do Estado (direitos clássicos de liberdade), o que enfatiza, segundo Cançado Trindade (2019, p. 84), a “unidade fundamental de concepção dos direitos humanos”:

Assim como há direitos civis e políticos que requerem “ação positiva” do Estado (e.g., direito civil à assistência judiciária como integrante das garantias do devido processo legal, direitos políticos atinentes aos sistemas eleitorais), também há os direitos econômicos, sociais e culturais ligados à garantia do exercício de medida de liberdade (e.g., direito à greve e liberdade sindical), - ao que há que acrescentar a

⁵ o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi adotado pela XXI Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, tendo a República Federativa do Brasil aprovado o texto do referido diploma internacional por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991 e o promulgado por meio do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.

⁶ O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos foi adotado pela XXI Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, tendo a República Federativa do Brasil aprovado o texto do referido diploma internacional por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991 e o promulgado por meio do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.

vinculação dos chamados direitos *fundamentais* à garantia efetiva da liberdade da pessoa humana (CANÇADO TRINDADE, 2019, p. 84).

A I Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Teerã em 1968, proclama a indivisibilidade dos direitos humanos ao afirmar que é impossível a plena realização dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais (ONU, 1968, p. 4). Com efeito, a celebração de dois pactos, ao invés de apenas um, para o complemento da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, segundo Cançado Trindade (2019, p. 80):

[...] afigurou-se, antes, como um reflexo da profunda divisão ideológica do mundo no início dos anos cinquenta, a repercutir inexoravelmente nos trabalhos das Nações Unidas. No presente domínio, por exemplo, o então “grupo ocidental” enfatizava os direitos civis e políticos, ao passo que o então “bloco socialista” privilegiava os direitos econômicos, sociais e culturais.

A divisão ideológica no contexto global da Guerra Fria influenciou a adoção dos dois pactos, mas sob o viés jurídico e da efetivação dos direitos humanos neles consagrados, referida dualidade de diplomas é insustentável pela indivisibilidade dos direitos humanos, e apenas serviu para obstaculizar a sua implementação de forma integral.

O reconhecimento da indivisibilidade dos direitos humanos não foi suficiente para assegurar a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais no plano internacional. No âmbito da Organização dos Estados Americanos – OEA, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos ao tratar sobre os direitos econômicos, sociais e culturais limitou-se a estabelecer em relação a eles um desenvolvimento progressivo:

Artigo 26. Desenvolvimento progressivo - Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados (OEA, 1969).

A lacuna na Convenção Americana sobre Direitos Humanos para a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais apenas foi suprida em 1988 com a adoção do Protocolo Adicional de San Salvador que no seu preâmbulo enfatiza a estreita relação entre os direitos econômicos, sociais e culturais e os direitos civis e políticos “porquanto as diferentes categorias de direito constituem um todo indissolúvel que encontra sua base no reconhecimento da dignidade da pessoa humana, pelo qual exigem uma tutela e promoção permanente” (OEA, 1988).

Contudo, o Protocolo Adicional de San Salvador no âmbito dos direitos econômicos, sociais e culturais mantém a dicotomia entre direitos de exigibilidade imediata e os de realização progressiva (OEA, 1988), conforme pontua Cançado Trindade (2019, p. 94):

Desse modo, a dicotomia da doutrina clássica (cf. *supra*), superada pela evolução da matéria, ressurgiu desta feita, ainda que matizada, no interior do domínio dos direitos econômicos, sociais e culturais propriamente dito. O mecanismo consagrado pelo Protocolo de 1988 representou o *mínimo aceitável*, no continente americano, ao final dos anos oitenta, para a proteção internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais, - o que não descartava a esperança de se lograr no futuro a adoção de um mecanismo menos tímido e mais fortalecido e aperfeiçoado para a salvaguarda internacional daqueles direitos.

Desta feita, os direitos econômicos, sociais e culturais continuam a padecer de efetividade, em especial, por ausência de uma definição da sua substância para lhes conferir um conteúdo normativo que viabilize a sua exigibilidade e justiciabilidade no plano internacional, o que por certo, repercute no plano interno de cada Estado parte dos tratados e convenções que veiculam os referidos direitos. Nesta linha, Cançado Trindade indica, exemplificativamente, alguns direitos justiciáveis:

Assim, tem-se identificado como elementos justiciáveis, por exemplo, do direito à educação, a própria liberdade em matéria educacional, o direito de acesso – sem qualquer discriminação – às instituições educacionais públicas, e o direito à educação primária (obrigatória) gratuita, - elementos estes que não só formam objeto da jurisprudência internacional sob os tratados de direitos humanos mas também já têm sido aplicados no ordenamento jurídico interno de muitos países. Outra ilustração é fornecida pelo direito à saúde, - sobretudo em seus aspectos atinentes à não-discriminação e ao devido

processo legal, - tido como justiciável por já ter sido aplicado por tribunais e órgãos de supervisão nos planos tanto internacional como nacional (CANÇADO TRINDADE, 2019, p.107).

A evolução gradual dos direitos econômicos, sociais e culturais deve-se, segundo Cançado Trindade (2019, p. 114), à formação de uma consciência social de que eles são verdadeiros direitos e possuem um valor fundamental enquanto direitos humanos. A formação dessa consciência, em boa medida, decorre do fato de que “todos experimentamos a indivisibilidade dos direitos humanos no cotidiano de nossas vidas: é esta uma realidade inescapável. Já não há lugar para compartimentalizações, impõe-se uma visão integrada de todos os direitos humanos” (CANÇADO TRINDADE, 2019, p. 104).

Contudo, governos ainda insistem em escolher aqueles direitos que desejam priorizar, postergando a concretização dos demais a um horizonte longínquo, reflexo da persistência da visão atomizada dos direitos humanos. E nesta seara, os direitos culturais são os mais negligenciados, pois na insistente visão do desenvolvimento progressivo⁷ dos direitos econômicos, sociais e culturais este último comumente é preterido pelos demais, sob o argumento da escassez de recursos públicos.

A comparação entre os custos com cultura e lazer de um lado e saúde e educação de outro é inadequada porque todos são direitos fundamentais (direitos culturais e direitos sociais) previstos nos Artigos 6º e 216 da Constituição Federal, possuindo igual relevância e impondo ao Poder Público o dever de concretizá-los.

Ao ignorar a igual estatura constitucional desses direitos, o argumento comparativo de conferir preponderância ao direito à saúde e à educação coloca a cultura e o lazer na condição permanente de direitos de segunda ordem ou categoria, que só podem ser assegurados e efetivados, se e quando sobraem recursos, o que nega aos habitantes dos municípios pobres o acesso aos seus direitos culturais (MAGALHÃES, 2022).

Assim, diante da visão integral dos direitos humanos em que, para Cançado Trindade (2019, p. 117) “à integridade do ser humano corresponde em definitivo a integralidade de seus direitos”, o que implica na necessidade do desenvolvimento de uma consciência social de que

⁷ Cf. Art. 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

os direitos culturais são também verdadeiros direitos, é que passamos a abordar no tópico seguinte o papel dos direitos culturais na efetivação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade livre, justa e solidária.

3. OS DIREITOS CULTURAIS NA CONSTRUÇÃO DE UMA SOCIEDADE LIVRE, JUSTA E SOLIDÁRIA

A Constituição brasileira de 1988 é a primeira a tratar de forma específica os objetivos do Estado que estão estabelecidos no Art. 3º, cujo inciso I contém o de “construir uma sociedade livre, justa e solidária”. A positivação de objetivos como o citado evidenciam a adoção do constitucionalismo dirigente e compromissório pelo Constituinte brasileiro que estabelece os alicerces dos fins a serem perseguidos pelo Estado. Uma das formas de atingir referidos objetivos sociais é pela garantia a todos do pleno exercício dos direitos culturais que são erigidos à categoria de direitos fundamentais.

Os direitos culturais sintetizam a relação íntima entre o direito e a cultura, em que aquele integra a definição ampla de cultura, mas também define o que na cultura será objeto de proteção pelo direito positivo (MAGALHÃES, 2020, p.45). Os direitos culturais, segundo Francisco Humberto Cunha Filho (2004, p. 38; 2015, p. 28; 2017, p. 106) podem ser divididos em três campos de estudo: aquele que trata das relações jurídicas relacionadas ao campo das artes, ao das memórias coletivas e ao dos fluxos de saberes.

Os direitos culturais, além de serem direitos fundamentais, estão presentes em todas as gerações ou dimensões (CUNHA FILHO, 2000, p. 66), pois os mesmos se inserem no campo das liberdades que correspondem à primeira dimensão, já que a liberdade de expressão artística é um direito cultural por excelência; A segunda dimensão caracterizada pelos direitos de igualdade, possui a presença dos direitos culturais, porque a educação é igualmente um direito cultural, ainda que pela sua relevância tenha adquirido disciplina jurídica robusta e

estudos que lhe associam ao direito educacional; e por fim, o patrimônio cultural integra a dimensão dos direitos de fraternidade em que sua proteção e salvaguarda transcende fronteiras e ganha dimensões de universalidade e a sua proteção interessa a toda a humanidade. Os direitos culturais também fazem parte da quarta e quinta geração que são respectivamente as abrangentes do direito à democracia, informação e pluralismo; e o direito à paz, pois referidos direitos pressupõem o direito cultural à diversidade (MAGALHÃES, 2023).

Contudo, mesmo fazendo parte de todas as dimensões dos direitos fundamentais, os direitos culturais são negligenciados ou atacados nos seus aspectos mais essenciais como enfatiza Magalhães (2023):

No campo dos direitos de liberdade, a dimensão artística tende a sofrer ataques de censura quanto questiona valores sociais consolidados. No âmbito dos direitos de fraternidade, o patrimônio cultural sofre com a sua deterioração e a ausência de políticas públicas de preservação e promoção.

As tentativas ilegítimas de suprimir a diversidade cultural e de impor valores uniformizantes de padrões culturais atentam contra os direitos culturais e atingem a democracia e a pluralidade e o direito à informação, criando situações potenciais de instabilidade e conflito que vão na contramão do direito à paz.

Desta feita, é premente o aperfeiçoamento da democracia cultural para a promoção da diversidade cultural, e consequentemente dos objetivos de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o que será abordado no tópico seguinte

4. A DEMOCRACIA E A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS CULTURAIS

A Constituição brasileira de 1988 prescreve que “o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro”, o qual é formado pelos “bens de natureza material e imaterial” que sejam “portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”. E de forma exemplificativa a Constituição enuncia alguns desses bens culturais: “as formas de

expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico”.

O dispositivo constitucional transcrito acima confere importante destaque à participação democrática, quando conclama a comunidade para colaborar, deixando indicativos de que não se trata de mera participação, mas ao contrário, almeja-se da comunidade uma efetiva atuação, ao lado do poder público:

[...] a legitimação conferida pela comunidade na definição do valor cultural de um bem é um aspecto intrínseco e essencial da referencialidade, que é o elemento revelador do patrimônio cultural. Logo, é imprescindível assegurar a participação da comunidade nesse processo de escolha conduzido pelo poder público para promover o tombamento. O princípio da referencialidade é, portanto, o parâmetro jurídico para a definição do valor cultural de um bem apto a conferir ao mesmo o status de patrimônio cultural. Com isso, a Constituição de 1988 estabelece um novo marco jurídico para orientar as práticas do poder público na seleção, promoção e proteção do patrimônio cultural, superando as noções de monumentalidade e excepcionalidade que sozinhas não são mais suficientes para amparar a declaração do seu valor cultural (MAGALHAES, 2020, p. 286).

A vivência democrática no campo de criação e efetivação dos direitos culturais demanda um estudo para a compreensão da relação entre o poder público e a comunidade nesta seara, o que torna necessário compreender o papel dos colegiados culturais (conselhos de cultura) e sua representatividade e legitimidade na tentativa de desvelar normas, práticas e políticas que possam contribuir para aperfeiçoar a participação popular.

5. OS COLEGIADOS CULTURAIS E A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

A expressão colegiado cultural adotada no presente estudo tem o propósito de pela amplitude do seu sentido conseguir abranger as estruturas colegiadas organizadas pelo Estado com a participação da sociedade civil e que tenha atuação no campo da cultura e dos direitos

culturais elencados no texto da Constituição cuja competência é atribuída a todos os entes da federação (competência administrativa comum) que estabelecem o seguinte:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

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

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (BRASIL, 1988)

A complexidade da federação brasileira impõe a realização de recortes para viabilizar o desenvolvimento do estudo, cuja opção é pelo estudo dos colegiados culturais na seara municipal, conforme enfatiza Magalhães (2020, p. 282) citando Arantes:

Segundo Antônio Augusto Arantes (2015, p. 127), em entrevista, aonde menciona sua experiência como gestor público nas três esferas de poder (federal, estadual e municipal): “a vida das pessoas se passa no município, no território do município”. Com isso, conclui que “não há como dissociar as políticas de patrimônio de sua base municipal, porque esta é a sua base territorial”. Os Municípios possuem com isso um aspecto mais concreto, enquanto os Estados e a União, mais abstratos. No Município, afirma: “é o corpo a corpo mesmo, é a pressão da rua” que consiste numa realidade mais próxima e imediata.

Assim, a primazia conferida aos municípios segundo referido autor em razão da aplicação do princípio da subsidiariedade que consiste numa forma peculiar de regular as relações do homem em sociedade que é marcada pela tensão entre a autonomia e a intervenção (MAGALHÃES, 2020, p. 130) que aplicada no campo cultural envolve a autonomia da comunidade e a intervenção estatal, no caso, do presente estudo a comunidade local e a figura estatal centrada no Município.

O Município de Manaus possui dois conselhos relacionados à área cultural que gravitam ao redor do Fundo Municipal de Apoio à Cultura Artística instituído pela Lei

Municipal nº 710, de 2003. Referido Fundo é instituído em caráter permanente, estando diretamente vinculado ao chefe do Executivo municipal. O Fundo é órgão deliberativo, normativo e consultivo no âmbito das atividades culturais e artísticas. A administração dos recursos é atribuída ao Conselho Municipal de Cultura e ao seu Presidente que é designado por ato do Chefe do Poder Executivo⁸.

A composição do Conselho Municipal de Cultura é paritária entre Estado e Sociedade, em que 8 (oito) Conselheiros representam o Poder Executivo, indicados pelos titulares de secretarias e entidades municipais, e 8 (oito) Conselheiros representam o segmento da cultura de Manaus, mediante eleição por votação direta em fóruns. O mandato dos Conselheiros é de 2 (dois) anos, vedada a recondução, percebendo os mesmos jetons mensais pelas efetivas participações nas atividades do Conselho.

A forma da eleição dos representantes do segmento da cultura, contudo, não é definida na Lei, cujo princípio basilar estabelecido é o da eleição por votação direta em fóruns. O Decreto nº 3.129, de 2015 que aprova o Regimento Interno do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Cultura repete o referido princípio democrática, mas não indica as regras para a eleição dos Conselheiros representantes dos segmentos da cultura de Manaus, e nem quais são as classes artísticas.

A identificação dos segmentos culturais com representação no Conselho Municipal de Cultural foi realizada pela análise das Atas das Reuniões do referido Conselho em que se identificou representantes dos seguintes segmentos: a) Teatro e Circo; b) Dança; c) Música; d) Literatura; e) Áudio Visual; f) Cultura Étnica; g) Cultura Popular (CONSELHO MUNICIPAL DE CULTURA, 2023).

Desta feita, constata-se que regras basilares necessárias para assegurar a adequada participação popular em órgão colegiado do setor cultural não estão definidas pelo Poder Legislativo por meio de Lei. O silêncio eloquente deste Poder, cuja função precípua é legislar para assegurar direitos e estabelecer deveres configura uma espécie de “norma em branco”

⁸ Cf. Art. 2 da Lei municipal n. 710, de 2003, com a redação dada pela Lei municipal n. 1776, de 2013.

para a atuação do Poder Executivo, pois os preceitos destinados a assegurar a efetiva participação popular na escolha dos seus representantes no Conselho Municipal de Cultural é genérica, indeterminada e incompleta.

As regras fundamentais para estabelecer a composição do Conselho Municipal de Cultural pelos representantes de segmentos da cultura de Manaus não estão definidas pelo Legislador. A Lei que institui o Fundo Municipal de Cultura e cria o respectivo Conselho não estabelece nem as regras básicas sobre a legitimidade dos que podem votar e daqueles que podem ser votados. E essas definições também não foram estabelecidas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, pois o Regimento Interno do Conselho que é aprovado por Decreto, igualmente é silente sobre referidas regras.

Assim, a efetiva participação democrática em colegiados culturais precisa ser assegurada por meio da disciplina legal realizada pelo Poder Legislativo pela edição de Lei em sentido formal, que atenda à definição mínima proposta por Norberto Bobbio (2015, p. 35) para quem a democracia corresponde a um conjunto de normas fundamentais que “estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”. E acrescenta-se à referida definição a necessidade de que as regras, por constituírem o exercício de direitos e de deveres assegurados constitucionalmente, precisam ser disciplinadas por Lei discutida e aprovada pelo Legislador.

CONCLUSÃO

A visão integral dos direitos humanos que consolida a indivisibilidade dos direitos dessa envergadura estabelece um tratamento conjunto e integrado dos direitos econômicos, sociais e culturais, bem como dos direitos civis e políticos. Assim, não é possível assegurar um deles, sem que se assegure os demais. A efetivação dos direitos culturais demanda a existência de condições sociais e econômicas viabilizadoras, mas também dos direitos civis e

políticos. A relação entre os referidos direitos é, portanto, de integralidade, pois a inefetividade de um deles compromete a dos demais.

O pleno exercício dos direitos culturais assegurado constitucionalmente demanda a construção de políticas públicas culturais que necessitam de ações positivas do Estado, mas para essas ações o princípio democrático definido constitucionalmente impõe a colaboração da comunidade, cuja fórmula viabilizadora normalmente empregada é a participação de representantes da sociedade em órgãos colegiados com composição paritária entre Estado e Sociedade.

Assim, para efetivar o princípio democrático nos colegiados culturais é preciso estabelecer um conjunto de normas fundamentais que disciplinam a participação popular na composição dos Conselhos de Cultura, especialmente para a eleição dos membros oriundos da sociedade, inclusive com a ampliação da participação popular para que a representatividade não fique restrita aos segmentos da cultura, mas tenha uma abrangência maior, pois os direitos culturais não são titularizados apenas pelas pessoas atuantes no setor cultural, mas por toda a coletividade.

As conclusões do presente estudo estão baseadas na constatação da ausência de norma legal (lei em sentido formal) definidora dos processos democráticos de eleição dos membros do Conselho Municipal de Cultura, pois consiste em matéria que deve ser disciplinada pelo Poder Legislativo, pois consiste num direito político cujo exercício deve ser assegurado aos cidadãos como condição para o pleno exercício dos direitos culturais.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 13 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 de out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 05 out. 2022.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. A proteção internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais: evolução, estado atual e perspectivas. In CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; LEAL, César Barros (org.). **O desafio dos direitos econômicos, sociais e culturais**. Fortaleza: FB Editora, 2019, p. 79-126.

CONSELHO MUNICIPAL DE CULTURA. **Ata da 19 Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Cultura Biênio 2021/2023**. 2023. Disponível em: <<https://concultura.manaus.am.gov.br/wp-content/uploads/2023/05/ATA-N%C2%B028-2023.pdf>>. Acesso em 01 jun. 2023.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. A mutação do *locus* jurídico do tombamento: do direito administrativo para os direitos culturais. In: **Publicações da Escola da AGU – Direitos Culturais, a Questão Patrimonial Brasileira**, volume 9 - n. 03 - Brasília-DF, jul./set. 2017, disponível em: < <http://seer.agu.gov.br/index.php/EAGU/issue/viewIssue/124/202>>. Acesso em 26 out 2017.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Cultura e democracia na Constituição Federal de 1988**: a representação de interesses e sua aplicação ao programa nacional de apoio à cultura. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Direitos culturais no Brasil: dimensionamento e conceituação. In **Bens culturais e direitos humanos**. SOARES, Inês Virginia Prado; CUREAU, Sandra (org.). São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2015, p. 27-35.

MAGALHÃES, Allan Carlos Moreira. Cultura e lazer: direitos fundamentais de segunda categoria? **Consultor Jurídico**. 2022. Disponível em: < <https://tinyurl.com/y6ecz5xr> >. Acesso em: 24 jan. 2023.

MAGALHÃES, Allan Carlos Moreira. O lugar dos direitos culturais no contexto dos direitos fundamentais. **Consultor Jurídico**. 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-jan-22/allan-magalhaes-direitos-culturais-direitos-fundamentais>>. Acesso em: 10 maio de 2023.

MAGALHÃES, Allan Carlos Moreira. **Patrimônio cultural, democracia e federalismo: comunidade e poder público na seleção dos bens culturais**. Belo Horizonte: Dialética, 2020.

MANAUS. Decreto n. 3129, de 01 de julho de 2015. Aprova o regimento interno do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Cultura. **Diário Oficial do Município de Manaus**. 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manaus/decreto/2015/312/3129/decreto-n-3129-2015-aprova-o-regimento-interno-do-conselho-gestor-do-fundo-municipal-de-cultura-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 maio 2023.

MANAUS. Lei n. 710 de 03 de setembro de 2003. Institui o Fundo Municipal de Apoio à Cultura Artística. **Diário Oficial do Município de Manaus**. 2003. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manaus/lei-ordinaria/2003/71/710/lei-ordinaria-n-710-2003-institui-o-fundo-municipal-de-apoio-a-cultura-artistica-cria-incentivos-fiscais-a-projetos-culturais-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 maio 2023.

OEA. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**, 1969. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/convencion.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2023.

OEA. **Protocolo de San Salvador**. Protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais. 1988. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/sansalvador.pdf>>. Acesso em 02 fev. 2023.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 10 abr. 2022.

ONU. **Final Act of the International Conference on Human Rights**. Proclamation of Teheran. 1968, p. 4-5. Disponível em:

<https://legal.un.org/avl/pdf/ha/fatchr/Final_Act_of_TehranConf.pdf>. Acesso em 02 fev. 2023.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição - Não comercial 4.0 Internacional.

O PAPEL DA MULHER COMO AGENTE ATIVO DA LIBERDADE PARA DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE VALORIZAÇÃO DO TRABALHO DE CUIDADO: UMA ANÁLISE TEÓRICO-METODOLÓGICA A PARTIR DE AMARTYA SEN

Graziele Lopes Ribeiro¹

Nathalia Canhedo²

RESUMO

O presente estudo trata de revisão sistemática de literatura cujo objetivo é responder à problemática do papel feminino como agente ativo de liberdade proposto por Amartya Sen para o desenvolvimento de políticas públicas de valorização do trabalho de cuidado. Para responder ao problema proposto, a pesquisa utilizará o método dedutivo de natureza aplicada e com abordagem qualitativa, cujo tipo de pesquisa será descritivo por meio da técnica bibliográfica. Para alcançar a finalidade exposta o esboço foi dividido em três momentos, sendo que o primeiro deles buscou analisar o papel da mulher como agente social ativo para o desenvolvimento e a liberdade a partir do referencial teórico proposto por Amartya Sen. No segundo momento, analisaram-se as políticas públicas como parâmetro de desenvolvimento de uma sociedade. E, por fim, examinou-se o sistema econômico do trabalho de cuidado como limitação à participação das mulheres como agentes de mudança da sociedade. Os resultados alcançados apresentaram o sistema patriarcal-capitalista como um dos grandes entraves, não apenas para criação, mas para a implementação de políticas públicas voltadas à economia de cuidado a garantir a igualdade na divisão sexual do trabalho.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Trabalho de cuidado; Liberdade; Políticas Públicas; Trabalho feminino.

ABSTRACT

The present study deals with systematic literature review whose objective is to respond to the problem of female role as an active agent of freedom proposed by Amartya Sen for the development of public policies to appreciate care work. To respond to the proposed problem, the research will use the applied and qualitative approach deductive method, whose type of research will be descriptive through the bibliographic technique. To achieve the purpose exposed, the outline was divided into three moments, and the first one sought to analyze the role of women as an active social agent for development and freedom from the theoretical framework proposed by Amartya Sen. In the second moment, public policies were analyzed as a parameter of development of a society. And finally, the economic system of care work as a limitation on women's participation as agents of change in society was examined. The results achieved presented the patriarchal-capitalist system as one of the major obstacles, not just for creation, but for the implementation of public policies aimed at the care economy to ensure equality in the sexual division of labor

Keywords: Development; Care work; Freedom; Public policy; Female work.

¹ Doutora em Direito pela Universidade Autônoma de Direito de São Paulo, Pós doutoranda em Direitos Humanos pela Universidade de Salamanca. Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Brasília Professora Universitária Universidade Federal do Tocantins e Universidade Estadual do Tocantins. E-mail: grazielelopesribeiro@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3162285963001312>.

² Mestra em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola da Magistratura Tocantinense (ESMAT). Doutoranda pela UniCeub em parceria com a ESMAT. Professora da Universidade Estadual do Tocantins. E-mail: nathicanhedo@gmail.com. Lattes <http://lattes.cnpq.br/7424081017519216>



INTRODUÇÃO

O artigo tem como objetivo oportunizar a reflexão sobre a inquietação acerca do papel feminino como agente de desenvolvimento e liberdade sobre o trabalho de cuidado, o qual não é remunerado e nem mesmo reconhecido perante a sociedade, e o impacto das escassas políticas públicas sobre a temática.

Não se pode falar em igualdade de gêneros e padrões quando o assunto são mulheres, principalmente relacionado ao trabalho reprodutivo, que mantém a base patriarcal-capitalista vigente no Brasil e os antagonismos existentes entre homens e mulheres, dificultando o acesso feminino a uma divisão igualitária de remuneração, do trabalho e do reconhecimento perante a sociedade.

Embora as mulheres contribuam, em boa parte, para a economia global, a economia do cuidado não é reconhecida como circunstância caracterizadora para o tempo de serviço onde não se vislumbra políticas públicas voltadas para referida finalidade.

Ante esse cenário, questiona-se se de fato as mulheres são agentes ativos de liberdade, na perspectiva proposta por Amartya Sen, a contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas de valorização do trabalho de cuidado.

Para que o problema acima destacado pudesse ser respondido, se fez necessário, primeiramente, apresentar o papel feminino na perspectiva teórico-metodológica de Amartya Sen como um agente social ativo e dotado de liberdades e capacidades para ser quem elas quiserem dentro do panorama político, social, econômico e cultural.

Em segundo plano, buscou-se apresentar as políticas como o conjunto de processos juridicamente regulados com a finalidade de contribuir para se alcançar objetivos que sejam relevantes ao desenvolvimento da sociedade.

Por fim, foi apresentado o contexto social e econômico existente no Brasil o qual limita a participação das mulheres no desenvolvimento da sociedade em que estão inseridas, uma vez que a divisão sexual do trabalho não as coloca em posição igualitária aos homens, recebendo salários menores e ainda desempenhando o trabalho de cuidado em que sequer são reconhecidas e valorizadas.

A metodologia empregada na pesquisa para se alcançar o objetivo geral do estudo, qual seja a verificação da opressão das mulheres pelo sistema sexista a agirem como meros fantoches no sistema econômico político, utilizou-se o método dedutivo de natureza aplicada.

A pesquisa qualitativa de cunho descritivo por meio da técnica bibliográfica concluiu que o sistema patriarcal-capitalista é um dos grandes entraves para se efetivarem políticas públicas de igualdade entre os gêneros e, por fim, de permitir que as mulheres gozem de suas liberdades e capacidades para escolherem uma vida que elas valorizem.

1. O PAPEL DA MULHER COMO AGENTE SOCIAL PARA O DESENVOLVIMENTO E A LIBERDADE: a referência teórico-metodológica de Amartya Sen

É inegável as transformações sociais das últimas décadas em que, de um lado, temos riquezas sem precedentes e, de outro, situações de opressão e desigualdade convivendo lado a lado, especialmente com relação aos valores de gênero e o papel que as mulheres têm desenvolvido como agentes de transformação social.

Superar esse antagonismo, conseqüentemente, é uma parte central do processo de desenvolvimento de uma sociedade em que, a condição de agente dos indivíduos, em especial aqui das mulheres, é peça fundamental nessa difícil tarefa.

A partir da referência teórico-metodológica de Amartya Sen, tem-se, portanto, que o “desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente” (SEN, 2010, p. 10).

Dentro dessa perspectiva teórico-metodológica, o filósofo e economista indiano, dedica um capítulo de sua obra Desenvolvimento como Liberdade para trazer a condição de agente das mulheres como ponto fundamental na mudança social que desejamos presenciar.

As liberdades dos indivíduos são, conseqüentemente, elementos constitutivos do desenvolvimento de uma sociedade permitindo que as pessoas tenham capacidade de levar o tipo de vida que elas valorizam, o que pode ser aumentado por políticas públicas efetivas nesse sentido.

Todavia, ao se refletir que o sistema patriarcal limita a participação social feminina impondo-lhes um sistema de organização econômico em que, quase que exclusivamente, a delegação do cuidado recai sobre as mulheres, não há como se alcançar a liberdade e o desenvolvimento esperados.

O desenvolvimento, como processo de mudança socioeconômica, deve privilegiar as pessoas como atores principais que, através de suas liberdades e

capacidades, contribuem ativamente para transformação da sociedade por meio das interações sociais.

O empoderamento feminino, aquele definido pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como “um processo social, cultural, psicológico ou político através do qual indivíduos e grupos sociais se tornam capazes de expressar suas necessidades” (1998), é peça angular para diminuição das disparidades existentes entre os sexos, não obstante a Constituição Federal de 1988 atribua a todos, indistintamente, a igualdade, o que certamente não existe no plano material.

Garantir liberdade às mulheres para optarem na responsabilidade exclusiva pelo trabalho de cuidado, é tanto o fim como o meio do desenvolvimento humano, uma vez que não são agentes ativos neste processo, não sendo autoras do seu próprio destino, mas mero fantoches, colocando obstáculo ao desenvolvimento da sociedade pelo tolhimento de suas liberdades, já que os fins e os meios desse desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no palco.

Limitar a condição de agente ativo das mulheres não apenas as afeta, mas a vida de todas as pessoas ao seu redor, uma vez que lhes garantir uma voz atuante traz, como consequência, uma maior participação política e econômica, sendo um dos principais medidores da mudança econômica e social de um país, especialmente se considerarmos variáveis como: trabalho doméstico não remunerado; envelhecimento populacional e a participação reduzida do Estado em políticas públicas de cuidados (PIRROTA, 2015; IPEA, 2016).

Não há possibilidade de se avançar como sociedade enquanto não for levada em consideração a subjetividade das mulheres e se pensar em uma redistribuição, principalmente a partir de políticas públicas, sobre a organização social dos trabalhos de cuidado.

Colocar barreiras à atuação feminina e reprimir sua liberdade é deixar de reconhecer o poder feminino quanto à emancipação social e a projeção que as mulheres podem ter sobre os princípios organizadores que governam as divisões tanto dentro como fora da família e da sociedade, influenciando para a continuidade do que se intitula, e aceita, como “papel das mulheres” (SEN, 2010).

A manutenção de convenções estabelecidas de que mulheres, em sua grande maioria, devem desenvolver atividades reprodutivas não pagas, são pedras fundamentais para sustentação de um capitalismo patriarcal que tolhe a liberdade destas e coloca obstáculos ao próprio desenvolvimento da sociedade.

Embora as mulheres trabalhem muitas horas em casa todos os dias, referido trabalho não tem remuneração (e nem mesmo é reconhecido pelos membros da família), além de que,

A liberdade para procurar e ter emprego fora de casa pode contribuir para reduzir a privação relativa – e absoluta – das mulheres. A liberdade em uma área (de poder trabalhar fora de casa) parece contribuir para aumentar a liberdade em outras (mais liberdade para não sofrer fome, doença e privação relativa). (SEN, 2010, p. 253).

Por conseguinte, dar liberdade às mulheres, especialmente para que não tenham que se sujeitar a papéis que não mais lhe cabem e que sempre lhe foram impostos, garante o reconhecimento adequado da participação e da liderança política, econômica e social das mulheres, aspecto primordial para o desenvolvimento como liberdade.

2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PARÂMETROS DE DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE

As políticas públicas, por serem medidores de desenvolvimento de uma sociedade e instrumento para erradicação das desigualdades, passou a ser, nas últimas décadas, objeto de estudos também no campo do Direito, especialmente visando um desenvolvimento comprometido com um projeto democrático (SUXBERGER, 2018).

Nessa perspectiva, elas possuem importância crucial na emancipação da sociedade, produzindo o desenvolvimento esperado por meio de um ordenamento social equitativo e estável tanto social, política como economicamente, proporcionando melhores condições de vida aos cidadãos que compõem essa sociedade.

Todavia, os arranjos institucionais de baixa efetividade têm ido de encontro com o fim almejado pelas políticas públicas de eliminar os paradoxos sociais, causando preocupação também aos juristas que, buscando a interdisciplinaridade, demonstram seu interesse pelas políticas públicas, preocupação que, até pouco tempo, era de exclusividade da Ciência Política.

Desse modo, as políticas públicas tornam-se importante recurso à disposição do Estado para tentar solucionar, ou ao menos minimizar, as disparidades sociais existentes objetivando a Justiça social através de programas de alcance coletivo e, tendo como atores principais, os sujeitos ativos (ZAMBAM; KUJAWA, 2017).

O modelo de desenvolvimento adotado por SEN (2010), traz como pedra fundamental a ideia de ampliação da liberdade humana como parte integrante deste processo, de modo que diferentes tipos de direitos, oportunidades e intitamentos contribuem para a expansão desta liberdade em geral, bem como para o desenvolvimento.

Nessa senda, existem cinco tipos de liberdades que tendem a contribuir para a capacidade geral das pessoas de viverem mais livremente: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora; sendo importante encontrar os fatores determinantes para que tais liberdades realmente sejam consideradas como indispensáveis ao desenvolvimento.

É por tal razão que se faz necessário analisar as ações estatais, principalmente por meio das políticas públicas, que ajudam a alcançar as liberdades individuais e, como resultado, o desenvolvimento de determinada sociedade.

O que se percebe no Brasil, infelizmente, é que a criação de oportunidades por intermédio das políticas públicas tem sido muito lenta dificultando o verdadeiro desenvolvimento econômico do país, já que a expansão das oportunidades sociais auxilia no avanço anteriormente mencionado.

Ao trazermos essa realidade para o campo feminino, objeto deste estudo, depreende-se que as liberdades individuais são ainda mais tolhidas, especialmente na seara do trabalho, seja produtivo ou reprodutivo, mantendo-se uma história de opressão das mulheres pelos homens e uma sociedade sexista e patriarcal.

Isso nos levar a questionar, como consequência lógica, como se poderia definir o que vem a ser políticas públicas, especialmente correlacionando-a ao campo do Direito, sendo relevante os apontamentos elaborados por SUXBERGER (2018) de que,

As políticas públicas são compreendidas como programas de ação governamental que resultam de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados. Elas têm por objetivo a coordenação dos meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (SUXBERGER, 2018, p. 159).

Em contrapartida, COUTINHO (2013) questiona se realmente seria possível desdobrar as políticas públicas nesse emaranhado de processos juridicamente regulados pelo Direito, como proposto por SUXBERGER (2018), já que o primeiro acredita na necessidade de realizar a testagem empírica desse desafio proposto, o que é um obstáculo aos juristas brasileiros.

Apesar da provocação trazida por COUTINHO (2013), ainda assim os juristas são convocados a solucionar problemas relacionados às políticas públicas, parecendo acertada a conceituação das políticas públicas como esse arranjo de processos juridicamente regulados, ainda que os recursos metodológicos sejam falhos para essa finalidade.

Desse modo, não apenas a criação, como também a implementação, execução, avaliação e expansão das políticas públicas são fatores determinantes de combate às privações das liberdades mencionadas por SEN (2010), cuja manutenção impede o desenvolvimento de uma determinada sociedade.

Para que se alcance o desenvolvimento apresentado, deve-se garantir a todos, indistintamente, oportunidades iguais para se aproximar dos bens necessários à uma vida digna, o que somente pode ocorrer quando os sujeitos que compõem a sociedade possuem voz ativa nesse processo de desenvolvimento (SUXBERGER, 2018).

Todavia, se o Estado, figura que deveria promover a participação de todos na consecução das políticas públicas de maneira ativa, é o primeiro a limitar o acesso das minorias (aqui entendidas como grupos sem voz ativa) à referida participação, não se é possível dizer que todos, de maneira indistinta, têm as mesmas capacidades e liberdades necessárias ao progresso da comunidade em que vivem.

A abordagem teórico-metodológica amparada nos estudos propostos por Amartya Sen, traz como protagonista a pessoa humana, bem como suas liberdades e capacidades de agir como um agente ativo dentro do cenário político, econômico e social, na tentativa de ao menos reduzir as desigualdades sociais pela “ação de instituições ou associações com a finalidade de propor, incentivar e administrar de forma propositiva, participativa e cooperativa as políticas que visem o bem comum e a equidade social” (ZAMBAM; KUJAWA, 2016, p. 64-65).

O Brasil, embora formalmente estabeleça como direito e garantia fundamental valores como igualdade e liberdade entre homens e mulheres (artigo 5º, *caput*, CF/88), no plano prático acaba por permitir mecanismos que controlem ou mantenham certos limites ao acesso a tais direitos humanos especialmente com relação às mulheres.

Um dos problemas, contudo, reside no fato de que as políticas públicas não deixam de ser “um processo político, no qual diferentes sujeitos negociam, estabelecem ou desfazem alianças e participam dele de modo e em momentos diferentes” (ROCHA, 2016, p. 317), e certamente as mulheres pouco fazem parte desse processo de criação e

implementação de políticas públicas, não porque não queiram, mas porque não têm voz ativa para isso.

A estrutura capitalista patriarcal imposta no Brasil há décadas não apenas controla, como também dificulta o acesso das mulheres às liberdades e capacidades mencionadas por SEN (2010) em que

De forma paradoxal e inesperada, (pois a classe das mulheres atravessa os limites de classes sociais), a emancipação feminina comprova ser o “calcanhar de Aquiles” do capital: ao demonstrar a total incompatibilidade de uma verdadeira igualdade com o sistema do capital nas situações históricas em que essa questão não desaparece, não pode ser reprimida com violência (ao contrário do que acontecia com a militância de classes no passado) nem esvaziada de seu conteúdo e “realizada” na forma de critérios formais vazios. (MÉSZÁROS, 2011, p. 224).

Na tentativa de criar mecanismos institucionais para inclusão das mulheres é que, no início do novo milênio, inicia a quarta onda feminista, denominada de Feminismo Estatal, com destaque para realização de conferências e planos de políticas públicas para as mulheres (ROCHA, 2016), inclusive com a criação, em 2005, do I Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM).

Apesar dos esforços realizados, até mesmo com a criação do plano nacional acima destacado em que se formulam políticas e programas voltados para as mulheres, fato é que a disputa entre os diversos sujeitos, projetos políticos e perspectivas teóricas, distancia a execução dos arranjos institucionais originalmente propostos.

Por conseguinte, a simples existência das políticas públicas, por si só, não elimina as desigualdades, especialmente de gêneros, se a sociedade ainda é patriarcal e sexista, o que não garante o verdadeiro desenvolvimento esperado pela inexistência da participação ativa dos sujeitos por meios de suas liberdades e capacidades.

3. O SISTEMA DE ORGANIZAÇÃO DA ECONOMIA DO CUIDADO: limitação à participação das mulheres no desenvolvimento da sociedade

Não há originalidade alguma em dizer que a história feminina é marcada por uma condição de subordinação, dominação e exploração (inclusive sexual), agravada por indicadores como classe econômica, cor, geração, dentre outros fatores, tornando imprescindível a criação de mecanismos de fortalecimento para tornar a participação das

mulheres de forma ativa e criar resistência ao capitalismo e ao patriarcado (ROCHA, 2016).

Desde 1789, na França, o movimento feminista foi marcado por uma luta emancipatória do sistema patriarcal-capitalista desafiando a história e a si próprias pelo reconhecimento da liberdade e igualdade e questionando a base exploratória que sempre estiveram sujeitas ao longo de séculos.

Muito mais do que um simples movimento social de gênero, o feminismo trouxe questões que confrontam o próprio sistema econômico que não apenas as mulheres estão inseridas, mas toda a sociedade, com destaque para a

Contestação à família nuclear burguesa e monogâmica e a denúncia da exploração da força de trabalho feminina, tanto na esfera produtiva, geralmente em atividades não pagas, como na reprodutiva, que podem ser consideradas pedras fundamentais para a sustentabilidade do capitalismo (CISNE; GURGEL, 2008, p. 70-71).

Retomando o pensamento de SEN (2010), em que os sujeitos devem ser agentes ativos dentro de uma sociedade, dotados de liberdades e capacidades contributivas ao desenvolvimento; questiona-se como se alcançar tal finalidade se as mulheres não detêm a liberdade e a igualdade formalmente constituídas pelo Estado Democrático de Direito vigente.

Os dilemas enfrentados pelas mulheres, especialmente aqueles, neste estudo, relacionados ao trabalho (produtivo e reprodutivo), suscitam desafios constantes das políticas públicas, aqui entendidas como aqueles arranjos institucionais juridicamente coordenados para a realização de objetivos socialmente relevantes que outrora se mencionou.

O II Plano Nacional de Políticas Públicas para Mulheres, elaborado em 2008, traz em seus objetivos específicos a necessidade de se promover a valorização do trabalho doméstico não-remunerado e contribuir para a superação da divisão sexual do trabalho, inclusive como prioridade.

Em contrapartida, o topo da pirâmide econômica global é ocupado por homens brancos, cujo modelo patriarcal-capitalista permite a exploração de milhares de mulheres e meninas que, gratuitamente, dedicam 12,5 bilhões de horas todos os dias ao trabalho do cuidado agregando à economia US\$ 10,8 trilhões de dólares, cujos benefícios não chegam até elas (LAWSON, 2020).

A desigualdade econômica, forte indicador de uma sociedade pouco desenvolvida, está atrelada à desigualdade de gênero, cuja base é formada por mulheres e meninas que assumem os empregos mal remunerados e precários, além do trabalho de cuidado, que sequer recebe remuneração e valorização perante a sociedade.

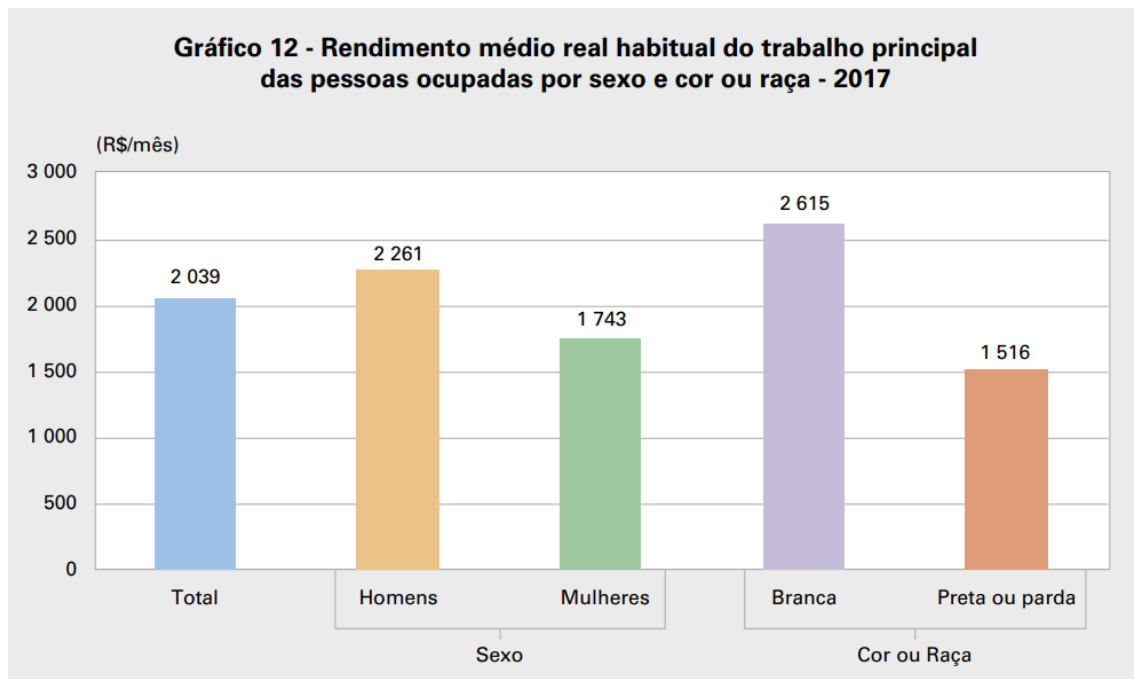
A Oxfam, organização da sociedade civil brasileira criada em 2014, elaborou em 2020, um documento informativo para que a população entenda quem cuida, assim descrevendo

O trabalho de cuidado é essencial para nossas sociedades e para a economia. Ele inclui trabalho de cuidar de crianças, idosos e pessoas com doenças e deficiências físicas e mentais, bem como o trabalho doméstico diário que inclui cozinhar, limpar, lavar, consertar coisas e buscar água e lenha. (...). Em todo o mundo, o trabalho de cuidado não remunerado e mal pago é desproporcionalmente assumido por mulheres e meninas em situação de pobreza, especialmente por aquelas que pertencem a grupos que, além da discriminação de gênero, sofrem preconceito em decorrência de sua raça, etnia, nacionalidade, sexualidade e casta (LAWSON, 2020, p. 10).

Depreende-se, portanto, que a organização social dos trabalhos de cuidado implica na permanência de formas tradicionais de perpetuação de desigualdades e hierarquias entre grupos sociais delegando sempre às mulheres os mesmos papéis como uma atribuição quase natural.

Logo, pensar sobre o trabalho de cuidado é pensar em uma forma de redistribuição, por meio de políticas públicas, da organização social, política e econômica vigente há séculos, especialmente quanto à divisão sexual do trabalho.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2018, publicou um estudo com a síntese de indicadores sociais em que se evidenciou que as atividades econômicas com menores rendimentos médios são as mais ocupadas por mulheres, onde os homens ganham 29,7% a mais que aquelas:



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2017.
Nota: Consolidado de primeiras entrevistas.

Esse recorte por gênero é fundamental para o diagnóstico das desigualdades existentes em um país, bem como o nível de desenvolvimento desse, uma vez que a possibilidade de inserção de uma pessoa no mercado de trabalho tem relação estreita com a estrutura econômica vigente, além de demonstrar a hierarquia social que se revela através das oportunidades oferecidas às classes sociais.

Ainda sobre a divisão do trabalho por gênero, o IBGE identificou que as mulheres dedicam, em média, 20,9 horas semanais em afazeres domésticos no domicílio ou em domicílio de parente e/ou cuidados de moradores ou de parentes não moradores; em contrapartida com os homens que dedicam apenas 10,8 horas nessa mesma função (IBGE, 2018).

Os dados acima destacados revelam, por conseguinte, uma maior ocupação masculina na força de trabalho, bem como uma dificuldade das mulheres de ingressar e de permanecer no mercado de trabalho, inclusive com menores rendimentos, como apontado no gráfico acima pelo IBGE, e com uma maior participação no trabalho informal.

É evidente que os elementos estruturais da sociedade contribuem para essa divisão sexual e pela exploração do trabalho e, conseqüentemente, da mulher, já que com o surgimento da sociedade capitalista há um aproveitamento em duplicidade feminino tanto fora do lar, mas especialmente dentro dele.

Aceitar esse tipo de estrutura social é impedir que as mulheres utilizem de suas liberdades e capacidades para contribuir como agentes ativos para o desenvolvimento da sociedade, uma vez que

A desvalorização do trabalho feminino faz com as próprias mulheres se desvalorizem, aceitando a submissão e se acomodando em vez de se mobilizarem em lutas de classe. Posto isso, e somando-se a sobrecarga de tarefas ‘femininas’, tem-se um dos fatores pelo qual as mulheres tenham seu tempo livre reduzido, no qual poderiam participar de atividades culturais, políticas etc. (SCHUH; SILVA, 2021, p. 145).

Some-se a tais circunstâncias seculares o início da pandemia do COVID-19, em 2020, cuja crise social e econômica decorrente de tal situação revelou ainda mais o trabalho diário realizado pelas mulheres em seus lares, sem que de fato recebam o devido reconhecimento no desempenho das funções domésticas, “por el contrario, estas labores de cuidado no remunerado son vistas de manera desinteresada dentro de los modelos económicos y políticos de los países” (MALAVER-FONSECA *et al*, 2021, p. 159).

A crise econômica sequente à pandemia do COVID-19 só agravou os avanços lentos obtidos quanto à igualdade na divisão sexual do trabalho, seja produtivo e ainda mais reprodutivo, aumentando os níveis de pobreza, de desigualdade social e uma crise laboral.

A solução proposta por MALAVER-FONSECA *et al* é no sentido de que

se hace necesario el análisis de la distribución de las labores de cuidado donde los múltiples actores dentro de los ecosistemas de cambio de los países actúen de forma articulada para generar soluciones propositivas ante dicha problemática MALAVER-FONSECA *et al*, 2021, p. 160).

É por tais razões que se faz necessário, com a maior urgência possível, a participação direta do Estado, por meio das políticas públicas, na criação de mecanismos que, de fato, atenuem a divisão sexual do trabalho e permitam que as mulheres tenham participação ativa na mudança que se quer ver para se evitar ainda mais a expansão das desigualdades de gênero persistentes até hoje.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa trouxe como ponto de partida inicial, que há séculos persiste uma hostilidade nada sutil entre homens e mulheres quanto à divisão do trabalho, o que atrasa o progresso social, visto que um dos indicadores de uma sociedade desenvolvida se refere à possibilidade dos sujeitos que a compõem exercerem suas liberdades e capacidades em sua integralidade levando a vida que eles entendem como melhor.

A eliminação, portanto, das privações quanto ao exercício das liberdades e capacidades indica o grau de desenvolvimento de uma sociedade permitindo que todos, indistintamente, sejam agentes ativos, o que, na realidade, não ocorre.

Evidenciou-se através da pesquisa, que as mulheres não são respeitadas em suas subjetividades, colocando sobre elas papéis que não deveriam lhe ser de exclusividade e que, dificultam o seu acesso ao mercado de trabalho, bem como à igualdade salarial e ao reconhecimento pelas atividades de cuidado desempenhadas quase em caráter de exclusividade.

A manutenção deste sistema econômico patriarcal de opressão feminina sustenta o capitalismo que enriquece homens brancos e que priva mulheres de estarem em pé de igualdade e, conseqüentemente, mantendo uma sociedade subdesenvolvida.

As políticas públicas, embora sejam arranjos colocados à disposição para eliminar, ou ao menos diminuir, as desigualdades sociais e permitir a emancipação das minorias, fato é que, quando existentes, sua implementação ainda é lenta, quando não tardia.

Desse modo, os mecanismos que são colocados para eliminar os paradoxos sociais, por serem ineficientes ainda, não contribuem para o desenvolvimento econômico do país, mantendo-se as desigualdades patentes, justamente por serem processos políticos sustentados por aqueles que detêm o poder e o dinheiro.

Os dilemas que são enfrentados diariamente por mulheres há muitas décadas suscitam desafios constantes do Estado e toda sociedade, em que as políticas públicas aparecem como importantes mecanismos de enfrentamento das desigualdades de gênero.

Somente quando se pensar, mas especialmente, quando se colocar em prática, formas de redistribuição da organização social, política e econômica é que se poderá a começar agir como uma sociedade em desenvolvimento. Ao contrário disso, manter-se-á

a estrutura social já existente em que mulheres não são agentes ativos de transformação porque elas não dispõem de suas liberdades e capacidades plenas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 01 mar. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2018**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf> Acesso em 10 fev. 2022.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Economia dos Cuidados: marco teórico-conceitual**. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7412/1/RP_Economia_2016.pdf Acesso em 10 fev. 2022.

CISNE, Mirla; GURGEL, Telma. Feminismo, Estado e políticas públicas: desafios em tempos neoliberais para a autonomia das mulheres. **Ser Social**. vol. 10, n. 22, p. 69-96, 2008. Disponível em https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12960/11316 Acesso em 15 dez. 2021.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **O direito nas políticas públicas**. In MARQUES, Eduardo *et al* (org.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp, 2013. p. 181-200.

LAWSON, Max *et al*. Tempo de cuidar: o trabalho de cuidado não remunerado e mal pago e a crise global da desigualdade. **Documento informativo da Oxfam Brasil, janeiro de 2020**.

MALAYER-FONSECA, Luisa Fernanda; SERRANO-CÁRDENAS, Lizeth Fernanda; CASTRO-SILVA, Hugo Fernando. La pandemia COVID-19 y el rol de las mujeres em la economia del cuidado en América Latina: una revisión sistemática de literatura. **Estudios gerenciales**. v. 37, n. 158, p. 153-163, 2021. Disponível em http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0123-59232021000100153&script=sci_abstract&tlng=pt Acesso em 20 jan. 2022.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. Trad. Paulo César Castanheira. 1 ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Glossary of health promotion terms**. Geneva: World Health Organization/Division of Health Promotion, Educations and Communications/Health Education and Health Promotion Unit, 1998.



PIROTTA, Katia Cibelle Machado. Gênero, políticas públicas e o pensamento de Amartya Sen. **Livros**, p. 159-168, 2015. Disponível em <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/livros/article/viewFile/139/136> Acesso em 05 jan. 2022.

ROCHA, Lourdes de Maria Leitão Nunes. Feminismo, Gênero e Políticas Públicas: desafios para fortalecer a luta pela emancipação. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís, vol. 20, número especial, p. 313-322, nov. 2016. Disponível em <file:///C:/Users/N353615/Downloads/5982-18182-1-PB.pdf> Acesso em 03 jan. 2022.

SCHUH, Thalia Jaqueline; SILVA, Michel Goulart da. Divisão sexual do trabalho: uma análise da exploração histórica do trabalho feminino e sua manifestação no Brasil. **Boletim de conjuntura (BOCA)**. Ano III, vol. 5, n. 14, Boa Vista, 2021, p. 141-146. Disponível em

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: a Dimensão Participativa do Direito**. In CASTRO, Flávia de Almeida Viveiros de (org.). *Direitos Humanos Contemporâneos: Estudos em Homenagem ao Professor J.J. Gomes Canotilho*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 155-174.

ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito**. vol. 13, n. 1, p. 60-85, 2017. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5899554> Acesso em 01 mar. 2022.