

ANO 13
V. 6, JULHO
2025
ISSN: 2177-1472



Revista JURÍDICA Eletrônica Rio Verde

UNIVERSIDADE DE RIO VERDE
Campus Rio Verde
Rio Verde - GO

EDITORA
UniRV

UniRV
Universidade de Rio Verde



REVISTA JURÍDICA ELETRÔNICA (RIO VERDE) - ANO 13, V. 6, JULHO • 2025





UNIVERSIDADE DE RIO VERDE

Reitor

Prof. Dr. Alberto Barella Netto

Vice-Reitor

Prof. Dr. Sebastião Lázaro Pereira

Pró-Reitor de Pós-Graduação

Prof. Dr. Elton Brás Camargo Júnior

Pró-Reitora de Graduação

Profa. Dra. Kênia Alves Barcelos

Pró-Reitor de Assuntos Estudantis

Prof. Dr. Arício Vieira da Silva

Pró-Reitor de Pesquisa e Inovação

Prof. Dr. Carlos César Evangelista de Menezes

Pró-Reitor de Extensão e Cultura

Prof. Me. Marcos Marcondes de Godoy

Pró-Reitor de Administração e Planejamento

Prof. Dr. Claudemir Bertuolo Furnielis

Procuradora-Geral

Profa. Dra. Muriel Amaral Jacob

Copyright © 2025 da Revista Jurídica Rio Verde

DIREITOS RESERVADOS – É proibida a reprodução total ou parcial da obra, de qualquer forma ou por qualquer meio sem a autorização prévia e por escrito do autor. A violação dos Direitos Autorais (Lei n.º 610/98) é crime estabelecido pelo artigo 48 do Código Penal.

REVISTA JURÍDICA (RIO VERDE)

Órgão oficial de divulgação da Universidade de Rio Verde, Faculdade de Direito.

Distribuição: dirigida e gratuita à classe jurídica de Goiás e do Brasil.



Presidente

Prof. Dr. Claudemir Bertuolo Furnielis

Vice-Presidente

Prof. Dr. Carlos César Evangelista de Menezes

Coordenação editorial

Profa. Dra. Anielle Morais

Equipe editorial

Nattacia Rodrigues de Araujo Felipe Rocha

Ricardo Cruz Padilha

Thiago Macedo Pereira

Revisão textual

Coelum Editorial

Isadora Aparecida Santos Pinheiro

Projeto gráfico e diagramação

Coelum Editorial

Bruna Ranyne Nunes Cardoso

Capa

Coelum Editorial

Bruna Ranyne Nunes Cardoso

Diretora do Curso de Direito da UniRV

Profa. Dra. Linia Dayana Lopes Machado

CONTATO

revjuridica@unirv.edu.br

Campus Rio Verde

Sede Administrativa

Fazenda Fontes do Saber - Campus Universitário

Rio Verde - GO

Cx Postal: 104 - CEP 75901-970

(64) 3611-2200

Rio Verde - GO, 2025.



Corpo Editorial da Revista Jurídica

Editora-Chefe da Revista Jurídica

Profa. Dra. Patrícia Spagnolo Parise Costa

CONSELHO EDITORIAL

Membros Externos

Prof. Dr. Délton Winter de Carvalho - Universidade do Vale do Rio dos Sinos - RS
Prof. Dr. Fábio Veiga - Universidad Europea de Madrid - Espanha
Prof. Dr. Fabrício Muraro Novais - Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. José Antônio Tietzmann e Silva - Universidade Federal de Goiás
Prof. Dr. José Roberto Bonome - Universidade Evangélica de Goiás
Prof. Dr. José Rodrigo Rodriguez - Universidade do Vale do Rio dos Sinos - RS
Prof. Dr. Pablo Malheiros da Cunha Frota - Universidade Federal de Goiás
Prof. Dr. Ronaldo de Paula Cavalcante - Universidade Evangélica de Goiás
Prof. Dr. Rosangelo Rodrigues de Miranda - Universidade Vale do Rio Doce - MG
Prof. Dr. Rubén Miranda Gonçalves - Universidade de São Tiago de Compostela - Espanha
Prof. Dr. Tiago Resende Botelho - Universidade Federal da Grande Dourados - MS
Prof. Dr. Wilson Engelmann - Universidade do Vale do Rio dos Sinos - RS
Profa. Dra. Erli Helena Gonçalves - Universidade de Brasília
Profa. Dra. Favorita Barra - Università degli studi Roma Ter - Itália
Profa. Dra. Liliane Vieira Martins Leal - Universidade Federal de Goiás

Membros da UniRV

Prof. Dr. João Porto Silvério Júnior - Universidade de Rio Verde
Prof. Dr. Rildo Mourão Ferreira - Universidade de Rio Verde
Profa. Dra. Muriel Jacob - Universidade de Rio Verde
Profa. Dra. Rejaine Silva Guimarães - Universidade de Rio Verde

PARECERISTAS

Dr. Eumar Evangelista de Menezes Júnior - Unievangélica - Anápolis - GO
Dr. Rodrigo Rodrigues Dias - Centro Universitário FAG e Escola da Magistratura do Paraná
Dr. Maurício Flores - Universidade do Vale do Rio dos Sinos - RS
Dra. Jéssica Cristianeti - Universidade do Vale do Rio dos Sinos - RS
Ma. Larissa de Oliveira Elsner - Universidade do Vale do Rio dos Sinos - RS
Ma. Maria Cândida Simon Azevedo - Universidade do Vale do Rio dos Sinos - RS
Ma. Rowana Camargo - Faculdade João Paulo II - RS
Me. José Lucas Santos Carvalho - Universidade Federal do Sergipe
Me. Martim Cabeleira de Moraes Jr. - Faculdade Mário Quintana - RS
Me. Priscila Vargas Mello - Centro Universitário Ritter dos Reis RS
Me. Rodrigo Freitas Palma - Faculdade Processus - Brasília - DF
Me. Wagner de Pina Cabral - Universidade de Rio Verde

Revisores Técnicos

Pauliney Costa e Cruz
Thiago Aparecido Pires

Os artigos aqui publicados são de exclusiva responsabilidade dos autores.
Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei n. 9.610 (09/02/98). Nenhuma parte poderá ser reproduzida sem autorização prévia, por escrito, da Universidade de Rio Verde, sejam quais forem os meios empregados.



Prezados Leitores,

É com entusiasmo que abrimos as páginas desta edição da nossa *Revista Jurídica*, convidando-os para uma jornada intelectual que celebra a riqueza e a complexidade do mundo jurídico. Aqui, encontramos um espaço para a exploração das múltiplas linhas de pesquisa que compõem o vasto campo do direito.

Nosso compromisso com a interdisciplinaridade reflete-se na diversidade de temas abordados que abrangem desde os fundamentos do direito civil e penal até as fronteiras do direito digital, dos direitos humanos e do direito ambiental. Esta edição é um tributo à variedade de perspectivas e debates que enriquecem nossa compreensão das questões legais que moldam a vida social.

Os artigos cuidadosamente selecionados e elaborados por nossos respeitados autores e colaboradores oferecem uma análise profunda e provocativa, que desafia conceitos estabelecidos e estimula novas formas de pensar. Cada contribuição é uma peça do quebra-cabeça que compõe o panorama jurídico contemporâneo, ampliando nossa visão sobre os desafios e as oportunidades que enfrentamos.

Ao reconhecer as interconexões entre diferentes áreas do direito e disciplinas afins, visamos promover uma compreensão mais ampla e integrada do sistema jurídico. Acreditamos que essa abordagem holística é essencial para enfrentar os complexos dilemas do nosso tempo e para forjar um futuro mais justo e inclusivo para todos.

A todos, incentivamos a imergir nesta edição e a se deixar envolver pela riqueza das ideias e perspectivas apresentadas. Que cada artigo estimule o pensamento crítico e sirva como fonte de inspiração para uma reflexão mais profunda sobre o papel do direito na sociedade.

Com os mais cordiais cumprimentos,

Profa. Dra. Patrícia Spagnolo Parise Costa
Editora-Chefe

Rio Verde, 31 de julho de 2025.



Sumário

- 8** **A CONSTITUIÇÃO DA HOLDING FAMILIAR: UMA FERRAMENTA PARA PLANEJAR A SUCESSÃO PATRIMONIAL NO MEIO RURAL**
THE CONSTITUTION OF THE FAMILY HOLDING: A TOOL FOR PLANNING ASSET SUCCESSION IN RURAL AREAS
Priscila Bühler
Kelly Lissandra Bruch
Simone Tassinari Fleischmann
- 25** **A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A RESPONSABILIDADE PENAL POR CRIMES AMBIENTAIS NO AGRONEGÓCIO: UMA ANÁLISE JURÍDICA E SUSTENTÁVEL**
THE SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY AND CRIMINAL LIABILITY FOR ENVIRONMENTAL CRIMES IN AGRIBUSINESS: A LEGAL AND SUSTAINABLE ANALYSIS
Giovano Fonseca Gomes
João Porto Silvério Júnior
Nivaldo dos Santos
- 38** **A MULHER ENTRE O PASSADO E O FUTURO: A TRANSMISSÃO DA HERANÇA CULTURAL E SOCIAL DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA**
THE WOMAN BETWEEN THE PAST AND THE FUTURE: THE TRANSMISSION OF THE CULTURAL AND SOCIAL HERITAGE OF VIOLENCE AGAINST WOMEN IN CONTEMPORARY SOCIETY
Samira Silva de Souza
Bartira Macedo de Miranda
Línia Dayana Lopes Machado
- 54** **A NOVA LEI DOS AGROTÓXICOS (Lei n.º 14.785/2023) E BICAMERALISMO: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO SENADO FEDERAL**
THE NEW AGROCHEMICALS LAW (Law n.º 14,785/2023) AND BICAMERALISM: AN ANALYSIS OF THE FEDERAL SENATE'S PERFORMANCE
Thiago Soares Castelliano Lucena de Castro
Fabrício Muraro Novais
Joviano Cardoso de Paula Júnior
- 71** **A PERPETUAÇÃO DA CULTURA DO MEDO NA ATUAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS: UMA ANÁLISE CRIMINOLÓGICA DA ESTRATÉGIA DE *FEARMONGERING***
THE PERPETUATION OF THE CULTURE OF FEAR IN THE ACTIONS OF POLITICAL AGENTS: A CRIMINOLOGICAL ANALYSIS OF THE FEARMONGERING STRATEGY
Carolina Marra Rocha Teixeira
Gaspar Alexandre Machado de Sousa
- 85** **A PRODUÇÃO DE CAFÉ ORGÂNICO E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO**
ORGANIC COFFEE PRODUCTION AND THE RIGHT TO DEVELOPMENT
Maxwel Araújo Santos
Nivaldo dos Santos

- 98 A RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA POR CRIME AMBIENTAL**
THE CRIMINAL RESPONSIBILITY OF LEGAL ENTITIES FOR ENVIRONMENTAL CRIME
Pablo Ricardo Alves e Silva
João Porto Silvério Júnior
- 112 A VULNERABILIDADE DE GÊNERO E RAÇA NOS DESASTRES E O HOMEM QUE CONFUNDIU A MULHER COM UM CHAPÉU**
GENDER AND RACE VULNERABILITY IN DISASTERS AND THE MAN WHO MISTAKEN A WOMAN FOR A HAT
Bianca Roso
Angela Espindola
- 127 ACESSO À JUSTIÇA PELA POPULAÇÃO IDOSA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS**
ACCESS TO JUSTICE FOR THE ELDERLY POPULATION: CHALLENGES AND PERSPECTIVES
Katyuce Barreto Dantas
Karyna Batista Sposato
- 144 ANÁLISE SOBRE COMO A OBRIGATORIEDADE DA RATIFICAÇÃO DO ACORDO TRIPS PODE AFETAR PAÍSES EMDESENVOLVIMENTO**
ANALYSIS ON HOW THE MANDATORY RATIFICATION OF THE TRIPS AGREEMENT CAN AFFECT DEVELOPING COUNTRIES
NathIELly Toledo Souza
Murilo Couto Lacerda
- 158 ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE ÀS MARGENS DO CÓRREGO ÁGUA FRIA LOCALIZADO NA CIDADE DE ANÁPOLIS/GOIÁS**
PERMANENT PRESERVATION AREA ON THE BANKS OF THE ÁGUA FRIA STREAM LOCATED IN THE CITY OF ANÁPOLIS/GOIÁS
César Gratão de Oliveira
Eumar Evangelista de Menezes Júnior
- 176 ASPECTOS PRÁTICOS DA EXECUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E OS IMPACTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS ESTADUAIS CORRELATAS**
PRACTICAL ASPECTS OF IMPLEMENTING THE NATIONAL SYSTEM OF CONSERVATION UNITS AND THE IMPACTS OF RELATED STATE PUBLIC POLICIES
Carlabianca Cabral de Jesus Canevari
Mariana Nascimento Siqueira
Carolina Merida

A CONSTITUIÇÃO DA *HOLDING* FAMILIAR: UMA FERRAMENTA PARA PLANEJAR A SUCESSÃO PATRIMONIAL NO MEIO RURAL

THE CONSTITUTION OF THE FAMILY HOLDING: A TOOL FOR PLANNING ASSET SUCCESSION IN RURAL AREAS

Priscila Bühler¹
Kelly Lissandra Bruch²
Simone Tassinari Fleischmann³

V. 6
2025

ISSN: 2177-1472

RECEBIDO: 21/03/2025
APROVADO: 31/05/2025

RESUMO

Este artigo tem como tema a constituição de uma *holding* familiar para planejar o processo sucessório rural. O objetivo geral do trabalho é analisar a constituição de uma *holding* familiar como ferramenta de planejamento sucessório, conforme as especificidades que envolvem o meio rural, com foco nas questões familiares e patrimoniais. Pretende-se, por meio do objetivo previamente proposto, responder à seguinte pergunta de pesquisa: quais são as contribuições da constituição de uma *holding* familiar rural no planejamento do processo sucessório? Para responder à questão, utilizou-se como método de estudo a revisão de literatura e a análise da legislação brasileira vigente. Os resultados apontam que a constituição da *holding* apresenta possibilidades eficazes para o planejamento da sucessão no meio rural e dentro do âmbito da legalidade, face às suas especificidades desafiadoras, mas é uma ferramenta de planejamento que serve a todas as famílias que vivem na área rural, devendo ser analisado o caso concreto, precedido de um estudo econômico e jurídico a curto, médio e longo prazo, para que se opte por sua constituição.

Palavras-chave: agronegócio; transmissão da propriedade rural; processo sucessório; pessoa jurídica.

- 1 Doutoranda e Mestra em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pós-graduada em Direito de Empresa. Pós-graduada em Direito Tributário - IBET. Pós-graduada em Direito e Agronegócios. Chefe de Gabinete da Junta Comercial, Industrial e Serviços do Rio Grande do Sul (JucisRS). Membro da Comissão de Sociedades de Advogados da OAB-RS. E-mail: pribuhler@hotmail.com.
- 2 Pós-Doutora em Agronegócios pela UFRGS. Doutora em Direito pela Université Rennes I, France, em co-tutela com a UFRGS. Mestra em Agronegócios pela UFRGS. Professora do Departamento de Direito Econômico e do Trabalho, da Faculdade de Direito da UFRGS. Professora do Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) do CEPAN/UFRGS. Professora do PROFNIT (Mestrado Profissional). E-mail: kelly.bruch@ufrgs.br.
- 3 Doutora e Mestra em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). Professora de Direito Civil e Membro Permanente do Programa de Pós-graduação da UFRGS. Instrutora e Supervisora em mediação. Líder do Grupo de pesquisa - CNPQ: Núcleo de Estudos e Pesquisa em Direito Civil-Constitucional, Família, Sucessões e Mediação de Conflitos da UFRGS. E-mail: sitassinari@hotmail.com.

ABSTRACT

This article focuses on the creation of a family holding company to plan the rural succession process. The general objective of the work is to analyze the constitution of a family holding company as a succession planning tool, according to the specificities involving rural areas, focusing on family and patrimonial issues. Through the previously proposed objective, the aim is to answer the following research question: What are the contributions of the constitution of a rural family holding company in planning the succession process? To answer the question, a literature review and analysis of current Brazilian legislation were used as a study method. The results indicate that the constitution of the holding presents strategic possibilities for succession planning in rural areas and within the scope of legality, given its requested specificities, but it is a planning tool that serves all families living in rural areas. The specific case must be analyzed, preceded by an economic and legal study in the short, medium and long term, so that its constitution can be chosen.

Keywords: Agribusiness; Transmission of rural property; Succession process; Legal person.

1 INTRODUÇÃO

Muito se tem divulgado sobre a constituição de uma *holding* familiar. Mas, de fato, essa é uma ferramenta que atende às especificidades rurais? Em face desse questionamento, o artigo tem como objetivo analisar a constituição de uma *holding* familiar como ferramenta de planejamento sucessório, conforme as especificidades que envolvem o meio rural, com foco em questões familiares e patrimoniais. O foco são os aspectos societários, que envolvem sua constituição na integralização do patrimônio, especialmente da propriedade rural, dentro de uma análise sistêmica do agronegócio, por meio da pergunta de pesquisa: quais são as contribuições da constituição de uma *holding* familiar rural no planejamento do processo sucessório?

Utilizou-se como metodologia a revisão de literatura dos principais autores e referências sobre o tema para propiciar uma pesquisa qualitativa em profundidade, dentro das ciências sociais aplicadas, bem como a análise da legislação brasileira pertinente ao tema. Sobre este material foi realizado o exame de conteúdo, visando a análise dos dados em relação aos argumentos por elas apresentados. Esta pesquisa possui uma abordagem qualitativa e “atravessa disciplinas, campos e temas” (Denzin; Lincoln, 2006, p. 16), caracterizando-se por ser “interpretativa, baseada em experiências, situacional e humanística” (Stake, 2011, p. 41). Essa abordagem foi efetiva dada a multidisciplinaridade do tema.



O pesquisador qualitativo procura assegurar ao leitor que o propósito da investigação não é alcançar a generalização, e sim fornecer exemplos situacionais à experiência (Stake, 2011). Este é o foco da pesquisa: não se pretende generalizar a *holding*, mas fornecer parâmetros para o processo de escolha, de acordo com a realidade específica. Esta pesquisa também tem caráter descritivo com foco no processo e em seu significado, ou seja, o principal objetivo é a interpretação do fenômeno objeto de estudo (Silva; Menezes, 2005).

O estudo justifica-se pela importância do agronegócio para a economia brasileira e pela necessidade de estudos de uma das ferramentas de planejamento sucessório discutidas atualmente: a constituição de uma *holding* e como ela pode contribuir para a preservação do patrimônio rural familiar visando à continuidade e proteção da produção rural, seja ela qual for.

2 A CONSTITUIÇÃO DA *HOLDING* FAMILIAR SOB A ÓTICA RURAL

A família tem destaque no meio rural. A literatura aponta que a atividade rural é uma das raras profissões que é herdada entre os membros da mesma família (Kiyota; Perondi, 2014); logo, a maioria dos agricultores atuais possivelmente deu continuidade às atividades de seus antecessores. A maioria das propriedades possuem familiares como gestores (Schmeisch, 2020). Por isso a sucessão depende, em grande parte, de novas gerações dentro do próprio estabelecimento rural (Spanevello, 2008).

A *holding* familiar é uma das formas de planejar estrategicamente a sucessão familiar para evitar a desintegração do patrimônio e organizar a transferência, buscando discutir antecipadamente as questões advindas da sucessão, a fim de mitigar conflitos (Fleischmann; Graeff, 2021; Mamede; Mamede, 2021; Horcaio, 2023) e preservar a continuidade das atividades produtivas. Entre os benefícios de sua constituição estão evitar a interrupção abrupta das atividades produtivas, garantindo a perpetuidade do patrimônio na família (Yared, 2022).

Não é a única ferramenta de planejamento disponível e não atende a todos os contextos, situações e patrimônios familiares (Fleischmann; Graeff, 2021; Mamede; Mamede, 2021). Esse aspecto não é específico da *holding*, uma vez que não há nenhuma espécie de “planejamento sucessório padrão, universal, aplicável a todos os casos indistintamente” (Otero, 2021, p. 597).

O presente trabalho, em face da iliquidez patrimonial no meio rural, adotou o conceito de planejamento sucessório de Nascimento e Da Mata (2021), que o define como “medida que permite, antes de tudo, mapear o patrimônio e antever entraves de ordem burocrática, assumindo postura proativa na própria sucessão, permitindo a transmissão do patrimônio construído em vida” (Nascimento; Da Mata, 2021, p. 725). Apenas a avaliação do caso concreto, unindo as realidades familiares, produtivas e patrimoniais, indicará a melhor ferramenta. Por isso, os profissionais precisam do conhecimento prévio da situação patrimonial e econômica da família (Oliva, 2009) em face das peculiaridades para encontrar o melhor caminho para a continuidade do negócio.

A sucessão envolve inúmeros aspectos, entre eles a transição legal do patrimônio, sobre a qual incidem custos que podem ou não ser financeiros, como os custos de transação. Schmeisch (2020) investigou os processos de transição e transmissão legal da propriedade rural utilizando a Economia dos Custos de Transação (ECT) e os menores custos transacionais e, inclusive, financeiros, que aconteceram com a *holding* familiar para fins sucessórios. No mesmo sentido foi o estudo de Dias (2019), que concluiu que houve redução expressiva das custas do inventário de pessoas físicas. Já o trabalho de Nunes, Kojima e Placha (2021) demonstrou – com a limitação de estudar apenas o estado do Mato Grosso do Sul – que a *holding* apresenta vantagem financeira em relação ao Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD) (imposto estadual) e majoração do custo para que a atividade seja mantida na pessoa jurídica.

A *holding* é uma forma lícita e possível. Nesse sentido, Gagliano e Pamplona Filho (2020) afirmam que se forem atendidas as normas jurídicas não se configura fraude ou abuso, sendo lícita sua constituição, tanto para assegurar direitos sucessórios quanto para obter benefícios fiscais permitidos. Pires (2021, p. 50) reitera que “quem pretende transmitir seus bens deve obedecer à lei e às regras de ordem pública”.

A concentração do patrimônio familiar na *holding* facilita a gestão disciplinando a participação de cada membro, evitando a contaminação de eventuais conflitos familiares no ambiente das empresas (Barbosa; Jesus, 2015). Ou seja, a *holding* familiar objetiva a concentração e proteção do patrimônio familiar para um controle sucessório, facilitando a gestão da propriedade e da produção rural e a futura transmissão das quotas ou ações.

A constituição de uma Sociedade Limitada (LTDA) requer um contrato social com cláusulas obrigatórias (art. 997 CC), enquanto a constituição de uma Sociedade Anônima (S/A) exige um estatuto social com artigos obrigatórios. O ato constitutivo permite a personalização em relação ao contexto familiar e patrimonial, adequando-o às necessidades da produção rural. Cada pessoa jurídica é única e deve levar em conta, na sua constituição, a individualização da família, de acordo com os objetivos estabelecidos e a situação econômica, patrimonial e sucessória (Mamede; Mamede, 2021). O contrato social da LTDA e o estatuto social da S/A admite a inserção de cláusulas específicas que disciplinem a organização e o funcionamento da *holding* familiar (Redecker; Bondan, 2015). A customização dos procedimentos às necessidades dos interessados demonstra, inclusive, a responsabilidade dos profissionais envolvidos (Ehrhardt Júnior, 2021).

Na redação do contrato ou do estatuto social, Santos (2021) destaca que devem ser consideradas estratégias na elaboração das cláusulas que levem em conta a sua inserção dentro do agronegócio e o papel importante que desempenha nas atividades produtivas, tendo em vista que gere ativos essenciais da atividade (a propriedade rural). Os autores Mamede e Mamede (2021, p. 13) destacam que o “pulo do gato está em saber criar atos societários adequados para cada caso. É preciso dominar o Direito para redigir adequadamente cláusulas que melhor atendam às finalidades da *holding*. E essas finalidades variam de caso a caso”. No agronegócio, essa visão deve ser ampliada por envolver vários contextos, como gestão, administração, financiamentos, empréstimos, garantias, contratos especiais



agrários e situações culturais, familiares e patrimoniais, que devem ser considerados nos impactos da constituição da *holding*.

Uma das vantagens da *holding* se refere à distribuição de lucros na LTDA, que pode ser proporcional ou desproporcional (art. 1.007 CC), conforme disposto no contrato social em relação à sua participação no capital social, bem como sua isenção de tributação do imposto de renda no recebimento dos lucros (art. 10 da lei 9.249/1995). Essas regras de distribuição de lucros podem ser reguladas e específicas, conforme a realidade familiar/social (Rossi; Silva, 2015; Mamede; Mamede, 2021). Esse aspecto pode ser decisivo para a manutenção dos sucessores na sociedade (Fleischmann; Graeff, 2021).

A constituição de uma *holding* familiar possibilita a herança baseada em regras de direito empresarial e societário pois serão objeto de transmissões as quotas ou ações da pessoa jurídica, sendo reguladas também por regras contratuais ou estatutárias (Prado; Rosalem Júnior, 2017). Indica-se o estabelecimento de cláusulas de direito de retirada, exclusão extrajudicial de sócio, apuração de haveres, direito de preferência, estabelecimento de quóruns específicos para determinados atos – conforme a vontade da pessoa jurídica e da família (Horcaio, 2023) –, prestação de contas, administração, reuniões e assembleias, distribuição de lucros, planos de cargos, funções, arbitragem e mediação, liquidação de quota, de acordo com os desdobramentos do agronegócio por meio de uma visão panorâmica e globalizada (Santos, 2021).

Como o foco do presente estudo é de viés patrimonial, será objeto de análise os aspectos que envolvem a subscrição e integralização do capital social tanto da LTDA como da S/A e os tributos incidentes Imposto de Renda sobre Ganho de Capital (IRGC) e Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Não será objeto de estudo a doação ou transferência *causa mortis* das quotas, pois normalmente isso ocorre após o ato constitutivo; portanto, não será analisada a incidência do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD).

Na constituição da *holding*, as pessoas físicas transmitem seu patrimônio (total ou parcial) a título de integralização no capital social e, por conseguinte, passarão a ser proprietárias de quotas (se LTDA) ou ações (se S/A). A integralização do capital é destinar os bens/moeda corrente para o patrimônio da sociedade, sendo considerado o primeiro patrimônio da sociedade (Fazzio Júnior, 2014) para cumprir seus objetivos sociais e gerar lucro/dividendo.

Ao se optar pela integralização de bens imóveis (como é a propriedade rural), a descrição do imóvel, a titulação e o número da matrícula no registro imobiliário são necessários, assim como a outorga conjugal dos proprietários, se casados (art. 35, VII, a e b, da Lei 8.934/1994). A outorga está prevista no art. 1.647, I do CC, sendo dispensada apenas aos casados pelo regime de separação de bens.

Nesse momento, é oportuno realizar uma revisão das questões legais e regulatórias da propriedade rural, visto que as famílias tiram sua subsistência e sustento da propriedade rural e de sua produção (Lopes, 2022, p. 179). Nessa análise, é preciso incluir débitos, regularizações e formalizações dos bens (Ehrhardt Júnior, 2021). Podem ser averiguadas a certidão de ônus e reipersecutória, as Declarações do Imposto Territorial Rural (ITR), os Certificados de Cadastro do Imóvel Rural (CCIR) e o Recibo de Inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR) para exame da questão ambiental, além de sugerir-se conferir o georreferenciamento, entre outras questões como os contratos de financiamento,



empréstimos e garantias que envolvem o imóvel rural, propiciando uma transferência segura e uma eventual regularização.

O capital social da LTDA pode ser integralizado com “qualquer espécie de bens, suscetíveis de avaliação pecuniária” (art. 997, III CC). Na S/A, o capital social “poderá ser formado com contribuições em dinheiro ou em qualquer espécie de bens suscetíveis de avaliação em dinheiro” (Brasil, 1976). O capital social é requisito essencial para o arquivamento dos atos constitutivos da sociedade (Brasil, 1994). O sócio ou acionista responde pelos vícios da coisa como se vendedor fosse (art. 1.005 CC e *caput* do art. 10 da Lei 6.404/1976). Destaca-se que não é possível a contribuição ao capital social com prestação de serviços (art. 1.055, § 2º CC) nas sociedades empresárias.

Para conferir bens ou direitos como forma de integralização do capital social da S/A, requer um laudo de avaliação elaborado por três peritos ou por empresa especializada para a avaliação dos bens ou direitos (Brasil, 1976). Se a integralização do capital social for em moeda corrente, a avaliação está dispensada. Assim, este é um custo a mais que a S/A possui: o pagamento dos honorários periciais, no caso de integralização da propriedade rural. Rossi e Silva (2015) consideram a LTDA mais vantajosa pois envolve menos burocracias constitutivas e menores custos de manutenção. Na LTDA não há a exigência do laudo, mas torna os sócios solidariamente responsáveis pela exata estimação do valor dos bens conferidos ao capital social, até o prazo de cinco anos da data do registro (§ 1º do art. 1.055 CC). No meio rural, além do patrimônio considerável, tem-se maquinário, construções, animais, tecnologias e outros elementos da propriedade que também podem ser utilizados como forma de integralização do capital social, uma vez que são suscetíveis de avaliação pecuniária.

A integralização do capital com a propriedade rural somente será juridicamente eficaz com o registro do título translativo na matrícula do imóvel (art. 1.245 CC). Para isso, apresenta-se, ao Registro de Imóveis respectivo, a cópia do ato societário que aprovou a incorporação dos bens para integralização do capital, arquivada pela Junta Comercial (art. 64 da Lei 8.934/1994).

No ato constitutivo, é preciso examinar a incidência do Imposto de Renda sobre Ganho de Capital (IRGC), que deverá ser pago no último dia do mês subsequente ao da percepção dos ganhos, pois quando a pessoa física confere os seus bens como forma de integralização no capital social da pessoa jurídica pode incidir o IRGC (art. 21 da Lei n.º 8.981/1995 *c/c* art. 23 da Lei n.º 9.249/1995 *c/c* art. 142 do Decreto n.º 9.580/2018), com as seguintes alíquotas:

15%	Sobre parcela dos ganhos que não ultrapassar R\$ 5.000.000,00
17,5%	Sobre a parcela dos ganhos que exceder a R\$ 5.000.000,00 e não ultrapassar R\$ 10.000.000,00
20%	Sobre parcela dos ganhos que exceder R\$ 10.000.000,00 e não ultrapassar R\$ 30.000.000,00
22,5%	Sobre parcela dos ganhos que ultrapassar R\$ 30.000.000,00

Quadro 1 - Alíquotas do Imposto de Renda sobre o Ganho de Capital

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em Brasil (1995).



É possível estabelecer a valoração da conferência dos bens e/ou direitos para a formação do capital social de duas formas: (i) valor contábil ou Declaração de Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF); ou (ii) valor de mercado (art. 23 da Lei n.º 9.249/1995).

Assim, na conferência pelo valor contábil ou pelo valor declarado na DIRPF não há ganho de capital para o sócio que integralizou o bem, portanto não incide IRGC, já que apenas se substitui um ativo pelo outro, no seguinte sentido: a pessoa física deixou de ser proprietária da propriedade rural (pois integralizou no capital social da *holding*) por outro (quotas ou ações da *holding*). Como essa troca foi pelo mesmo valor, não houve variação patrimonial; logo, não se fala em ganho de capital tributável (§ 1º do art. 23 da Lei n.º 9.249/1995).

Contudo, no caso da conferência pelo valor de mercado, a diferença entre o valor do bem no ato constitutivo e o custo contábil ou da DIRPF é visto como variação patrimonial e incidirá o IRGC sobre a diferença (§ 2º do art. 23 da Lei n.º 9.249/1995). Existem algumas regras em relação às hipóteses de redução do IRGC, conforme ano de aquisição, estabelecidas no art. 18 da Lei n.º 7.713/1988, conforme Quadro 2, que precisam ser levadas em consideração.

Ano de Aquisição ou Incorporação	Percentual de Redução	Ano de Aquisição ou Incorporação	Percentual de Redução
Até 1969	100	1979	50
1970	95%	1980	45%
1971	90%	1981	40%
1972	85%	1982	35%
1973	80%	1983	30%
1974	75%	1984	25%
1975	70%	1985	20%
1976	65%	1986	15%
1977	60%	1987	10%
1978	55%	1988	5%

Quadro 2 - Percentual de redução do ganho de capital, segundo o ano de aquisição/incorporação do bem
Fonte: Brasil (1988).

Esse quadro de percentual de redução do ganho de capital pode ser benéfico (deflação do ganho de capital), dependendo do ano de aquisição (momento histórico aquisitivo do bem), para atualizar o valor do bem e proporcionar uma redução tributária futura, caso venham a vendê-lo algum tempo depois. Ressalta-se que nem sempre é econômico integralizar os bens imóveis na *holding* pelo valor do custo de aquisição da DIRPF, porque a base de cálculo do ganho de capital pode ser reduzida, podendo chegar até mesmo ao custo 0 (zero) e, assim, pode ser integralizado no valor de mercado, que não pagará o IRGC e ainda atualizará o valor do bem.

Em alguns casos pode não ser conveniente, do ponto de vista tributário, integralizar pelo valor de mercado, mesmo que zere o ganho de capital, porque tem o momento seguinte de transferência de quotas ou ações para os sucessores, ocasionando um aumento futuro de custos. Essa questão deve ser simulada/calculada e analisada no caso concreto para verificar a melhor opção (integralizar conforme o valor de custo de aquisição ou a valor de mercado), ainda mais considerando a valorização dos preços das terras rurais que vem ocorrendo no Brasil.

Portanto, antes de integralizar os bens da pessoa física, no capital social é oportuno calcular os benefícios financeiros de manter o imóvel na pessoa física e na jurídica. O desejo futuro dos familiares



sobre os bens integralizados (venda, aluguel, arrendamento da propriedade etc.) é fundamental nessa espécie de planejamento para atingir a redução de carga tributária, inclusive em relação à escolha do regime de apuração dos tributos (Lucro Presumido ou Lucro Real) e a conta contábil para alocação dos imóveis.

É preciso averiguar a incidência do ITBI, que é um imposto de competência municipal e distrital, nos termos do art. 156, II da CF/1988. Cada município tem legislação própria. A alíquota é variável (artigo 39 do Código Tributário Nacional (CTN)), e não pode ser progressiva com base no valor venal do imóvel, pois o Superior Tribunal Federal (STF) (Recurso Extraordinário – RE 346.829) já entendeu que há vício de constitucionalidade na progressividade das alíquotas. O artigo 38 do CTN estabelece que a base de cálculo será o valor venal do imóvel. Em 2022, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) julgou o Tema Repetitivo 1.113, determinando que seja aceito o valor inserido no documento assinado no negócio jurídico imobiliário, com base na boa-fé objetiva do contribuinte. O fato gerador é a transmissão onerosa de bens imóveis *intervivos*.

Existe uma regra que confere imunidade, nos termos do inciso I, § 2º do art. 156 da CF/1988, então, em tese, há uma hipótese de não incidência do ITBI no momento constitutivo nos casos de imóveis integralizados ao capital social da sociedade para incentivar e estimular o desenvolvimento econômico do país (Baleeiro, 1975). Porém, está no mesmo dispositivo legal (inciso I, § 2º do art. 156 da CF/1988) e no art. 36 do CTN uma exceção à regra da imunidade: caso a atividade preponderante da pessoa jurídica seja a compra e venda desses bens ou direitos, a locação de bens imóveis ou o arrendamento mercantil nesses casos não seriam beneficiados pela imunidade.

A Lei Complementar disciplinou essa ressalva e previu que é considerada atividade preponderante quando mais de 50% da receita operacional da pessoa adquirente, nos 2 anos anteriores e nos 2 anos subsequentes à aquisição, decorrer de transações de venda/locação de propriedade imobiliária ou cessão de direitos relativas à sua aquisição (Art. 37, § 1º, CTN). Assim, a não incidência é reconhecida pelas autoridades inicialmente sob condição resolutiva.

No caso da constituição da *holding*, a preponderância levará em consideração os 3 primeiros anos seguintes à data de aquisição (Art. 37, § 2º, CTN) e a imunidade será sob condição resolutiva. A análise deve ser feita em relação à composição da receita operacional auferida pela *holding* no período fixado pela lei, ou seja, uma proporção matemática para definir se a transação estará ou não abraçada pela imunidade. Depois dessa “quarentena” de 3 anos é que será verificada a receita global desse período. O § 3º do art. 37 diz que se a receita for preponderantemente imobiliária, o imposto será devido, conforme a lei vigente à época da aquisição, sobre o valor do bem.

É fundamental esclarecer que em relação à incidência do ITBI na integralização do capital social das pessoas jurídicas existem muitas discussões jurisprudenciais e doutrinárias e, portanto, não é um tema pacífico. É o caso do Tema 796 com repercussão geral (RE 796.376), em que prevaleceu o voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, fixando a tese de que “a imunidade em relação ao ITBI, prevista no inciso I do § 2º do artigo 156 da Constituição Federal, não alcança o valor dos bens que exceder o limite do capital social a ser integralizado”.

No caso concreto julgado pelo STF, foram conferidos a título de integralização no capital social imóveis pelo valor de R\$ 24.000,00, mas a operação está valorada em R\$ 802.724,00, e a diferença do valor foi registrada como reserva de capital. Sobre esse montante da diferença (R\$ 778.724,00), a Prefeitura autuou o contribuinte argumentando que a imunidade tributária do art. 156, § 2º da CF/1988 não contempla o valor registrado como reserva de capital, apenas o valor conferido na conta do capital social. A tese do STF concluiu que a não incidência é limitada ao capital social subscrito e o valor que excedeu será objeto de incidência do ITBI. Por isso, a tese fixada é no seguinte sentido: “A imunidade em relação ao ITBI, prevista no inciso I do § 2º do art. 156 da Constituição Federal, não alcança o valor dos bens que exceder o limite do capital social a ser integralizado”. Percebe-se que é possível legalmente integralizar o imóvel pelo seu custo de aquisição, nos termos do art. 23 da Lei n.º 9.249/1995, e essa questão não foi objeto de discussão. O foco da decisão está no fato de realizar a operação em R\$ 24.000,00 no capital social, mas de valorar no montante de R\$ 802.724,00 na conta reserva de capital.

No entanto, uma parcela dos municípios passou a entender o valor excedente ao capital integralizado como a diferença da subtração do valor venal do imóvel transmitido em aumento de capital social de pessoa jurídica pelo valor atribuído pelo transmitente quando da integralização do capital social. Então, situações antes consideradas imunes passaram a ser tributadas de forma equivocada, já que não está de acordo com as regras de hermenêutica jurídica (Neves, 2020) e não foi esta a hipótese analisada pela Suprema Corte.

A decisão definiu que a imunidade do ITBI seria aplicável apenas em relação ao valor do imóvel que fosse alocado especificamente na conta contábil do capital social, havendo a incidência sobre todos os valores alocados na conta comumente utilizada de reserva de capital/ágio. A imunidade atende apenas o valor destinado à integralização do capital social, não podendo se estender ao valor superior que foi integralizado. Então, se houver ágio (art. 182, § 1º, *a* Lei n.º 6.404/1976), integrante da conta denominada reserva de capital, poderia o Município instituir e cobrar o tributo sobre esse valor. Esse é o entendimento da decisão analisada hermeneuticamente (Neves, 2021).

Antes de integralizar a propriedade rural no capital social da *holding*, é aconselhável buscar o município do bem e analisar a legislação que institui a cobrança do ITBI para averiguar: (i) o sujeito passivo; (ii) o valor da base de cálculo e (iii) o valor da alíquota; e, por fim, (iv) o entendimento do Município e da jurisprudência na cobrança do tributo.

Se houver uma eventual negativa da concessão da imunidade tributária prevista no art. 156, § 2º, I da CF/1988 e no Tema 796 do STF, havendo possibilidade e desejo do titular do patrimônio, é possível pleitear judicialmente a restituição dos valores de ITBI pagos para integralizar os imóveis no capital social da *holding*. Esse ainda é um tema doutrinário polêmico, pois ainda estão sendo discutidas as questões originais e reflexas sobre o Tema. A posição adotada aqui foi a entendida como a mais adequada do ponto de vista hermenêutico; contudo, ressalta-se que há várias outras opiniões jurídicas sendo apresentadas sobre o tema.

Deve-se apontar que existem algumas situações em que a economia tributária não é alcançada. Ainda assim, a constituição de uma *holding* é oportuna, como trazem Fleischmann e Tremarin Junior



(2019, p. 625): “Haverá situações nas quais, do ponto de vista tributário, o planejamento sucessório será desaconselhável, mas aconselhável do ponto de vista da perpetuidade do patrimônio”. A perpetuidade do patrimônio é buscada no planejamento sucessório rural e pode evitar conflitos familiares: separando os conflitos familiares dentro da sociedade (Mamede; Mamede, 2021) e protegendo, com isso, a produção rural.

A revisão da literatura sobre a *holding* familiar sob a ótica rural apresenta algumas das vantagens dessa forma de planejamento, conforme se colaciona a seguir: (i) Gonçalves, Medeiros e Ferrareze Filho (2020) afirmam que a *holding* foi considerada um mecanismo célere, lícito e eficaz no planejamento sucessório e tributário dentro do contexto do agronegócio; (ii) Brondani (2020) conclui que a agroempresa é uma excelente opção para o planejamento sucessório, a redução dos conflitos e a opção de maximização dos resultados por meio de planejamento tributário; (iii) o estudo de França e Marchetti Filho (2019, p. 314) entenderam, do ponto de vista tributário, que a constituição de uma *holding* é “um facilitador na administração dos bens, tendo em vista que o impacto da quantidade de tributos e encargos devidos ao Estado diminui significativamente”; (iv) analisando os pequenos produtores rurais, foi realizado um estudo de planejamento tributário e sucessório mediante a *holding* patrimonial e familiar por Fleury *et al.* (2021), que concluíram, após projeções, que a constituição da pessoa jurídica traria benefícios econômicos para os próximos anos; (v) o estudo de caso elaborado por Nogueira (2022) analisando uma fazenda produtora de cana-de-açúcar e soja, localizada no interior de São Paulo, onde não se optou pela constituição da *holding* em face dos custos envolvidos: honorários contábeis, honorários advocatícios, certidões de registro de imóveis e junta comercial, ITCMD e ITBI. A opção foi pela doação. Porém, é oportuno destacar que a família em estudo já possuía uma sociedade empresária que concentrava a atividade financeira da propriedade, faltava apenas a transmissão dos bens para a geração futura; (vi) impedir “os riscos decorrentes da sucessão hereditária, de modo a evitar que disputas entre herdeiros prejudiquem o fluxo normal da atividade rural” (Souza, 2020, p. 1051).

Pensando em uma propriedade rural, se a mesma for dividida entre os herdeiros, alguém poderá sair no prejuízo, tendo em vista que existem áreas mais produtivas, áreas com açudes, áreas com reserva ambiental, etc., ao passo que, se partilhadas as quotas ou ações, a propriedade rural estará intacta dentro da *holding*, sendo evidenciado que o planejamento sucessório por essa ferramenta possibilita a proteção da produção rural, tendo em vista que os conflitos se solucionarão dentro da pessoa jurídica e o administrador poderá continuar à frente da produção rural independentemente das situações familiares. Logo, há a possibilidade de uma divisão qualitativa e quantitativamente igualitária entre os sucessores, pois terão direito a quotas ou ações, e não a bens individualizados.

Assim, compreende-se que a *holding* proporciona a concentração do patrimônio, facilita a gestão, o controle (Prado, 2018), a destinação dos bens e a continuidade das atividades ao longo das gerações (Bagnoli, 2016). É possível estipular regras específicas para a gestão do negócio (Mamede; Mamede, 2021) e privilegiar as pessoas capacitadas para a função (Bagnoli, 2016), inclusive para a administração profissional (Rossi; Silva, 2015), se for interesse do titular do patrimônio. A possibilidade



de administração profissional, se este for o interesse da família, também é possível por meio das *holdings*, no caso de os herdeiros não terem aptidão para o negócio familiar (Horcaio, 2023).

Além de regras de administração, podem ser estabelecidas regras de governança corporativa, que tem como princípios básicos a transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa, segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2021). Destaca-se a publicação do IBGC: “Governança no Agronegócio: Percepções Estruturas e Aspectos ESG nos Empreendimentos Rurais Brasileiros”, ambas adotam os parâmetros do contexto nacional, o que possibilita uma visão real dentro do recorte geográfico do nosso país. A publicação demonstra que 33% das empresas familiares estão na 1ª geração no comando, 47% estão na segunda geração e apenas 20% estão na terceira ou maior geração e, ainda, comprova o envolvimento da família no meio rural: em 79% dos empreendimentos há membros da família trabalhando. Outro dado importante é que 83% dos pesquisados entendem que as regras de governança são importantes nos empreendimentos agropecuários, mas na terceira geração (ou mais) 98% dos respondentes percebem a importância da governança. Há um baixo percentual de regras para a entrada de familiares: 23%. Já em 79% das empresas existe o interesse da próxima geração no negócio e na gestão e 31% delas oferecem alguma espécie de treinamento para os possíveis sucessores. Ao comparar os programas de treinamento *versus* o interesse da próxima geração, percebe-se que, quando há programas de treinamento para a geração subsequente, é mais provável o interesse na gestão. Outro dado importante é que 44% ainda não iniciaram o processo de sucessão familiar de forma estruturada; 30% estão em andamento; e apenas 26% contam com sucessão formal e juridicamente estruturada. 59% das empresas familiares demonstraram um risco médio ou alto dos conflitos familiares impactarem o empreendimento rural.

Esses dados demonstram que (i) quanto maior o número de gerações envolvidas, mais importante se tornam as regras de governança; (ii) o baixo percentual de regras para ingresso de familiares aumenta a possibilidade de conflitos; (iii) quando há processo de sucessão estruturado, há maior interesse da próxima geração na gestão.

A *holding* pode proporcionar ao meio rural dois objetivos: preservação da unidade patrimonial e introdução de uma cultura profissional, estancando o modelo antigo advindo do patriarcado nas tomadas de decisões, além de prover agilidade e flexibilidade na tomada de decisões diante da imprevisibilidade que o clima apresenta (Teixeira; Zanette, 2021). Essa possibilidade pode ser eficaz, uma vez que possibilita ao patriarca estabelecer as regras de gestão e administração do negócio para quem estiver mais preparado (seja por meio de um familiar, seja por meio de administração profissional) e os demais serão sócios e receberão os lucros ou dividendos como sócios.

A limitação da responsabilidade dos sócios é uma das vantagens da *holding* e de todas as sociedades empresárias, restringindo o alcance do patrimônio pessoal dos sócios (Mamede; Mamede, 2021). Como a atividade rural é normalmente explorada na pessoa física, permite um aumento e acúmulo patrimonial em nome próprio, e as pessoas físicas não possuem mecanismos de proteção a esse patrimônio e respondem totalmente por qualquer obrigação contraída.



Para finalizar este estudo das possibilidades da *holding*, destaca-se que a constituição de uma *holding* requer “profissionais ou equipe de profissionais capacitados e especializados, que detenham domínio técnico de diversas áreas do direito” (Fleischmann; Graeff, 2021, p. 706).

Em se tratando das peculiaridades que envolvem o meio rural, é importante que os profissionais tenham uma visão e experiência ainda mais multidisciplinar, pois essa atividade envolve, ainda, questões de gestão, administração, commodities, contratos, cultura e custos específicos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se considerar que foi atingido o objetivo geral de analisar a constituição de uma *holding* familiar como ferramenta de planejamento sucessório, conforme as especificidades que envolvem o meio rural, com foco em questões familiares e patrimoniais. Foi realizada a análise do processo constitutivo da *holding* familiar em seus aspectos legais e tributários, com foco no planejamento da sucessão à luz de algumas especificidades do meio rural.

Em resposta à pergunta de pesquisa – quais são as contribuições da constituição de uma *holding* familiar rural no planejamento do processo sucessório? –, destaca-se, inicialmente, que tais contribuições dependem do contexto específico de cada família, de seu patrimônio e das atividades produtivas envolvidas. De forma geral, entretanto, este estudo identificou como principais subsídios proporcionados pela constituição de uma *holding*: concentrar todo ou parte do patrimônio familiar; antecipar os custos da transmissão patrimonial e, com isso, evitar a venda de parcela do patrimônio e até mesmo da própria propriedade rural para satisfazer estes custos; facilitar a transmissão do patrimônio; isentar o imposto de renda na distribuição de lucros ou dividendos aos sócios; limitar a responsabilidade dos sócios ou acionistas pela figura da pessoa jurídica; personalizar e flexibilizar a estipulação de cláusulas contratuais ou artigos estatutários conforme a situação familiar e patrimonial específica; possibilitar a distribuição do patrimônio ainda em vida, se assim o titular do patrimônio desejar; possibilitar a partilha e transferência do patrimônio de acordo com a vontade do titular do patrimônio; possibilitar a segregação da área patrimonial e produtiva, se assim desejar; possibilitar regras de governança nos exatos termos familiares, produtivos e patrimoniais; possibilitar regras próprias de gestão da sociedade; e prevenir conflitos familiares e, com isso, proteger as atividades produtivas rurais – se já existirem conflitos, possibilitar a gestão sem que esses conflitos prejudiquem a produção rural e tenham vantagens tributárias na transmissão do patrimônio em relação ao inventário, seja ele judicial ou extrajudicial. Além desses fatores, pode contribuir para o aspecto da continuidade econômica do negócio e da produção rural.

Apesar de ser uma ferramenta importante de planejamento sucessório, não serve para todas as famílias. Requer um estudo prévio sob a ótica familiar, patrimonial e produtiva com amplas e minuciosas reflexões, comparando com outras ferramentas de planejamento sucessório, calculando os custos incidentes não só no ato constitutivo como na manutenção da sociedade no decorrer do tempo e os reflexos nos contratos que a atividade do agronegócio exige. Não é um procedimento pronto, mas

de grande valia se legalmente utilizado. A decisão requer uma análise do processo sucessório e das intenções futuras da família em relação à propriedade e às atividades desenvolvidas. A visão e o amparo de profissionais é essencial e proporciona maior confiabilidade e chances de acerto.

As limitações desta pesquisa concentram-se na ausência de análise das restrições legais e eventuais ilegalidades decorrentes do uso da *holding* familiar rural, se forem usadas ao alvedrio da legislação, uma vez que esses aspectos não foram objeto de análise do presente estudo. Também não foram abordados os custos pós-constituição e os de sua manutenção. Da mesma forma, não foi realizada uma investigação mais aprofundada sobre cada tributo porventura incidente, principalmente o ITBI, especialmente diante das recentes discussões e jurisprudências sobre o tema. Ressalta-se que cada um desses pontos merece um trabalho específico para propiciar uma análise fiscal completa, desde a regramatriz de incidência tributária até as decisões mais recentes dos tribunais.

Para finalizar, sugere-se um estudo específico sobre os custos trazidos pelas *holdings* familiares na sucessão patrimonial em comparação com as demais ferramentas de planejamento sucessório e o inventário (judicial e extrajudicial); uma análise dos custos de manutenção da *holding* familiar; um estudo econômico de longo prazo envolvendo os custos do processo sucessório *versus* os custos de manutenção da *holding* familiar; a posição jurisprudencial das possíveis fraudes provenientes da *holding* familiar; um estudo comparativo do impacto econômico da *holding* nas pequenas, médias e grandes propriedades rurais; e, ainda, um estudo próprio sobre o alcance da imunidade do ITBI, uma vez que este é um assunto objeto de discussão doutrinária e jurisprudencial.

4 REFERÊNCIAS

BAGNOLI, M. G. S. *Holding imobiliária como planejamento sucessório*. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

BALEEIRO, A. *Direito tributário brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

BARBOSA, J. E. A.; JESUS, J. L. B. *Holding*: uma alternativa de planejamento tributário e sucessório. *RAC: Revista de Administração e Contabilidade*, Curitiba, v. 14, n. 27, jan./jul. 2015.

BRASIL. *Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976*. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. *Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988*. Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7713.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994*. Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8934.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995*. Altera a legislação tributária Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8981.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

BRONDANI, F. J. *Estruturação jurídica da agroempresa*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania) – Centro Universitário Curitiba, Curitiba, 2020.

NEVES, L. B. A imunidade do ITBI na integralização de capital e a interpretação do STF no RE 796.376/SC. *Revista Tributária e de Finanças Públicas RTrib*, v. 147, n. 28, p. 211-213, 2020.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. São Paulo: Artmed, 2006.

DIAS, J. L. Holding familiar: planejamento sucessório para uma empresa no segmento agropecuário. *Revista de Ciências Gerenciais*, [s. l.], v. 23, n. 37, set. 2019.

EHRHARDT JÚNIOR, M. Planejamento sucessório na perspectiva do advogado. In: TEIXEIRA, D. C. (coord.). *Arquitetura do planejamento sucessório*. Belo Horizonte: Fórum. 2021. Tomo II.

FAZZIO JÚNIOR, W. *Manual de direito comercial*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FLEISCHMANN, S. T. C.; GRAEFF, F. R. Contornos jurídicos da holding familiar como instrumento de planejamento sucessório. In: TEIXEIRA, D. C. (coord.). *Arquitetura do planejamento sucessório*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Tomo II.

FLEISCHMANN, S. T. C.; TREMARIN JUNIOR, V. Reflexões sobre *holding* familiar no planejamento sucessório. In: TEIXEIRA, D. C. (coord.). *Arquitetura do planejamento sucessório*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FLEURY, J. P. P. F.; SANTOS, G. C.; OLIVEIRA, E. R.; OLIVEIRA, É. D.; SANTOS, D. L. J. S. Planejamento tributário e sucessório para os pequenos produtores rurais mediante holding patrimonial familiar. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, [s. l.], v. 1, n. 3, p. 115-139, mar. 2021.

FRANÇA, K. E. Z.; MARCHETTI FILHO, G. F. A criação de holdings familiares como solução de conflitos no direito sucessório dentro do agronegócio. *Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR*, Umuarama. v. 22, n. 2, p. 297-316, jul./dez. 2019.

GAGLIANO, P. S.; PAMPLONA FILHO, R. *Manual de direito civil: volume único*. 4. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva Jur, 2020.



GONÇALVES, E. A.; MEDEIROS, E. M. P.; FERRAREZE FILHO, P. *Holding familiar no âmbito do agronegócio: planejamento sucessório e vantagens tributárias. Iurisprudencia: Revista da Faculdade de Direito da AJES, Juína, v. 9, n. 17, p. 1-24, jan./jun. 2020.*

HORCAIO, I. *Holding familiar e participações: planejamento tributário, sucessório e patrimonial.* Leme: Imperium, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Governança no agronegócio: percepções, estruturas e aspectos ESG nos empreendimentos rurais brasileiros.* São Paulo, SP: IBGC, 2021.

KIYOTA, N.; PERONDI, M. Â. Sucessão geracional na agricultura familiar: Uma questão de renda? *In: BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M.; NAVARRO, Z. (ed.). O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola.* Brasília, DF: Embrapa, 2014.

LOPES, S. Planejamento e sucessão da família rural. *In: CARDOSO, H. B.; SANTOS, V. A.; ALMEIDA, A. C. L.; PEREIRA, F. R.; SIPMANN, L. Q. C. (coord). Coletânea de artigos e matérias: a voz feminina no agronegócio brasileiro.* Rio Grande do Sul: União Brasileira dos Agraristas Universitários, 2022. MAMEDE, G.; MAMEDE, E. C. *Holding familiar e suas vantagens: planejamento jurídico e econômico do patrimônio e da sucessão familiar.* 13 ed. São Paulo: Atlas, 2021.

NASCIMENTO, Y. L.; DA MATA, R. Direito das sucessões e patrimônio imobiliário: o problema da liquidez. *In: TEIXEIRA, D. C. (coord.). Arquitetura do planejamento sucessório.* Belo Horizonte: Fórum, 2021. Tomo II.

NOGUEIRA, G. B. S. Desafios enfrentados pelo produtor rural e sua família no processo sucessório. *In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE GESTÃO, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO, 6., 2022, [s. l.]. Anais [...]. [S. l.]: EIGEDIN, 2022.*

NUNES, L. P.; KOJIMA, D. R.; PLACHA, G. A incidência tributária sobre a *holding* familiar para o planejamento sucessório e tributário do empresário rural. *Revista de Direito da FAE, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 71-102, 2021.*

OLIVA, M. D. *Patrimônio separado: herança, massa falida, securitização de créditos imobiliários, incorporação imobiliária, fundos de investimento imobiliário, trust.* Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

OTERO, M. T. As cláusulas restritivas de propriedade como instrumento de planejamento sucessório. *In: TEIXEIRA, D. C. (coord.). Arquitetura do planejamento sucessório.* Belo Horizonte: Fórum, 2021. Tomo II.

IRES, C. R. A legítima e o planejamento sucessório: entre o antes e o depois, o inadiável agora. *In*: TEIXEIRA, D. C. (coord.). *Arquitetura do planejamento sucessório*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Tomo II.

PRADO, M. de A.; ROSALEM JUNIOR, L. A tributação das sociedades holdings patrimoniais. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 976, fev. 2017.

PRADO, R. N. (org.). *Aspectos relevantes da empresa familiar e da família empresária: governança e planejamento patrimonial e sucessório*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

REDECKER, A. C.; BONDAN, H. K. A *holding* familiar como instrumento de efetivação do planejamento sucessório. *Revista Jurídica*, Porto Alegre, v. 63, n. 447, 2015.

ROSSI, A. A.; SILVA, F. P. da. *Holding familiar: visão jurídica do planejamento societário, sucessório e tributário*. São Paulo: Trevisan, 2015. *E-book*.

SANTOS, Á. G. *Holding rural: planejamento patrimonial no agronegócio e a liberdade dos sócios na fixação de critérios para apuração de haveres*. 2022. Dissertação. (Mestrado Profissional em Direito) – Escola de Direito e Administração Pública, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, DF, 2021.

SCHMEISCH, D. H. *Economia dos custos de transação na transição legal da propriedade rural*. 2020. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2020.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação*. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SOUZA, P. G. G. Estruturação de Holdings Rurais e limites à incidência do ITBI. *In*: CARVALHO, P. de B. (coord.). *Texto e contexto no direito tributário*. São Paulo: Noeses, 2020.

SPANEVELLO, R. M. *A dinâmica sucessória na agricultura familiar*. 2008. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

STAKE, R. E. *Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam*. Porto Alegre: Penso Editora, 2011.

EIXEIRA, D. C.; ZANETTE, A. C. Breves reflexões sobre o planejamento sucessório e o agronegócio. *In*: TEIXEIRA, D. C. (coord.). *Arquitetura do planejamento sucessório*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Tomo II.



YARED, L. B. As vantagens do planejamento sucessório no agronegócio. *In*: CARDOSO, H. B.; SANTOS, V. A.; ALMEIDA, A. C. L.; PEREIRA, F. R.; SIPMANN, L. Q. C. (coord). *Coletânea de artigos e matérias: a voz feminina no agronegócio brasileiro*. Rio Grande do Sul: União Brasileira dos Agraristas Universitários, 2022.

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A RESPONSABILIDADE PENAL POR CRIMES AMBIENTAIS NO AGRONEGÓCIO: UMA ANÁLISE JURÍDICA E SUSTENTÁVEL

THE SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY AND CRIMINAL LIABILITY FOR ENVIRONMENTAL CRIMES IN AGRIBUSINESS: A LEGAL AND SUSTAINABLE ANALYSIS

Giovano Fonseca Gomes¹
João Porto Silvério Júnior²
Nivaldo dos Santos³

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar a relação entre a função social da propriedade e a responsabilidade penal por crimes ambientais praticados no âmbito do agronegócio brasileiro, com foco na proteção de áreas de preservação permanente. Com base em uma abordagem teórica, busca-se compreender como os conceitos jurídicos de função social da propriedade e responsabilidade penal ambiental podem ser aplicados de forma harmônica considerando as especificidades do contexto socioambiental brasileiro. A pesquisa, de natureza qualitativa, utiliza revisão bibliográfica e análise de doutrina, legislação e jurisprudência, abordando os preceitos do direito constitucional, civil e penal. Os objetivos específicos incluem analisar a função social da propriedade com ênfase no direito ambiental, identificar os principais tipos de crimes ambientais relacionados às atividades do agronegócio e examinar a aplicabilidade da responsabilidade penal ambiental. O estudo contribui para o debate jurídico sobre o papel do agronegócio na sustentabilidade, oferecendo reflexões para alinhar a produção agrícola com a preservação ambiental.

Palavras-chave: função social da propriedade; responsabilidade penal; crimes ambientais; sustentabilidade; agronegócio.

V. 6
2025

ISSN: 2177-1472

RECEBIDO: 31/03/2025
APROVADO: 02/04/2025

- 1 Mestrando em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento pela Universidade de Rio Verde (UniRV). Advogado. E-mail: giovanofonseca@hotmail.com.
- 2 Co-autor, Mestre em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e Doutor em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e Università di Roma Trè. Promotor de Justiça do MP-GO, professor titular da UniRV. E-mail: portosilverio@uol.com.br.
- 3 Orientador, doutor pela PUC-SP e pós-doutor pela PUC-MG. Advogado docente permanente da UniRV. E-mail: nivaldosantos@unirv.edu.br.

ABSTRACT

This article aims to analyze the relationship between the social function of property and criminal liability for environmental crimes committed within the Brazilian agribusiness sector, focusing on the protection of permanent preservation areas. Using a theoretical approach, it seeks to understand how the legal concepts of the social function of property and environmental criminal liability can be applied harmoniously, considering the specificities of the Brazilian socio-environmental context. The research, of a qualitative nature, employs bibliographical review and analysis of doctrine, legislation, and jurisprudence, addressing the principles of constitutional, civil, and criminal law. The specific objectives include analyzing the social function of property with an emphasis on environmental law, identifying the main types of environmental crimes related to agribusiness activities, and examining the applicability of environmental criminal liability. The study contributes to the legal debate on the role of agribusiness in sustainability, offering reflections on aligning agricultural production with environmental preservation.

Keywords: social function of property; criminal liability; environmental crimes; sustainability; agribusiness.

1 INTRODUÇÃO

O agronegócio, considerado um setor fundamental para a economia do Brasil, destaca-se como um dos principais impulsionadores do crescimento do país, tendo uma contribuição expressiva para o Produto Interno Bruto (PIB) e para as exportações. Contudo, essa importância econômica não está isenta de polêmicas, especialmente no que se refere aos impactos sociais e ambientais gerados por práticas agrícolas intensivas. A ampliação das áreas agrícolas e a exploração inadequada dos recursos naturais frequentemente levam a crimes ambientais, evidenciando a necessidade de uma abordagem jurídica que equilibre o progresso econômico com a conservação ambiental.

O artigo parte da premissa de que a propriedade, por mais que seja protegida como um direito fundamental, não é absoluta e deve contribuir para benefícios sociais e ambientais que vão além dos interesses individuais.

O presente estudo investiga o seguinte problema central: “como a função social da propriedade e a responsabilidade penal podem ser interpretadas e aplicadas de maneira integrada para responsabilizar proprietários rurais em caso de cometimento de crimes ambientais?”. Essa questão reflete o desafio

específico enfrentado pelo sistema jurídico brasileiro, isto é, conciliar a interpretação normativa desses dois institutos jurídicos com a necessidade de implementar a proteção ambiental.

A relevância deste estudo reside em propor uma abordagem teórica para a interpretação e aplicação das normas ambientais em um contexto caracterizado pela vulnerabilidade do meio ambiente brasileiro. A integração entre os institutos jurídicos em análise pode contribuir para a formulação de políticas públicas e decisões mais eficazes, além de aumentar a consciência sobre o papel das terras rurais na proteção ambiental.

O objetivo geral é compreender como a função social da propriedade nos crimes ambientais pode ser articulada para promover a proteção do meio ambiente em toda a sua extensão.

Os objetivos específicos são analisar a função social da propriedade com ênfase em sua dimensão ambiental, identificar os principais tipos de crimes ambientais relacionados ao setor do agronegócio e examinar a aplicabilidade da responsabilidade penal ambiental.

Adotou-se a metodologia de pesquisa qualitativa, fazendo uso da revisão bibliográfica de doutrina, legislação e jurisprudência.

O trabalho pretende contribuir para o debate jurídico sobre o papel do agronegócio na questão da sustentabilidade ambiental, oferecendo propostas para a construção de soluções que possibilitem a expansão da produção agrícola com a preservação dos recursos naturais.

2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A função social da propriedade é uma das bases do ordenamento jurídico brasileiro, com fundamento na Constituição Federal de 1988, conforme dispõe o artigo 5, inciso XXIII, que estabelece que a propriedade deve atender à sua função social (Brasil, 1988).

Nesse sentido, a Constituição impõe limites e deveres aos proprietários em benefício do bem-estar coletivo. Já do ponto de vista ambiental, a propriedade rural não é vista somente como instrumento de produção agrícola ou pecuária, mas como uma área que deve desenvolver uma tarefa de preservação do meio ambiente e atender à sustentabilidade.

Por certo, o artigo 186 da Constituição assevera que o cumprimento da função social da propriedade rural inclui a utilização da terra de forma a respeitar os recursos naturais e preservar o meio ambiente como um todo (Brasil, 1988). Nesse ponto, podemos nos referir a esse princípio como um promotor do balanceamento entre interesses econômicos e a preservação ambiental.

Ocorre que há certos momentos em que a atividade do agronegócio extrapola os limites na exploração dos recursos naturais e degrada o meio ambiente, refletindo na violação de normas ambientais. O descumprimento das obrigações ambientais compromete a função social e alcança o desrespeito aos direitos coletivos garantidos pelo artigo 225 da Constituição⁴:

⁴ 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).

Assim, o direito ambiental, junto com a função social da propriedade, atua como catalisadores, à semelhança do termo *pharmakon* (Silvério Júnior, 2014), visando ao equilíbrio entre os interesses econômicos da exploração da terra e a preservação do meio ambiente.

As práticas agrícolas que resultam em deterioração do meio ambiente, como o desmatamento ilegal, a poluição hídrica e o uso inescrupuloso de agrotóxicos, quando aplicados desrespeitando os limites permitidos ou os critérios de aplicação, violam a função social da propriedade e submetem o proprietário às sanções previstas em lei.

Ademais, a prática de atos ilícitos no desempenho das atividades voltadas ao setor do agronegócio brasileiro é uma realidade que não pode ser ignorada, principalmente quando o assunto abrange direitos difusos e coletivos.

3 O MEIO AMBIENTE

A preocupação com o meio ambiente é recorrente. Pensando nisso, o legislador constituinte o definiu como um direito fundamental, pois é a partir dele que podemos desfrutar de uma vida saudável e digna.

Entende-se por meio ambiente o espaço ocupado pelos seres vivos, racionais e irracionais. É um termo amplo, com incidência abrangente, que compreende as coisas vivas e não vivas presentes na Terra, capazes de afetar o ecossistema e a vida da pessoa humana (Mossin, 2014).

A Lei n.º 6.938/1981, que dispõe acerca da política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, conceitua meio ambiente como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permitem, abrigam e regem a vida em todas as suas formas (Brasil, 1981).

Conforme Mossin (2014, p. 3), considera-se meio ambiente “o conjunto de unidades ecológicas que funcionam como um sistema natural, incluindo toda a vegetação, animais, micro-organismos, solo, rochas, atmosfera e fenômenos naturais”.

Em suma, o meio ambiente é tudo aquilo que cerca ou permeia o ser humano e os demais seres vivos que aqui habitam e que promove uma vida digna, envolvendo um conjunto de fatores relacionados à natureza.

A Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972, também intitulada Declaração de Estocolmo, preceitua que todo ser humano tem direito a um meio ambiente de qualidade, essencial para uma vida digna e para o bem-estar. Também impõe a responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente, garantindo que as futuras gerações também possam usufruí-lo. O documento ainda destaca a importância da preservação dos recursos naturais, como o ar, a água, a terra, a flora e a fauna, reforçando a necessidade de um planejamento cuidadoso para assegurar sua sustentabilidade ao longo do tempo (ONU, 1972).

Por sua vez, cabe ressaltar que o ecossistema é entendido como um termo abrangido pelo conceito de meio ambiente. Ainda segundo Mossin (2014, p. 4), o ecossistema é conceituado como



“uma unidade natural envolvendo os chamados fatores biológicos, constituídos de todas as plantas, animais e micro-organismos, funcionando em conjunto com todos os fatores físicos não vivos (abióticos) do ambiente”.

Assim, o meio ambiente pode ser tanto o natural, o cultural, o artificial e o do trabalho, embora alguns considerem que este último não deva fazer parte do conceito de meio ambiente.

O natural envolve solo, ar, flora, fauna e água. Por seu turno, o artificial é relacionado a tudo aquilo construído pelo homem. Já o cultural é aquele referente ao conjunto histórico, artístico, entre outros. Por fim, o meio ambiente do trabalho consiste no local onde o trabalhador exerce sua atividade laborativa.

4 O HISTÓRICO DE AGRESSÕES AO MEIO AMBIENTE

O homem, enquanto ser primitivo, não agredia o meio ambiente, pelo menos não de forma significativa, uma vez que procurava aquilo que era necessário para a sua subsistência. Extraía-se apenas o estritamente necessário para as necessidades básicas. Então, não se comentava a respeito de agressão à natureza (Pierangelli, 1988).

Tratando-se da Idade Média e da Idade Moderna, já temos uma situação diferente, principalmente no período industrial, quando ocorreu intensa agressão ao meio ambiente. Atualmente, a degradação do meio ambiente adquiriu uma proporção tão acentuada a ponto de afetar o equilíbrio biológico do planeta. As agressões podem ser decorrentes de emissão de fumaças ou de substâncias radioativas tanto no oceano quanto na atmosfera (Pierangelli, 1988).

Convém observar que a evolução histórica entre homem e meio ambiente é, em boa parte, marcada por agressões à natureza, intensificando-se com o passar dos anos, na medida em que o progresso caminha dissociado da sustentabilidade.

Com a Revolução Industrial, pode-se inferir que a busca por desenvolvimento tecnológico atrelada ao crescimento econômico gerou aumento na exploração de recursos naturais. O desmatamento, como uma prática cada vez mais corriqueira, deu início a um processo de degeneração ambiental que permanece enraizado na sociedade.

Muito embora haja avanço na legislação ambiental e cresçam as iniciativas globais para mitigar os impactos, o ritmo de destruição dos recursos naturais é um problema constante.

Os precedentes de agressões ao meio ambiente demonstram que o desafio da sociedade não é apenas conter os avanços da degradação, mas construir uma cultura de preservação ambiental. A passagem para uma forma de desenvolvimento sustentável demanda uma mudança no comportamento da humanidade, comprometendo-se com o respeito aos recursos naturais.



5 OS CRIMES AMBIENTAIS E O SETOR DO AGRONEGÓCIO

Antes da Constituição Federal de 1988, a proteção do meio ambiente era disciplinada pela Lei n.º 6.938/1981. Fundamentado nela, o Ministério Público propôs as primeiras ações civis públicas em razão de não haver lei que disciplinasse esse procedimento especificamente. Com a chegada da Lei n.º 7.347/1985, passou-se a ter uma lei que dispusesse sobre ações civis públicas. Por não ser uma pauta recorrente, a tutela do meio ambiente não tinha uma lei segmentada para os crimes ambientais e era aplicada a legislação esparsa existente no ordenamento jurídico (Sirvinskas, 2012).

Posteriormente, veio à lume a Lei n.º 9.605/1998, intitulada Lei de Crimes Ambientais, considerada um marco precípua para a implementação da responsabilidade penal, sobretudo por dar concretude à responsabilidade penal das pessoas jurídicas, originalmente prevista pela Constituição de 1988.

No contexto do agronegócio, os crimes cometidos com mais frequência são o desmatamento ilegal, o uso inadequado de agrotóxicos, a poluição de recursos hídricos e a ocupação de áreas protegidas, como as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e reservas legais.

O desmatamento é uma grande preocupação no setor, pois está relacionado com o desenvolvimento da fronteira agrícola e a exploração de áreas florestais. Dados do Instituto Nacional de Pesquisa (Inpe) estimam que a taxa de desmatamento na Amazônia legal brasileira de 1º de agosto de 2023 a 31 de julho de 2024 foi de 6.288 km² (Inpe, 2024).

Nessa mesma data foi publicado o resultado do mapeamento das áreas de vegetação nativa suprimidas no bioma Cerrado para o ano de 2024. Para o período de agosto de 2023 a julho de 2024, foram mapeados 8.174,17 km² de supressão da vegetação nativa nesse bioma.

As práticas ilícitas comprometem o ecossistema inteiro e acabam interferindo no cumprimento das obrigações legais impostas pelo próprio Código Florestal, tais como a manutenção de APPs e a recomposição das áreas degradadas.

A falta de fiscalização efetiva e a morosidade na aplicação das penas previstas em lei acabam contribuindo para a perpetuação de condutas ilegais.

Por conseguinte, a Lei n.º 9.605/1998 aborda crimes que podem estar diretamente relacionados com atividades do agronegócio. A seguir, constam alguns artigos dessa lei e sua ligação com o setor do agronegócio.

5.1 O DESMATAMENTO E A SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO NATIVA

O artigo 38 descreve a conduta de destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou fazer a sua utilização infringindo normas. Essa atividade está relacionada com a expansão de áreas agrícolas sem autorização ambiental em áreas de preservação permanente (Brasil, 1998).



O segundo é o artigo 39, o qual prescreve o ato de cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente sem a permissão da autoridade competente (Brasil, 1998). A atividade que está relacionada ao agronegócio é o corte de árvores protegidas para abrir áreas de pasto ou plantio.

5.2 O USO INADEQUADO DO SOLO E A EXPLORAÇÃO ILEGAL DE RECURSOS

O artigo 40 preceitua como crime a conduta de causar dano direto ou indireto às unidades de conservação (Brasil, 1998). A atividade do agronegócio que enseja a prática desse crime é o cultivo agrícola ou pecuário sem permissão em terras localizadas dentro ou em torno de unidades de conservação.

Já o artigo 41 prescreve o ato de provocar incêndio em mata ou floresta. No agronegócio pode ocorrer a utilização de fogo para limpar áreas para plantio ou pastagem. Essa atitude pode acarretar incêndios de grandes proporções.

5.3 A POLUIÇÃO E A CONTAMINAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

No artigo 54, tem-se a conduta de causar poluição de qualquer natureza em níveis que resultem ou possam resultar em danos, sejam à saúde humana, seja à fauna ou à flora (Brasil, 1988).

É sabido que a aplicação inadequada de agrotóxicos ou o descarte irregular de resíduos sólidos relacionados a essa prática contaminam o solo e a água, poluindo a natureza de forma irresponsável.

O artigo 56 descreve o ato de produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, transportar, armazenar ou usar produto ou substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde ou ao meio ambiente, em desacordo com a lei ou regulamento (Brasil, 1998). Esse dispositivo pode ser relacionado ao uso de defensivos agrícolas sem respeitar a lei e seus regulamentos.

5.4 A DESTRUIÇÃO DA FAUNA

O artigo 29 refere-se à conduta de matar, perseguir, caçar, apanhar ou utilizar espécie da fauna silvestre, seja nativa ou de rota migratória, sem a devida permissão (Brasil, 1998). Uma atividade que não está diretamente relacionada com a atividade agrícola, mas que pode ter correspondência com um hobby do agropecuarista é a caça ilegal em propriedades rurais ou o uso de armadilhas na captura de espécimes protegidos.

No artigo 29 tem-se a prática de ato abusivo, maus tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos. No contexto do agronegócio, o produtor que deixa o gado em condições inadequadas e o maltrata ou que pratica atividades que violem a integridade física e psicológica dos animais, sejam eles domésticos ou não, pode ser responsabilizado penalmente.



5.5 OS RECURSOS HÍDRICOS

Em relação ao artigo 55, tem-se a execução de pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais, sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença (Brasil, 1998). Aqui é o caso, por exemplo, da exploração de jazidas de calcário localizadas dentro de suas propriedades para uso próprio sem a obtenção de licença ambiental e minerária prévias.

Já o artigo 60 refere-se a construir, reformar, ampliar, instalar ou operar estabelecimento, obra ou serviço potencialmente poluidor sem licença ou autorização dos órgãos ambientais. O produtor rural que construa açude ou barragem para irrigação sem licenciamento pode responder por esse crime.

6 A RESPONSABILIDADE PENAL AMBIENTAL

A responsabilidade penal ambiental tem o intuito de descrever as condutas ilícitas e atribuir as devidas penas a cada uma delas. De acordo com essas considerações, os indivíduos que, por ação ou omissão, causarem danos à sociedade e ao meio ambiente estarão propensos a incorrerem nos crimes previstos pelo ordenamento jurídico.

No âmbito do agronegócio, a responsabilização penal da pessoa jurídica revela-se tão relevante quanto a da pessoa física, considerando o expressivo número de empresas do segmento agrícola envolvidas em atividades com potencial de causar impactos negativos ao meio ambiente.

Entretanto, a aplicação da responsabilidade penal encontra barreiras expressivas, visto que há dificuldade na apuração dessa modalidade de crime. O impacto da relevância econômica que o agronegócio possui também interfere no modo como a sociedade prioriza a violação de direitos ambientais, o que resvala na própria dinâmica da fiscalização da atividade agrária e da punição das práticas ilícitas.

Na verdade, o infrator que pratica lesão ao meio ambiente pode ser responsabilizado de forma tripla, o que a doutrina chama de repercussão jurídica tripla, ou seja, administrativa, civil e penal.

A responsabilidade civil era prevista antes da Constituição Federal de 1988, e, desde então, é tida como objetiva, conforme expressamente previsto no artigo 14, §1º da Lei 6.938/1981⁵.

Além da lei de crimes ambientais, existem tipos penais inseridos em leis extravagantes, tais como o Código Florestal, a Lei de Proteção à Fauna, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, a Lei de Ação Civil Pública e a Lei de Agrotóxicos.

No entanto, a lei de crimes ambientais organizou de forma sistemática os crimes relativos à matéria ambiental.

5 Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: § 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente (Brasil, 1981).

Cabe esclarecer que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental de todo ser humano. Por essa razão, há imposição de penas aplicadas às pessoas que transgridem o direito fundamental ao meio ambiente.

É necessário destacar que o STJ tem entendido que o termo de ajustamento de conduta não inviabiliza o início da persecução penal, conforme entendimento consolidado na jurisprudência⁶.

Se a peça acusatória atende aos requisitos legais e demonstra claramente os fatos imputados ao acusado, ao mesmo tempo que permite o exercício da ampla defesa e o contraditório, é conferida ao Ministério Público a legitimidade para a propositura da ação penal, desde que haja justa causa, ou seja, lastro probatório que embase a acusação, tais como laudos periciais, testemunhas, imagens, entre outros elementos de autoria e materialidade.

7 A INTERAÇÃO ENTRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A RESPONSABILIDADE PENAL

A relação entre a função social da propriedade e a responsabilidade ambiental contribui para a efetivação de políticas públicas voltadas à preservação do meio ambiente.

Em tese, a função social da propriedade atua como um princípio que direciona o uso da propriedade, enquanto a responsabilidade penal oferece mecanismos para punir infrações e coibir a prática de crimes.

Um exemplo é uma situação que envolva desmatamento de APPs, cuja violação da função social da propriedade configura crime ambiental. A penalização responsabiliza o infrator e reforça a necessidade de cumprimento das obrigações ambientais, tais como a recomposição de áreas que sofreram degradação.

Ainda, a função social da propriedade, como um princípio norteador do direito de propriedade, é encarregada de um papel central na promoção do desenvolvimento sustentável ao alinhar o uso da terra às necessidades sociais e ambientais como um todo.

Quando ocorre um crime ambiental, como, por exemplo, o desmatamento ilegal ou a degradação de áreas de preservação permanente, a função social é violada, porque o uso da propriedade deixa de atender ao interesse coletivo.

É evidente que a interação entre a função social da propriedade e a responsabilidade penal vai além da esfera individual e se consolida como proteção do meio ambiente e do interesse coletivo.

A função social da propriedade impõe limites e deveres ao proprietário, assegurando que seu uso esteja alinhado com interesses coletivos, especialmente no que tange à proteção ambiental. Nesse contexto, a responsabilização penal não se limita a punir condutas ilícitas e lesivas ao meio ambiente, visto que também atua como um mecanismo de concretização desse princípio, reforçando a obrigação de uma gestão responsável dos bens ambientais.

6 O STJ já consolidou o entendimento de que a assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta com o órgão ambiental não impede a instauração da ação penal, pois não afasta a tipicidade formal das condutas imputadas ao acusado, podendo repercutir apenas na dosimetria da pena (Brasil, 2018).

Ao impor sanções, a esfera penal desempenha um papel pedagógico, desencorajando práticas degradantes e incentivando uma postura mais sustentável, em plena harmonia com a função social da propriedade.

A harmonização entre ambos os institutos proporciona o desenvolvimento em equilíbrio com o ecossistema e consolida a relação do indivíduo com a propriedade, conscientizando-o a respeito do exercício desse direito.

8 SUSTENTABILIDADE NO AGRONEGÓCIO E GARANTIA DE RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL

No agronegócio há uma exigência cada vez mais incisiva do cenário jurídico quando a matéria envolve sustentabilidade. A preocupação com a preservação ambiental e o uso consciente dos recursos naturais é uma tendência mundial.

Segundo Machado (2013), a constituição não prescreve expressamente o termo “desenvolvimento sustentável”, mas o dever de defender e preservar o meio ambiente é um mandado de otimização, um princípio implícito.

Antunes (2023) explica que o direito ambiental tem por finalidade regulamentar a apropriação econômica dos bens ambientais, assegurando que ocorra de forma sustentável e compatível com o desenvolvimento econômico e social. Para tanto, estrutura-se em três vertentes: o direito ao meio ambiente, o direito sobre o meio ambiente e o direito do meio ambiente. Essas dimensões evidenciam o meio ambiente como um direito humano fundamental, essencial para a qualidade de vida, o progresso econômico e a preservação dos recursos naturais.

Sendo assim, o direito ambiental propõe o uso econômico dos bens naturais em busca de um equilíbrio entre desenvolvimento econômico e a sustentabilidade dos recursos, sem negligenciar o bem-estar social.

Sob essa ótica, práticas agrícolas precisam ser adotadas o quanto antes, tais como o manejo integrado de pragas, a recuperação de áreas degradadas e o uso racional de insumos agrícolas. Todas essas medidas reduzem o risco de sanções jurídicas, além de corresponder à crescente demanda por sustentabilidade no campo.

Vale frisar que o Brasil é signatário da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) desde 1997, cujo objetivo é estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa, contribuindo para o equilíbrio climático (Nações Unidas, 1992).

Da mesma forma, o Brasil assinou o Acordo de Paris em 2015, com o intuito de limitar o aumento da temperatura global a 2°C (Nações Unidas, 2015). Outrossim, assinou a Convenção sobre Diversidade Biológica para a conservação da biodiversidade, o uso de seus componentes de forma sustentável e a repartição justa dos resultados benéficos advindos do uso desses recursos (Nações Unidas, 1992).

Há também a Agenda 2030 (Nações Unidas, 2015), a Convenção de Ramsar (1971) e a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (Nações Unidas, 2001). Todos esses



tratados reverberam o compromisso do país com a sustentabilidade e com o desenvolvimento de políticas públicas que proporcionem o equilíbrio necessário entre o uso de recursos naturais e a preservação do meio ambiente.

Ademais, a sustentabilidade no agronegócio é uma exigência externa e reflete mudança interna imperiosa com foco na responsabilidade socioambiental. Isso importa em um novo paradigma no qual o agronegócio atua antecipando problemas ambientais e acolhendo medidas preventivas para o equilíbrio entre atividade no campo e meio ambiente.

Somente desse modo o setor do agronegócio passará a encarregar-se de desempenhar sua atividade em harmonia com as demandas globais, de forma responsável.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do presente estudo ressalta a relevância da função social da propriedade e da responsabilidade penal ambiental como institutos jurídicos fundamentais e instrumentos de proteção do meio ambiente no contexto do agronegócio.

No decorrer do trabalho foi verificado que tanto a função social da propriedade quanto a lei de crimes ambientais, quando interpretados e aplicados de forma integrada, podem fortalecer a preservação do meio ambiente e promover a sustentabilidade no campo.

Contudo, existem desafios que precisam ser combatidos. Um deles é a aplicação da lei com mais efetividade, evitando o enfraquecimento do respeito à norma. O direito não pode ser visto sob um prisma de impunidade.

Por isso, a responsabilização penal do produtor rural que cometa delitos exige postura enfática na aplicação do direito, o que impõe proteção ambiental crônica e estrutura suficiente para o aprimoramento da fiscalização e julgamento de crimes ambientais.

Outro aspecto que merece atenção é a importância do incentivo às práticas agrícolas sustentáveis e compatíveis com o princípio da função social da propriedade.

Esperamos que este estudo possa contribuir para o debate a respeito da temática apresentada, instigando reflexões que ajudem na construção de uma sociedade onde o setor do agronegócio possa desempenhar sua atividade de forma a se submeter ao que está estabelecido nas normas, especialmente no que se refere à função social da propriedade e das leis ambientais.

A função social da propriedade e a responsabilidade penal podem ser vistas como pilares que se complementam e traçam um direcionamento para a responsabilização dos crimes advindos das atividades do agronegócio.

O direito deve ser visto com dinamismo na interpretação e aplicação da norma e, para tanto, os preceitos basilares devem ser compreendidos na sua essencialidade.

O que se espera de um ordenamento jurídico é a interpretação coesa da letra da lei, que articule harmonicamente não só a função social da propriedade e a responsabilidade penal, mas todos os princípios e regras a fim de uma aplicabilidade conforme o sentido da norma, pois o progresso econômico

não deve estar alicerçado em condutas delitivas reiteradas de uma parcela de pessoas que visam apenas seus próprios interesses.

Não obstante, ampliando essa análise, é primordial que a sociedade desenvolva uma visão sistêmica, que enxergue a realidade de forma integrada, reconhecendo a interdependência entre os institutos do Estado Democrático de Direito, o qual depende de uma sociedade esclarecida, capaz de compreender as consequências de seus atos. Quando cidadãos respeitam as instituições democráticas, o país caminha para o desenvolvimento.

Em linhas gerais, o artigo elucida que a aplicação conjunta da função social da propriedade e da responsabilidade penal ambiental transcende a simples letra da lei e adquire o importante papel de reforçar o compromisso com a preservação ambiental em todos os sentidos possíveis. A observância da norma jurídica é o alicerce de um futuro próspero e sustentável.

10 REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. de B. *Direito ambiental*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

BRASIL. Constituição [(1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 1 dez. 2024.

BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Ação Penal nº 888/DF, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Corte Especial, julgado em 2 maio 2018*. Diário da Justiça Eletrônico, 10 maio 2018, v. 994, p. 813. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&livre=%28APN.clas.+e+%40num%3D%22888%22%29+ou+%28APN+adj+%22888%22%29.suce.&O=JT>. Acesso em: 9 dez. 2024.

CONVENÇÃO DE RAMSAR. *Convenção sobre zonas úmidas de importância internacional, especialmente como habitat de aves aquáticas*. Ramsar, [s. l.], 2 fev. 1971. Disponível em: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/ramsar_convention_text_final.pdf. Acesso em: 10 dez. 2024.

INPE. *INPE divulga dados de desmatamento para 2024 na amazônia legal brasileira (ALB) e no cerrado*. Brasília, DF: INPE, 2024. Disponível em: <https://data.inpe.br/big/web/inpe-divulga-dados-de-desmatamento-para-2024-na-amazonia-legal-brasileira-alb-e-no-cerrado/>. Acesso em: 10 dez. 2024.

MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*. 21. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

MOSSIN, H. A. *Crimes ecológicos: aspectos penais e processuais penais: Lei nº 9.605/98*. Barueri: Manole, 2014.

NAÇÕES UNIDAS. *Acordo de Paris*. Paris: Nações Unidas, 12 dez. 2015. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop21_auv_2f.pdf. Acesso em: 10 dez. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. *Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Nova York: Nações Unidas, 25 set. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agenda2030/>. Acesso em: 10 dez. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. *Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano*. Estocolmo: Nações Unidas, 5-16 jun. 1972. Disponível em: <https://www.un.org/pt/conferences/environment>. Acesso em: 10 dez. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. *Convenção de Estocolmo sobre poluentes orgânicos persistentes*. Estocolmo: Nações Unidas, 22 mai. 2001. Disponível em: http://www.pops.int/Portals/0/docs/from_old_site/texts/convtextport.pdf. Acesso em: 10 dez. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre diversidade biológica para a conservação da biodiversidade*. Nairobi: Nações Unidas, 22 mai. 1992. Disponível em: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-pt.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. *Convenção-quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima (UNFCCC)*. Nova York: Nações Unidas, 9 mai. 1992. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convport.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração da conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano*. Estocolmo: Nações Unidas, 16 jun. 1972. Disponível em: <https://www.un.org/pt/global-issues/environment>. Acesso em: 10 dez. 2024.

PIERANGELLI, J. R. Agressões à natureza e proteção dos interesses difusos. *Revista Justitia*, v. 50, n. 144, p. 9-22, out./dez. 1988.

SILVÉRIO JÚNIOR, J. P. *Processo penal fraterno: o dever de fundamentar o provimento acusatório pelo Ministério Público no sistema processual brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2014.

SIRVINSKAS, L. P. *Tutela penal do meio ambiente*. 4. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2012.

A MULHER ENTRE O PASSADO E O FUTURO: A TRANSMISSÃO DA HERANÇA CULTURAL E SOCIAL DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

THE WOMAN BETWEEN THE PAST AND THE FUTURE: THE TRANSMISSION OF THE CULTURAL AND SOCIAL HERITAGE OF VIOLENCE AGAINST WOMEN IN CONTEMPORARY SOCIETY

Samira Silva de Souza¹
Bartira Macedo de Miranda²
Línia Dayana Lopes Machado³

V. 6
2025

ISSN: 2177-1472

RECEBIDO: 12/03/2025
APROVADO: 04/06/2025

RESUMO

Esta pesquisa tem como propósito analisar o papel da mulher na sociedade contemporânea, focalizando os desafios a serem enfrentados no contexto patriarcal, tais como violência, aprisionamento e exclusão. Enquanto o mundo passa por mudanças rápidas e transformações culturais, há uma necessidade premente de examinar como essas mudanças afetam as mulheres, como elas se percebem e são percebidas na sociedade contemporânea e como se projetam. A pesquisa busca responder aos seguintes questionamentos: como a violência de gênero afeta o modo como as mulheres percebem, interpretam e transmitem a herança cultural e social do patriarcado? Em que medida as influências do passado, configuradoras da violência de gênero, impactam visões, valores e papéis na construção do futuro? A metodologia adotada fundamenta-se em pesquisa bibliográfica, abrangendo diversas fontes para embasar a análise crítica do pensamento de Hannah Arendt (2009, 2011, 2013, 2016), realizando uma releitura sobre o passado para compreender o presente e refletir sobre o futuro das mulheres. Conclui-se que a análise do papel da mulher na sociedade contemporânea brasileira destaca a urgência de enfrentar a violência, o aprisionamento e a exclusão que permeiam suas vidas. A liberdade na elaboração da memória política e a reinterpretação dos conflitos do passado abrem caminho para uma ação política mais eficaz, promovendo a igualdade de gênero e a justiça social.

Palavras-chave: violência contra a mulher; legislações; cultura.

- 1 Acadêmica do curso de Direito da Universidade de Rio Verde (UniRV).
- 2 Doutora em História da Ciência pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Pós-Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Valencia, Espanha. Pós-Doutora em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (UFG).
- 3 Doutora em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), São Leopoldo/RS. Mestra em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela PUC- Goiás. Bacharel em Direito pela UniRV/Campus Rio Verde-GO. Professora Titular da Faculdade de Direito da UniRV.

ABSTRACT

This research aims to analyze the role of women in contemporary society, focusing on the challenges to be faced, such as violence, imprisonment and exclusion, in the patriarchal context. As the world undergoes rapid changes and cultural transformations, there is a pressing need to examine how these changes affect the way women perceive themselves and are perceived in contemporary society and how they project themselves into the future. The research has the following problem: How does gender violence affect the way women perceive, interpret and transmit the cultural and social heritage of patriarchy? To what extent do the influences of the past, which shape gender violence, impact your visions, values and roles in building the future? The methodology adopted is based on bibliographical research, covering several sources to support the critical analysis of Hannah Arendt's thought, carrying out a re-reading of the past to understand the present and reflect on the future of women. It is concluded that the analysis of the role of women in contemporary Brazilian society highlights the urgency of confronting the violence, imprisonment and exclusion that permeate their lives. Freedom in the elaboration of political memory and the reinterpretation of past conflicts pave the way for more effective political action, promoting gender equality and social justice.

Keywords: violence against women; legislations; culture.

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa visa analisar e fomentar um debate acerca do papel da mulher na sociedade brasileira contemporânea, enfatizando a violência, o aprisionamento e a marginalização sofrida em um contexto de dominação patriarcal. Nessa perspectiva, a violência contra as mulheres é uma realidade generalizada que permeia todos os níveis da sociedade e se manifesta de forma múltipla e, muitas vezes, oculta. Da agressão física e psicológica à discriminação no local de trabalho e à negligência institucional, as mulheres enfrentam inúmeros obstáculos que comprometem a sua segurança, integridade e liberdade.

No passado, as vozes femininas eram frequentemente silenciadas, relegadas a papéis tradicionais, como cuidadoras do lar, e limitadas de suas chances de participação ativa na sociedade. Contudo, mesmo diante desses obstáculos, as mulheres mostraram uma incrível resiliência, lutando e alcançando progressos notáveis no decorrer dos séculos. O futuro feminino é esculpido por uma visão de



igualdade, justiça e respeito recíproco. É um porvir em que todas as mulheres possam viver sem medo, opressão e limitações às suas capacidades.

O problema central desta pesquisa é refletido nos seguintes questionamentos: de que forma a violência de gênero afeta o modo como as mulheres assimilam, entendem e transmitemo legado cultural e social das gerações passadas? Como essas influências passadas, aliadas à violência de gênero, moldam suas perspectivas, princípios e papéis na formação do futuro?

Apesar dos avanços legislativos e das crescentes campanhas de conscientização, ainda há uma lacuna significativa entre a retórica e a realidade quando se trata de combater a violência de gênero. A cultura de tolerância e normalização da violência contra as mulheres continua a ser um obstáculo significativo. Muitas vezes, a violência é tolerada ou até mesmo normalizada em determinadas comunidades e contextos sociais, o que dificulta a denúncia de agressões e perpetua o ciclo de violência. Além disso, a desigualdade estrutural persistente, incluindo acesso desigual a recursos, a oportunidades econômicas e à participação política, aumenta a vulnerabilidade das mulheres à violência. Essa desigualdade cria um ambiente em que as mulheres são mais propensas a serem vitimadas e menos propensas a receberem apoio adequado.

Nesse ínterim, será analisada toda essa seletividade na sociedade no que diz respeito ao aprisionamento feminino e a violência perpetrada no seu cotidiano, em meio a uma sociedade com total dominação masculina. Por essa mesma linha, será analisado o retardamento das legislações para a proteção dos direitos das mulheres.

O objetivo central é investigar a ruptura entre o passado e o futuro no âmbito da transmissão da herança cultural e social do patriarcado, considerando especialmente a violência contra a mulher na sociedade contemporânea. Para atingir essa meta, é essencial explorar diversos aspectos. Inicialmente, será analisado como as mulheres recebem a herança cultural e social das gerações anteriores e como a presença da violência de gênero perpetua essa transmissão.

Além disso, será examinado o impacto da violência de gênero na interpretação das mulheres sobre essa herança, bem como na sua capacidade de transmiti-la às gerações futuras. Por fim, será investigado como essas influências passadas, aliadas à violência de gênero, moldam as visões, os valores e os papéis das mulheres na construção do futuro. Ao abordar esses aspectos, busca-se contribuir para uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas sociais que permeiam a relação entre passado, presente e futuro das mulheres na sociedade contemporânea.

Com base nos objetivos gerais e específicos, a pesquisa bibliográfica para este estudo será realizada de maneira abrangente e sistemática, incluindo uma diversidade de fontes acadêmicas e literárias relevantes ao tema. Será efetuada uma busca em bases de dados acadêmicas, a exemplo do Google Acadêmico, empregando palavras-chave associadas à transmissão da herança cultural e social, à violência de gênero e ao papel das mulheres na sociedade contemporânea. Adicionalmente, serão examinados livros, periódicos científicos e documentos pertinentes a essas questões. Como método, a seleção das fontes será feita com rigor, dando preferência a estudos empíricos, revisões sistemáticas e teorias significativas, assim como a publicações de autoridades reconhecidas na área.



2 A EVOLUÇÃO DO DIREITO DA MULHER NA SOCIEDADE BRASILEIRA

A análise da evolução das leis no que tange aos direitos das mulheres é de significativa relevância, uma vez que, ao longo dos séculos, as mulheres enfrentaram a subjugação e a marginalização nos mais diversos períodos históricos. Privadas de voz e até mesmo dos direitos mais fundamentais, foram frequentemente consideradas como propriedade de seus maridos ou familiares, predominantemente do sexo masculino.

As leis que regulamentaram a vida tanto dos homens quanto das mulheres refletiram de perto os discursos que desvalorizavam o feminino. Um exemplo notável foi o Código Napoleônico, visto como um monumento patriarcal e misógino que estabeleceu a incapacidade jurídica da mulher, colocando-a no mesmo patamar dos loucos e menores de idade. Esse código acabou se tornando a base para muitos sistemas legais em todo o Ocidente.

Tendo como inspiração o Código de Napoleão, o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil de 1916 aprofundou ainda mais a desigualdade entre homens e mulheres no Brasil. Esse Código, que substituiu as Ordenações Filipinas (Almeida, 1957), que eram uma coleção de regulamentos promulgados pela monarquia portuguesa, agrupados sem uma organização clara ou lógica, representava ainda mais a conjunção do patriarcado e da desvalorização do feminino em forma de lei. O documento manteve a desigualdade jurídica estabelecida na legislação anterior, que determinava que o casamento tornava a mulher “relativamente incapaz”, restringindo sua autonomia para realizar muitas atividades cotidianas.

Seguindo as rupturas de desigualdades do Código Civil de 1916, é importante descrever que o código estabelecia padrões morais diferenciados para cada gênero: para os homens, enfatizava-se a importância da dignidade e do caráter como virtudes a serem mantidas; enquanto para as mulheres, a ênfase recaía na preservação da virgindade antes do casamento. Caso essa preservação da mulher não fosse mantida, o marido tinha direito à anulação do casamento e à “devolução da esposa” aos pais (Brasil, 1916).

Diante de tal discriminação e exclusão, as mulheres iniciaram uma longa luta por direitos e conseguiram promover as primeiras mudanças no campo da lei. Uma das principais conquistas ocorreu em 1932, quando as mulheres conquistaram o direito ao voto e à elegibilidade, conforme estabelecido no Código Eleitoral (Brasil, 1932).

Continuando nesse caminho de luta por direitos, em 1962, a Lei n.º 4.121/1962, conhecida como Estatuto da Mulher Casada, concedeu às mulheres o direito de trabalhar fora de casa sem a necessidade de autorização do cônjuge, assim como o direito de receber heranças, comprar ou vender imóveis, assinar documentos e viajar. Com a promulgação do Estatuto da Mulher Casada, as mulheres obtiveram maior autonomia pessoal, uma vez que não precisavam mais da validação do marido para realizar tais atividades (Brasil, 1962).

Sob toda influência europeia, o Brasil herdou leis que concediam aos pais e maridos poderes absolutos sobre suas filhas e esposas, que deviam ser submissas ao extremo. Um exemplo notório são as Ordenações Filipinas, um código publicado em 1603 que autorizava o marido a assassinar a esposa



se a surpreendesse em adultério e ainda lhe conferia o direito de matar o amante, exceto se este fosse de uma categoria social superior à sua.

Esse direito de castigar a mulher – na verdade, esse “poder” de punir as mulheres – vai além de um simples castigo; é uma brutalidade, já que implica tirar a vida da parceira. Essa ruptura na nossa sociedade somente foi revogada pelo Código Criminal de 1830, o qual estabeleceu uma pena de um a três anos de prisão para a mulher casada que cometesse tal ato (Brasil, 1830).

Destaca-se que existia uma distinção e ineficácia da pena entre adultério do marido e adultério da mulher, uma vez que era estabelecida com base nas leis do concubinato. Para ser considerado adultério por parte do marido, era necessário que ele estivesse envolvido em um concubinato, ou seja, mantivesse uma relação extraconjugal estável.

Já para a mulher, bastava um desvio do preceito de fidelidade; portanto, qualquer ato que violasse o compromisso de ser fiel ao esposo, mesmo que não houvesse um relacionamento estável com outra pessoa, acarretaria o cumprimento de uma pena de três anos pelo crime. Essa diferenciação reflete bastante na desigualdade entre homens e mulheres e no tratamento diferenciado dado aos casos de infidelidade.

Somente com a promulgação do Código Penal de 1940 foi que o adultério masculino passou a ser definido a partir de qualquer ato de infidelidade conjugal, equiparando as condutas tanto do homem quanto da mulher (Brasil, 1940). Em 2005, a legislação trouxe uma mudança com a promulgação da Lei n.º 11.106, quando o adultério deixou de ser considerado crime (Brasil, 2005).

No que diz respeito aos direitos constitucionais, a primeira constituição do Brasil, promulgada em 1824, não reconhecia às mulheres o título de cidadãs, ou seja, elas não eram consideradas sujeitas de direitos e deveres tampouco desfrutavam de participação social efetiva. A única menção feita a elas era em relação à família real (Brasil, 1824).

Portanto, as mulheres não tinham direitos políticos na sociedade, como o direito de votar ou serem eleitas para cargos públicos, e não tinham plenos direitos civis, como propriedade e herança, sem a tutela de um homem. Além disso, sua participação na vida pública e social era limitada, estando geralmente confinadas aos papéis dentro da família, como esposas e mães. Assim, conforme a Constituição de 1824, a mulher não era considerada membro da sociedade brasileira.

Na Constituição de 1891, as referências às mulheres estão restritas à questão da filiação ilegítima, uma questão relacionada ao reconhecimento de paternidade e questões patrimoniais. No entanto, não havia disposições específicas que atestassem ou garantissem os direitos das mulheres de forma abrangente. A Constituição de 1891 não oferecia nenhuma disposição explícita sobre os direitos das mulheres, deixando-as novamente em uma posição legalmente subordinada, com poucas proteções jurídicas e à mercê de uma sociedade predominante masculina (Brasil, 1891).

Com o passar do tempo, as mulheres foram alcançando novas conquistas em relação aos seus direitos, incluindo o direito ao divórcio, a instituição da licença-maternidade e a redução do tempo de contribuição para a aposentadoria feminina, como estabelecido na Constituição de 1967 (Brasil, 1967). Foi apenas com a Constituição de 1988 – reconhecida por sua abordagem cidadã e inclusiva – que a mulher teve um espaço mais amplo em relação ao direito (Brasil, 1988).



A Constituição Federal de 1988 garantiu a igualdade entre homens e mulheres perante a lei, assegurando licença-maternidade e licença-paternidade, proibindo diferenças salariais baseadas em gênero, fornecendo proteção no local de trabalho e estabilidade durante a gravidez, além de eliminar disparidades nas aposentadorias. Essas disposições visaram atender à igualdade de gênero e proteger os direitos das mulheres em diversas esferas da vida pública e privada na sociedade.

Portanto, fica evidente que as reivindicações relacionadas aos direitos democráticos, como o direito ao voto, à educação e ao trabalho, juntamente com a busca pela liberdade sexual e a luta por igualdade no ambiente de trabalho, entre outras questões, tiveram impactos significativos e contribuíram para a evolução dos direitos das mulheres em uma sociedade marcada pelo machismo.

No entanto, a existência de avanços não exclui a necessidade de continuar lutando por mais direitos. Mesmo que essas garantias já estejam estabelecidas, ainda há muitos outros direitos a serem conquistados. Além disso, apesar de a Constituição garantir igualdade para todos, isso nem sempre é efetivamente implementado e respeitado na sociedade contemporânea.

3 AS RAÍZES DA ESTRUTURA PATRIARCAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS

O patriarcado é conhecido como um sistema social, cultural e político, tendo foco na autoridade e dominação masculina sobre mulheres e grupos considerados minorias em questão de poder. Seguindo esse conceito, no patriarcado os homens geralmente ocupam posições de poder e privilégios sobre as mulheres.

Para Lana Lima e Suellen Souza (2019), a palavra patriarcado se origina da combinação das palavras gregas *pater* (pai) e *arkhe* (origem, comando). A expressão refere-se a uma forma de organização familiar e social em que um homem, o patriarca, submete os outros membros da família ao seu poder.

Segundo Beauvoir (1949, p. 10), “a humanidade é masculina e o homem define a mulher não em si, mas relativamente a ele; ela não é considerada um ser autônomo”. A citação de Beauvoir (1949) encapsula uma análise de como o patriarcado se movimenta e se sobressai na sociedade e como isso define historicamente o papel das mulheres em relação aos homens, restringindo-as e controlando-as em funções e metas estabelecidas pela perspectiva masculina.

Na reflexão de Peterson (2018, p. 401), “parece que a chamada opressão do patriarcado foi, na verdade, uma tentativa coletiva imperfeita de homens e mulheres se libertarem de privação, doença e trabalho penoso, que se estendem ao longo de milênios”.

O autor, Jordan Peterson, traz uma perspectiva diferente sobre esse conflito de gênero ao longo da história. Reconhecendo que, embora muitas vezes vista como opressora, a estruturapatriarcal pode ter sido enraizada por uma tentativa coletiva, embora imperfeita, de homens e mulheres lidarem com os desafios de uma privatização na sociedade.



Isso sugere uma compreensão mais complexa das relações de poder entre os sexos e realça a necessidade de examinar criticamente as raízes e consequências dessas estruturas sociais, buscando caminhos mais justos para todos, independentemente do gênero.

Esse debate oferece uma análise crucial para compreender as ramificações do patriarcado na perpetuação da violência contra as mulheres. Tanto a perspectiva de Beauvoir (1949), moldada pela sociedade em que viveu, quanto a de Peterson (2018), ancorada na contemporaneidade, contribuem para uma compreensão mais profunda dessas questões.

Simone de Beauvoir foi uma das principais figuras do feminismo existencialista, e analisou profundamente as estruturas patriarcais em sua obra *O segundo sexo*. Na obra, ela argumenta que a opressão das mulheres é fundamentalmente enraizada na cultura e na sociedade, e não em diferenças biológicas. Beauvoir (1949) ainda destaca como as normas de gênero impostas pelo patriarcado limitam a liberdade e a autonomia das mulheres, perpetuando, assim, a desigualdade e a violência contra elas. Sua visão principal tem como foco a desconstrução das noções tradicionais de feminilidade e a busca pela igualdade de direitos e oportunidades entre os gêneros.

Por outro lado, Jordan Peterson, um psicólogo clínico e comentarista cultural contemporâneo, tem uma perspectiva diferente sobre o patriarcado e a violência contra a mulher. Peterson (2018) argumenta que as diferenças biológicas entre homens e mulheres desempenham um papel significativo na maneira como cada gênero interage com o mundo, sugerindo que algumas das normas de gênero tradicionais são fundamentadas em padrões biológicos e evolutivos. Ele também aborda questões como responsabilidade pessoal e hierarquia social, defendendo a ideia de que o desenvolvimento pessoal e a busca pelo significado são fundamentais para superar desafios individuais e sociais.

Ao comparar essas visões, podemos ver que Beauvoir enfatiza a importância da mudança social e cultural para combater a violência contra a mulher, enquanto Peterson destaca a importância da responsabilidade individual e do desenvolvimento pessoal. Embora as duas visões se diferenciem em muitos aspectos, conseguimos destacar a parte principal dos pensamentos dos autores: a necessidade de promover uma sociedade mais igualitária e justa.

O dismantelamento do patriarcado começa com a transformação da sociedade por meio da ampliação da participação e representação das minorias, valorizando e reconhecendo suas vivências e pontos de vista. Esse processo envolve reconfigurar as instituições, as políticas e os padrões sociais que sustentam a desigualdade de gênero e excluem os grupos historicamente marginalizados.

Conforme Lerner (2019, p. 267), “o sistema do patriarcado só pode funcionar sem a cooperação das mulheres”. Assegura-se essa cooperação por diversos meios: doutrinação de gênero, carência educacional, negação às mulheres do conhecimento da própria história, divisão de mulheres pela definição de “respeitabilidade” e “desvio”, de acordo com suas atividades sexuais; por restrições e coerção total; por meio de discriminação no acesso a recursos econômicos e poder político e pela concessão de privilégios de classe a mulheres que obedecem (Lerner, 2019).

Contudo, para eliminar de fato a violência contra a mulher, é preciso ir além de dismantelar simplesmente o patriarcado. A desconstrução representa apenas o início de uma jornada rumo a uma

transformação duradoura e impactante. A efetividade na eliminação da violência contra a mulher demanda um engajamento constante com educação, conscientização e ações efetivas.

3.1 A DOMINAÇÃO MASCULINA E A BANALIZAÇÃO DIANTE DA VIOLÊNCIA CONTRA A DIGNIDADE FEMININA

O uso da força bruta pelo homem ao longo da história é um tema complexo e multifacetado, que abrange uma ampla gama de contextos e períodos temporais. Conflitos armados e guerras, conquistas imperiais e repressões políticas são exemplos da manifestação da dominação masculina associada à violência.

É importante destacar que no âmago desse fenômeno encontra-se o patriarcado, um arranjo social que confere aos homens posições de poder e autoridade sobre as mulheres. Esse sistema sustenta normas de gênero que valorizam características consideradas “masculinas” em detrimento das consideradas “femininas”. Desde a infância, meninos são frequentemente ensinados a serem dominantes, assertivos e a não expressarem emoções consideradas “fracas”, enquanto meninas são ensinadas a serem submissas, passivas e a valorizarem a aceitação social.

De acordo com Pierre Bourdieu (2019), a expressão “dominação masculina” encapsula o contexto histórico, cultural e social que molda e valida a superioridade dos homens em relação à inferioridade das mulheres.

Essas expectativas sobre como cada indivíduo deve se comportar contribuem para a socialização dos indivíduos baseada em papéis predefinidos, o que reforça, entre os homens, a percepção de legitimidade para exercer dominação e poder sobre as mulheres. Essa dominação e poder se manifesta em diversas formas de violência, incluindo violência doméstica, abusos emocionais, sexual e físico.

Claramente essa dominação masculina está intrinsecamente ligada, principalmente, à violência doméstica, em que o homem se sente superior à sua parceira e busca exercer controle por meio de diversas formas de violência psicológica, como ameaças e manipulação. A progressão da dominação na violência doméstica percorre um caminho que pode culminar no uso da força física.

Ressalta-se que a cultura do estupro é fundamentada na objetificação das mulheres e na desconsideração de suas vivências, com a banalização da violência sexual e doméstica. Essa cultura reforça a concepção de que as mulheres são meros objetos de satisfação e dominação masculina, legitimando a violência como um instrumento de controle sobre elas.

Essa superfluidade do autojulgamento que as pessoas têm com as vítimas de violências contribui para o livramento da dominação masculina diante de seus atos violentos, levando à “banalidade do mal”. Segundo Arendt (2013), a banalidade do mal representa a capacidade humana de cometer atos terríveis de forma aparentemente comum e rotineira, sem uma verdadeira compreensão do significado moral ou humano de suas ações.

Enfatiza-se também que a dominação masculina exerce uma influência significativa na liberdade feminina. Muitas não desfrutam de verdadeira liberdade pois estão aprisionadas em relacionamentos

marcados pela violência, enquanto outras estão limitadas pela dominação masculina que permeia diversos aspectos de suas vidas. Essa restrição se reflete em suas oportunidades profissionais, na sua segurança pessoal e na sua autonomia como indivíduos.

4 ENTRE O PASSADO E O FUTURO: A HERANÇA VIOLENTA DEIXADA PARA AS MULHERES NA SOCIEDADE

“Nossa herança nos foi deixada sem nenhum testamento” (Char, 1946 *apud* Arendt, 2016)⁴. A frase do poeta e escritor francês René Char, proporciona uma breve análise sobre a ausência de direcionamento claro para o que nos é legado, uma herança sem um testamento, sem vontades pessoais e escolhas.

A violência contra a mulher persiste há gerações, enraizando-se nos modelos patriarcais de família, nos quais o poder é centralizado nas mãos do homem, subjungando e oprimindo a mulher. Essa dinâmica continua a se reproduzir e se perpetuar nas relações, mantendo-se arraigada na sociedade. Dessa forma, “nessa sociedade o que não vem descartável é a violência. Porque a marca dela não se retira com a facilidade com que ela entra” (Rocha, 2010, p. 5).

Portanto, qual é a herança deixada para as mulheres na sociedade? Uma herança de aprisionamento ao patriarcado, em que nem todas têm a oportunidade de conquistar sua liberdade. Seja no passado, no presente ou no futuro, a dignidade feminina sempre será matéria de crueldade e negligência na sociedade. Ao examinarmos a herança deixada para as mulheres, percebemos que são frequentemente heranças de subjugação e opressão enraizadas em estruturas patriarcais que persistiram ao longo do tempo.

Em seu livro *Entre o passado e o futuro*, Hannah Arendt (2016) discute as crises da sociedade moderna, atribuindo-as à perda de significado de conceitos como justiça, razão e responsabilidade. Arendt destaca como essa diluição dos significados essenciais contribui para uma desconexão entre o passado e o futuro, gerando desafios existenciais que demandam uma reflexão profunda sobre a condição humana e as bases da vida em sociedade.

A conexão entre a obra de Hannah Arendt e a realidade das mulheres na sociedade contemporânea revela a perda de sentido de conceitos essenciais, tais como justiça, razão, responsabilidade, proteção e liberdade. Especificamente no contexto da violência contra a mulher, essa perda de sentido se manifesta de diversas formas. A falta de justiça é evidente na impunidade dos agressores e nas falhas dos sistemas judiciais em garantir a segurança e os direitos das vítimas.

A análise de Arendt sobre a perda de significado desses conceitos essenciais oferece uma lente útil para compreender e abordar a violência contra as mulheres na sociedade contemporânea. Dessa forma, é imprescindível reconhecer a importância de promover mudanças de grande alcance em nossas estruturas sociais e culturais.

4 “Notre héritage n’est precede d’aucun testament” (Char, 1946).



Para Teles e Melo (2002, p. 15), o termo violência pode ser compreendido como “uma forma de restringir a liberdade de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, reprimindo e ofendendo física ou moralmente”. A violência contra a mulher não é um assunto novo a ser discutido, mas sim uma realidade enraizada na sociedade há muito tempo. O que tem mudado é o esforço contínuo para combater essa violência, mesmo que ainda haja algumas lacunas e ineficiências.

Essa violência muitas vezes é perpetrada como forma de exercer controle e dominação, manifestando-se de várias formas, incluindo violência doméstica, agressão sexual, coerção econômica, entre outras. Para Arendt, a violência tem caráter instrumental e a dominação e a obediência são construídas pela coerção. Assim, o domínio pela pura violência advém de onde o poder está sendo perdido (Arendt, 2009). Refletindo à luz do pensamento de Arendt sobre a violência, podemos compreender que esta se perpetua onde o poder está sendo suprimido. Nesse contexto, a violência contra as mulheres é fundamentada na falta de poder e perpetuação de uma falsa liberdade. Segundo a autora, “a diminuição do poder, seja individual, coletivo ou institucional, é sempre um fator que pode levar à violência [...]. Muito da presente glorificação da violência é causada pela severa frustração da faculdade de ação do mundo moderno” (Arendt, 2009, p. 62).

Para alguns, a concepção de violência está restrita à agressão física. No entanto, ao analisarmos a verdadeira natureza da violência, percebemos que se trata de um processo insidioso que resulta em danos pessoais, emocionais e materiais. Isso se manifesta em ofensas, uso de adjetivos depreciativos, humilhações contínuas e agressões verbais, todas elas afetando a dignidade da vítima. Portanto, de acordo com Marilena Chauí (1985, p. 43), a violência contra a mulher é resultado de “uma ideologia que define a condição ‘feminina’ como inferior à condição ‘masculina’”.

Chauí ainda afirma que quando as mulheres são confrontadas tanto com discurso masculino quanto com o silêncio imposto, elas se tornam sujeitas e, muitas vezes, cúmplices da violência que enfrentam ou são coagidas.

Além disso, Chauí argumenta que as mulheres são “cúmplices da violência que recebem e que praticam, mas sua cumplicidade não se baseia em uma escolha ou vontade, já que a subjetividade feminina é destituída de autonomia” (Chauí, 1985, p. 47-48).

Com o pensamento de Chauí, destaca-se a complexidade da dinâmica de poder na sociedade. Observa-se, com a visão crítica da autora, que as mulheres estão subjugadas e privadas de terem a sua autonomia. Assim, muitas vezes internalizam as normas e os valores impostos por esse sistema dominante, tornando-se involuntariamente cúmplices da violência que enfrentam e perpetuam. A análise de Chauí enfatiza a urgência de dismantelar tais estruturas de poder e procurar caminhos que capacitem as mulheres a quebrar esse ciclo de dependência e violência.

É fundamental compreender o contexto no qual a violência ocorre. Nesse sentido, Arendt nos oferece uma importante lição: “a violência é muda, silencia a troca de opiniões e é usada como meios para obter determinados fins” (Arendt, 1999, p. 177). Portanto, a violência é uma imposição unilateral de vontade sobre os outros, utilizando a força como meio para alcançar objetivos específicos, seja de dominação, seja de medo. A violência doméstica deve ser entendida com base nessa visão.



Inicialmente, contudo, todos precisam concordar que “uma vez introduzida a violência, dor e sofrimento espalham-se em níveis que não podem ser enfrentados e controlados” (Arendt, 2011, p. 96).

É essencial procurar maneiras de assegurar que as mulheres tenham igual acesso à justiça, à proteção e à liberdade, permitindo-lhes viver com dignidade, autonomia e fala, porque, como diz Arendt (2011, p. 331), “as armas e as lutas pertencem ao campo da violência, e a violência, à diferença do poder, é muda; a violência começa onde termina a fala”.

Isso exige um compromisso coletivo de desafiar as normas de gênero estabelecidas e estabelecer sistemas que genuinamente valorizem e protejam os direitos das mulheres. Somente assim conseguiremos construir um futuro em que a herança deixada para as mulheres seja caracterizada pela igualdade, pelo respeito e pela verdadeira oportunidade.

4.1 VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER CONTEMPORÂNEA E OS AVANÇOS DAS LEGISLAÇÕES BRASILEIRAS

Segundo Almeida e Melo (2002), o termo “violência contra a mulher” refere-se à utilização da força física, psicológica ou intelectual para compelir as mulheres a agir contra sua vontade. Isso inclui constrangimento, restrição da liberdade e impedimento de expressar desejos, frequentemente sob ameaça ou violência física.

Na sociedade contemporânea, a violência contra a mulher se manifesta de várias formas. Diversas formas de violência são observadas, como agressões físicas e sexuais cometidas por parceiros íntimos, assédio sexual tanto no ambiente de trabalho quanto em espaços públicos, bem como violência psicológica e emocional. Ademais, a disseminação da violência se ampliou para o mundo digital, espaço no qual ocorrem casos de *cyberbullying*, conhecido como o bullying realizado por meio das tecnologias digitais; o *stalking*, que é a perseguição online; e o compartilhamento de pornografia não consensual.

As mulheres contemporâneas estão inseridas em uma sociedade violenta, que ainda se perpetua, mesmo com a evolução social. A violência contra a mulher persiste como um problema arraigado desde tempos antigos, apesar dos avanços legais. As vítimas continuam sujeitas a uma realidade marcada pela violência.

Na luta por seus direitos, as mulheres que enfrentam violência na sociedade contemporânea conquistaram diversas disposições legais voltadas à proteção de seus interesses e necessidades. Um dos instrumentos mais destacados nesse sentido é a Lei Maria da Penha. O principal propósito dessa legislação, conforme descrito no art. 10º, é estabelecer mecanismos para combater e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, em conformidade também com o § 8º do art. 226 da Constituição Federal, com o intuito de assegurar a proteção das vítimas de violência.

Aprovada em 2006, a Lei Maria da Penha é uma legislação brasileira destinada a enfrentar a violência doméstica e familiar direcionada às mulheres. Seu nome é uma homenagem à Maria da Penha Maia Fernandes, uma cidadã brasileira que enfrentou anos de abuso por parte de seu marido, resultando em uma tentativa de homicídio que a deixou paraplégica.



Essa legislação abrangente estabelece uma variedade de medidas para prevenir e punir a violência direcionada às mulheres, reconhecendo-a como um problema social sério que demanda atenção tanto do Estado quanto da sociedade. Entre as disposições da Lei Maria da Penha estão a instituição de delegacias especializadas no atendimento à mulher, a concessão de medidas protetivas de urgência, como o afastamento do agressor do domicílio, e o acompanhamento psicossocial das vítimas.

A Lei Maria da Penha é considerada tanto inovadora quanto controversa. Segundo Campos (2010), ela introduziu um novo paradigma jurídico ao oferecer uma proteção direcionada às mulheres. Essa legislação pioneira define de maneira clara as diferentes formas de violência contra as mulheres, abrangendo aspectos físicos, psicológicos, sexuais, patrimoniais e morais. Além disso, a lei estabelece a criação de juizados especializados para o julgamento dos crimes nela previstos, conforme estipulado no artigo 14 da própria legislação (Brasil, 2006).

Destaca-se que a Lei Maria da Penha está em consonância com vários tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, incluindo a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Isso demonstra o compromisso do Brasil em seguir as diretrizes estabelecidas por esses tratados no combate à violência de gênero. Todas essas conquistas foram feitas por meio da luta das vítimas, em busca de conseguir uma punibilidade para seu agressor.

Antes da promulgação dessa lei, as mulheres vítimas de agressão eram amparadas pela Lei n.º 9.099/1995, que trata dos crimes de menor potencial ofensivo. Em geral, isso resultava na conversão da pena do agressor em prestação de serviço à comunidade. No entanto, a Lei n.º 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) trouxe alterações significativas ao Código Penal, permitindo que os agressores sejam detidos em flagrante delito ou tenham prisão preventiva decretada. Além disso, esses acusados não podem mais ser sentenciados a penas alternativas.

Conforme mencionado anteriormente, a Lei Maria da Penha é aplicável em casos de violência doméstica contra mulheres, independentemente do gênero do agressor. Os tipos de violência incluem aspectos físicos, psicológicos, sexuais, patrimoniais e morais. Além dela, entrou em vigor a Lei n.º 13.104/2015, alterando mais uma vez o Código Penal para incluir uma nova forma de homicídio qualificado, com o intuito de trazer uma pena mais severa para agressores, denominada de feminicídio, quando o crime for cometido contra a mulher em razão de sua condição feminina. O § 2º dessa legislação esclarece que o feminicídio ocorre em duas circunstâncias: violência doméstica ou familiar, ou quando há menosprezo ou discriminação em relação à condição da mulher.

Recentemente, a prática de *stalking*, reconhecida como crime pela Lei n.º 14.132/2021, emergiu como uma preocupação significativa no contexto da violência contra a mulher. O *stalking*, também conhecido como perseguição, envolve a conduta persistente e invasiva de monitorar, seguir e assediar uma pessoa, provocando-lhe medo e ansiedade. Essa forma de comportamento intrusivo pode se manifestar tanto de maneira presencial quanto por meios eletrônicos, como telefonemas, mensagens, e-mails e redes sociais.

O *stalking* tem relação direta com a violência contra a mulher, muitas vezes sendo empregado como um meio de controle e intimidação por parte de ex-parceiros ou indivíduos com fixação



obsessiva. Essa prática pode contribuir para a perpetuação do ciclo de abuso em relacionamentos abusivos, amplificando o medo e a vulnerabilidade da vítima.

Souza e Bendô (2021) conectam a prática do *stalking* com a violência contra a mulher, ressaltando que, apesar de ter sido recentemente criminalizada, não é uma novidade. Isso significa que, embora a legislação tenha reconhecido o *stalking* como um crime específico, essa forma de assédio e perseguição existe há muito tempo na sociedade, mas antes não era devidamente abordada pelas leis.

Assim, é evidente que a maioria das vítimas da prática do *stalking* são mulheres. Em vista disso, desde a promulgação da Lei Maria da Penha, a perseguição repetida contra a mulher tem sido reconhecida como criminosa, pois causa medo e insegurança à saúde física e mental das mulheres.

Essas leis são essenciais pois reconhecem a seriedade da violência de gênero e visam assegurar a proteção e a segurança das mulheres. No entanto, a eficácia de sua aplicação muitas vezes é prejudicada por questões como a falta de aplicação consistente, a impunidade dos agressores e a escassez de recursos e apoio às vítimas. Assim, apesar de representarem avanços importantes, é crucial abordar essas questões para garantir a efetiva proteção das mulheres e a responsabilização dos agressores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a presente pesquisa, conclui-se que a violência contra a mulher é um sintoma evidente de uma sociedade profundamente enraizada no patriarcado, na qual as mulheres têm sido historicamente subjugadas e desvalorizadas. Essa herança de violência é uma carga pesada que muitas mulheres carregam, perpetuada por uma cultura que frequentemente minimiza ou justifica o abuso.

Os códigos brasileiros antigos refletiam e reforçavam essa desigualdade, negligenciando o reconhecimento pleno dos direitos e da dignidade das mulheres. No entanto, ao longo do tempo, houve avanços significativos nas legislações para proteção das mulheres, como a promulgação da Lei Maria da Penha e a tipificação do feminicídio.

Apesar dos avanços legais, a eficácia das medidas de proteção muitas vezes deixa a desejar. Ainda há uma lacuna entre a lei e sua aplicação prática em razão de uma série de fatores, incluindo falta de recursos, capacitação inadequada das autoridades e uma cultura de impunidade. Além dos aspectos mencionados, é importante considerar os desafios enfrentados pelas mulheres em busca de justiça e proteção diante da violência. Muitas vezes, as vítimas enfrentam obstáculos ao denunciar os agressores, incluindo o medo de retaliação, o estigma social, a falta de apoio da família e da comunidade, bem como a dificuldade em acessar recursos e serviços adequados.

Para enfrentar a situação em questão, além de proteção, é crucial haver suporte eficaz às vítimas. Isso implica investimento significativo em recursos humanos para fortalecer as capacidades das autoridades competentes no atendimento e suporte adequados. É fundamental reconhecer que uma das principais razões que mantêm as vítimas em silêncio é a dependência financeira em relação aos agressores. Muitas vezes, as mulheres se veem numa difícil encruzilhada: suportar abusos contínuos ou arriscar perder seu sustento e de seus filhos ao fazer uma denúncia. Esse dilema destaca a necessidade

premente de oferecer não apenas segurança física, mas também apoio emocional, financeiro e jurídico às vítimas, garantindo que elas tenham alternativas viáveis para romper o ciclo de violência e reconstruir suas vidas com dignidade e autonomia.

Por conseguinte, podemos concluir também que a eficácia das leis de proteção às mulheres depende não apenas de sua existência, mas também da implementação de políticas públicas e do apoio de toda a sociedade. É essencial promover uma cultura de respeito, igualdade e responsabilização, não sendo admissível qualquer forma de violência contra as mulheres, sob nenhuma circunstância. Isso requer um esforço coletivo para desafiar e superar as estruturas de poder desiguais que sustentam a violência de gênero, visando construir uma sociedade mais justa e segura para todas as mulheres.

6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. M. *Ordenações Filipinas: ordenações e leis do reino de Portugal recopiladas por mandato d'el Rei Filipi, o Primeiro*. São Paulo: Saraiva, 1957.

ALMEIDA, M. P.; MELO, C. *Violência contra a mulher: aspectos jurídicos e sociais*. São Paulo: Editora XYZ, 2002.

ARENDT, H. *Compreender: formação, exílio e totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

ARENDT, H. *Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal*. São Paulo: Cia das Letras, 2013.

ARENDT, H. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2016.

ARENDT, H. *Sobre a violência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

BEAUVOIR, S. *O segundo sexo: fatos e mitos*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1949.

BOURDIEU, P. *A dominação masculina: a condição feminina e a violência simbólica*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil* (de 25 de março de 1824). Rio de Janeiro: Presidência da República, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao1824.htm. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932*. Decreta o Código Eleitoral. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1932. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D21076.htm. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal*. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRASIL. *Lei de 16 de dezembro de 1830*. Manda executar o Código Criminal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1830. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1830/lei1830.htm. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRASIL. *Lei Maria da Penha, Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Coíbe a violência doméstica e familiar contra a mulher. Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRASIL. *Lei nº 4.121, de 27 de agosto de 1962*. Dispõe sobre a situação jurídica da mulher casada. Brasília, DF: Presidência da República, 1962. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4121-27-agosto-1962-353846-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRASIL. *Lei nº 11.109, de 28 de março de 2005*. Altera os arts. 148, 215, 216, 226, 227, 231 e acrescenta o art. 231-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11106.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015*. Altera o art. 121 do Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei n.º 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRASIL. *Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1916. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm. Acesso em: 12 mar. 2025.

CAMPOS, A. H. Violência institucional de gênero e a novel ordem normativa: inovações processuais na Lei Maria da Penha. In: LIMA, F. R.; SANTOS, C. (coord.). *Violência doméstica: vulnerabilidades e desafios na intervenção criminal multidisciplinar*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CHAUÍ, M. Participando do debate sobre mulher e violência. In: FRANCHETTO, B.; CAVALCANTI, M. L.; HEILBORN, M. L. (org.). *Perspectivas antropológicas da mulher*. São Paulo: Zahar Editores, 1985. v. 4.

DELGADO, J. A. Estatuto da mulher casada: efeitos da Lei 4.121/62. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 69, n. 539, p. 20-24, set. 1980.

LERNER, G. *A criação do patriarcado: história da opressão das mulheres pelos homens*. São Paulo: Cultrix, 2019.

LIMA, L. L. G.; SOUZA, S. A. Patriarcado. In: COLLING, A. M.; TEDESCHI, L. A. (org.). *Dicionário crítico de gênero*. 2. ed. Dourados: Ed. UFGD, 2019.

PETERSON, J. *12 regras para a vida: um antídoto para o caos*. Portugal: Lua de Papel, 2018.

ROCHA, C. L. A. O direito a uma vida sem violência. In: LIMA, Fausto R.; SANTOS, Claudiene (coord.). *Violência doméstica: vulnerabilidades e desafios na intervenção criminal e multidisciplinar*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SOUZA, D.; BANDÔ, I. O crime de *stalking* e a violência contra a mulher. *Olhar Jurídico*, 4 maio 2021. Disponível em: <https://www.olharjuridico.com.br/artigos/exibir.asp?id=1019&artigo=o-crime-de-stalking-e-a-violencia-contra-a-mulher>. Acessado em: 10 jan. 2025.

TELES, M. A. A.; MELO, M. M. *O que é violência contra a mulher*. São Paulo: Editora Brasiliense, 2002.

A NOVA LEI DOS AGROTÓXICOS (Lei n.º 14.785/2023) E BICAMERALISMO: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO SENADO FEDERAL

THE NEW AGROCHEMICALS LAW (Law n.º 14,785/2023) AND BICAMERALISM: AN ANALYSIS OF THE FEDERAL SENATE'S PERFORMANCE

Thiago Soares Castelliano Lucena de Castro¹

Fabrcio Muraro Novais²

Joviano Cardoso de Paula Júnior³

RESUMO

O presente trabalho tem por tema o bicameralismo e por recorte a análise de dois temas apresentados no Projeto de Lei n.º 1.459 da Câmara dos Deputados, que se transformou na Lei n.º 14.785, de 27 de dezembro de 2023, que criou o novo marco legal dos agrotóxicos no Brasil. Como problema de pesquisa têm-se uma análise qualitativa da atuação do Senado Federal na perspectiva de *locus* de revisão sobre as propostas aprovadas pela Câmara dos Deputados, especificamente a respeito da unificação da competência dos registros dos agrotóxicos junto ao Ministério da Agricultura e a criação do registro temporário no caso de preclusão administrativa. Justifica-se essa análise porque esses dois pontos aprovados modificaram o sistema normativo em vigor há mais de 30 anos, causando impactos no registro e na liberação dos agrotóxicos no Brasil. O objetivo será analisar se o modelo bicameral exercido pelo Senado Federal, como casa revisora, teve o condão de aperfeiçoar, confrontar ou conformar a norma aprovada. Sobre a metodologia, na perspectiva

V. 6
2025

ISSN: 2177-1472

RECEBIDO: 30/03/2025
APROVADO: 20/05/2025

- 1 Doutorando em Direito Constitucional no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestre em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento pela Universidade de Rio Verde (UniRV). Curso de extensão em “U.S. Legal System” pela Fordham University (Nova Iorque). Vice-coordenador do Grupo de Estudos sobre Direito do Agronegócio da Escola Judicial do Tribunal de Justiça de Goiás. Autor dos livros *Concurso de credores no Código de Processo Civil* e *A avaliação da CADEC e a presunção legal no contrato de integração*, ambos pela editora Thoth. Juiz de Direito no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. E-mail: castroecastelliano@yahoo.com.br.
- 2 Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor Adjunto da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e Professor Permanente do Programa de Mestrado Profissional em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento da UniRV; Graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP); ex-Assessor de Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) e de Ministra do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Consultor jurídico. E-mail: fabriciomuraro@uol.com.br.
- 3 Doutorando em Direito Constitucional no IDP. Mestre em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento pela UniRV. Mestre em Direito Constitucional Econômico pela UniAlfa. MBA em Agronegócio pela USP/ESALQ. Especialista em Direito do Consumidor pela UFG. Especialista em Direito e Consultoria Empresarial pela PUC-GO. Especialista em Direito Processual Civil, Direito Tributário e Direito do Consumidor pela Faculdade Damásio. Advogado e Professor. E-mail: profjovianocardoso@gmail.com.

da abordagem do problema, é uma pesquisa qualitativa; quanto aos seus objetivos é exploratória e do ponto de vista procedimental é de estudo de caso e documental.

Palavras-chave: constitucional; bicameralismo; agrotóxicos.

ABSTRACT

This paper focuses on bicameralism and analyzes two topics presented in Bill No. 1,459 of the Chamber of Deputies, which became Law No. 14,785 of December 27, 2023, which created the new legal framework for pesticides in Brazil. The research problem is a qualitative analysis of the performance of the Federal Senate from the perspective of a locus of review of the proposals approved by the Chamber of Deputies, specifically regarding the unification of the jurisdiction of pesticide registrations with the Ministry of Agriculture and the creation of temporary registration in the case of administrative preclusion. This analysis is justified because these two approved points modified the regulatory system in force for over 30 years, causing impacts on the registration and release of pesticides in Brazil. The objective will be to analyze whether the bicameral model exercised by the Federal Senate, as a reviewing body, had the power to improve, confront or conform the approved norm. Regarding the methodology, from the perspective of approaching the problem, it is a qualitative research; as for its objectives, it is exploratory and from the procedural point of view, it is a case study and documentary.

Keywords: constitucional; bicameralism; pesticides.

1 INTRODUÇÃO

Em 15/02/2022, a Câmara dos Deputados apresentou o Projeto de Lei n.º 1.459, substitutivo ao Projeto de Lei do Senado n.º 526/1999, com o objetivo de revogar a Lei dos Agrotóxicos (Lei n.º 7.802/1989) e criar, com isso, um novo marco legal dos agrotóxicos no Brasil.

Apesar da sua extensão e profundidade, com diversos temas técnicos disciplinados, dois temas foram aprovados pela Câmara dos Deputados e submetidos ao escrutínio do Senado Federal. Primeiro, o que estabeleceu a competência do órgão da agricultura (Ministério da Agricultura) como único e exclusivo para apreciação do registro de agrotóxicos, extinguindo-se o modelo tripartite, que

contava com a participação dos órgãos ambiental e da saúde. Segundo, a nova lei fixou prazo legal de apreciação dos pedidos de registros de agrotóxicos e, caso não observado, a expedição do “registro temporário” para fins de utilização, revogando o sistema até então vigente, cujo registro temporário era restrito à pesquisa e experimentação.

É nesse contexto, delimitada nessas duas questões, que essa proposta ousada e inovadora da Câmara dos Deputados colocou à prova a capacidade da casa revisora – Senado Federal – de atuar de forma efetiva na conformação, na confrontação ou no aperfeiçoamento na elaboração da nova legislação. Portanto, justifica-se a presente pesquisa para analisar qualitativamente o modelo bicameral adotado pela Constituição brasileira e o papel do Senado Federal frente ao PL n.º 1.459 nessas duas questões complexas e sensíveis ao agronegócio e à saúde.

O problema de pesquisa reside em questionar como foi a atuação do Senado Federal como casa revisora frente a seu papel no arranjo institucional de bicameralismo brasileiro.

A metodologia de pesquisa é indutiva, utilizando-se do ponto de vista da abordagem do problema a pesquisa qualitativa, com a interpretação de um fenômeno social. Para isso, foram coletados dados públicos referentes à tramitação do Projeto de Lei n.º 1.459 junto ao Senado Federal com a descrição e a avaliação do procedimento do processo legislativo. Os dados analisados foram as manifestações dos Senadores da República em toda a tramitação do projeto de lei, sejam requerimentos ou discursos. Esses dados foram analisados para identificar a atuação da Casa em seu papel revisor frente ao bicameralismo.

2 PROCESSO LEGISLATIVO E BICAMERALISMO

A Constituição Federal de 1988 disciplinou extensamente as regras formais e materiais do processo legislativo de elaboração das Emendas à Constituição, de leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções, no âmbito da União Federal, conforme previsto nos arts. 59 e seguintes.

Essa disciplina envolve escolhas políticas do constituinte originário que perpassam desde a delimitação das pessoas ou instituições autorizadas a deflagrar o processo legislativo até sua procedimentalização, o que abrange a participação de comissões, discussões, votações e conclusão, formando um complexo sistema de formação das leis (Souza, 1999).

Apesar da abrangente regulamentação constitucional, o constituinte não foi capaz de disciplinar com pormenores o *iter* procedimental, oscilando entre um regime minucioso e lacunoso ao mesmo tempo, razão pela qual os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal atuam complementarmente e com força normativa nessa disciplina⁴.

⁴ Tema atual envolve a discussão doutrinária e jurisprudencial sobre os atos *interna corporis* da Câmara dos Deputados Federal e do Senado Federal a respeito do processo legislativo naquilo que é disciplinado pelos seus respectivos regimentos. Algumas normas dos regimentos são de reprodução constitucional, mas outras são capazes de inovar o ordenamento jurídico, a exemplo da previsão de interstício para Emendas à Constituição disciplinada no art. 202, § 6º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Para melhor compreensão vide Tema 1.120 do Supremo Tribunal Federal.

Portanto, o objetivo deste trabalho é analisar uma nuance do desenho institucional da Constituição Federal sobre o bicameralismo no processo legislativo brasileiro, especialmente em projeto de lei ordinário e a atuação do Senado Federal como casa revisora.

O bicameralismo tem origem histórica na Inglaterra no século XIV, onde o complexo arranjo institucional mantinha a coexistência da monarquia e outras diferentes classes sociais que misturavam funções legislativas, judiciárias e administrativas. Com o tempo, evoluíram para a construção de duas casas, representando interesses e classes distintas, uma a aristocracia e outra a oligarquia. Nesse modelo, sua eficiência estava diretamente relacionada à participação de diversas classes influentes e suas respectivas conformações políticas para fins de equilíbrio e estabilidade (Barros, 2014).

Seu objetivo era garantir a conformação política das classes sociais influentes na Inglaterra do século XIV, cujos interesses reais exigiam mantê-las próximas ao poder e com influência sobre os rumos do país. Prova disso é que os membros eram preenchidos exclusivamente pelo critério da hereditariedade, qual seja, o nascimento em família nobre – isso durou até 1958 –, reforçando, assim, seu papel de equilíbrio de forças a partir da representatividade da família nobre que integrava o parlamento (Andrade, 1984).

Interessante observar que é a partir do empirismo que surge o bicameralismo na Inglaterra, não sendo fruto da construção de uma teoria da filosofia política que deduziria os seus contornos orgânicos e seus objetivos axiológicos. Essa configuração institucional, com a coexistência da Câmara dos Comuns como elemento democrático e popular e a Câmara dos Lordes como o fator aristocrático e nobre, surgiu da interação social entre o clero e a sociedade inglesa e da percepção da necessidade política de acolhimento e distribuição de esferas de poder para a manutenção do status quo.

No final do século XVIII, com a independência dos Estados Unidos da América e a elaboração da primeira constituição da era moderna, os federalistas apoiaram a criação de duas casas legislativas: uma delas, a Câmara, seria responsável pela representação do povo; enquanto a outra, o Senado, defenderia os interesses dos Estados Federados.

A partir da experiência inglesa, a teoria política apontou que alguns fatores contribuem para a adoção do sistema legislativo de bicameralismo. Portanto, são apontados cinco motivos. O primeiro deles é o desenvolvimento histórico do país, com sua experiência anterior; o segundo, a dimensão geográfica, especialmente para aqueles de tamanho continental; terceiro, o tamanho da população e a necessidade de obter a vontade popular dos locais mais distantes; quarto, a adoção da forma federal de Estado, que demandaria a criação de uma casa para defesa dos entes políticos estaduais; e, por último, o fato de adotar um sistema presidencialista (Souza, 2023).

Com o passar do tempo, constatou-se que o bicameralismo decorre de uma perspectiva política voltada ao acolhimento de diferentes representantes da sociedade, permitindo a expressão de interesses distintos. Além disso, passou a ser associado à ideia de eficiência, uma vez que os resultados legislativos tenderiam a ser mais qualificados em razão do debate e da contribuição de cada uma das casas no processo de elaboração das leis.

A título exemplificativo, o parlamento do Reino Unido, que compreende a Câmara dos Comuns e a Câmara dos Lordes, possui três objetivos institucionais. Primeiro, avaliar o trabalho do Governo, por meio

de perguntas ao primeiro-ministro todas as quartas-feiras e aos ministros do governo em calendário rotativo; segundo, elaborar e moldar leis eficazes que sejam objeto de discussão e aprovação nas duas Casas; e terceiro, debater e tomar decisões sobre grandes questões do dia, discutindo políticas governamentais.

Portanto, se no passado não havia a construção de uma teoria política sobre o bicameralismo e suas razões estavam ligadas exclusivamente à conformação de grupos nas esferas de tomadas de poder, atualmente compreende-se a importância qualitativa no processo de elaboração das leis para fins de conformação, com o encontro de interesses comuns entre as duas casas; confrontação, com o controle e vedação de uma proposta por uma casa em detrimento da outra; ou aperfeiçoamento da legislação, com o diálogo institucional da elaboração de um texto em que haja consenso (Silva, 2017).

Esse sistema foi capaz de influenciar dezenas de legislações (Barros, 2014), inclusive o Brasil. A Constituição Federal previu o sistema bicameral de elaboração das leis nos arts. 44 e 65, estabelecendo o desenho orgânico da coexistência de duas Casas legislativas (Câmara dos Deputados) e do Senado Federal, com a necessária revisão de um tema objeto de deliberação pela outra, numa relação de complementaridade. Essa ideia de representação pelo povo seria uma ficção, fruto da construção democrática em que a representatividade pela Câmara alcançaria a consciência popular, enquanto o Senado Federal atuaria como uma casa de representação restrita aos interesses dos entes federados (Almeida, 2014).

Em relação à sua avaliação qualitativa, é apontada a classificação do bicameralismo como forte, fraco ou médio, considerando se as duas Casas possuem poderes constitucionais, o que ocorre no sistema brasileiro, e se o método de escolha dos membros do Senado Federal é mais rigoroso do que o da Câmara dos Deputados, o que também ocorre no texto constitucional brasileiro em razão da idade mínima e do sistema majoritário, motivo pelo qual o sistema bicameral brasileiro pode ser considerado como forte (Lijphart, 2019).

A partir disso, indaga-se se a fisionomia institucional do Congresso Nacional, com a formação orgânica de duas Casas legislativas traçadas pela Constituição Federal, trouxe correspondência direta e imediata entre seus objetivos axiológicos sobre o Projeto de Lei n.º 1.459/2022. A presente pesquisa qualitativa aponta como problema a análise do fenômeno do bicameralismo sobre dois temas aprovados no Projeto de Lei n.º 1.459, de 2022, pela Câmara dos Deputados, que alterou substancialmente a Lei do Agrotóxico (Lei n.º 7.802/1989), e analisa como foi a atuação do Senado Federal, discutindo se houve conformação, confrontação ou aperfeiçoamento da proposta.

3 PROJETO DE LEI N.º 1.459/2022

Em 1989, foi aprovada a Lei n.º 7.802, que dispõe sobre a pesquisa, experimentação, produção, embalagem, rotulagem, transporte, armazenamento, comercialização, propaganda, utilização, importação, exportação, registro, classificação, controle, inspeção e fiscalização dos agrotóxicos no Brasil. A legislação ficou conhecida como o Estatuto do Agrotóxico, porque tinha como objetivo

disciplinar todos os espectros desse produto químico sintético utilizado para matar insetos, larvas, fungos e carrapatos.

Em 1999 o Senado Federal apresentou o Projeto de Lei (PLS) n.º 526, a fim de reformar a Lei do Agrotóxico. Contudo, em 15/02/2022, a Câmara dos Deputados apresentou um substitutivo, autuado como o Projeto de Lei n.º 1.459 (Brasil, 2022). A proposta apresentada revogaria totalmente a Lei n.º 7.802/1989. Ela seria bastante abrangente porque disciplinaria toda a cadeia, desde a pesquisa, produção e comercialização, passando por propaganda, importação, exportação etc.

Neste trabalho, serão analisadas duas propostas apresentadas e aprovadas pela Câmara dos Deputados no PL n.º 1.459: o fim da competência tripartite para fins de registro e a criação de uma preclusão para a Administração Pública no exame do registro com consequência da expedição de autorização provisória. Essas duas propostas normativas serão discutidas e debatidas à luz do bicameralismo, tendo por recorte a atuação do Senado Federal.

A primeira proposta aprovada está relacionada à competência tripartite para a liberação dos agrotóxicos. A revogada Lei n.º 7.802/1989 não disciplinou de forma expressa essa múltipla competência, o que foi possível por meio do Decreto Regulamentar n.º 4.074/2002, que criou a análise multifatorial que abrangia aspectos funcionais, ambientais e sanitários pelos Ministérios da Agricultura, da Saúde (Anvisa) e do Meio Ambiente (Ibama), respectivamente. Cada instituição detinha competência autônoma para emitir o parecer pela aprovação ou não do registro segundo seus entendimentos técnicos circunscritos à sua respectiva área de atuação institucional.

A nova lei, em sua proposta original apresentada e aprovada pela Câmara dos Deputados, estabeleceu, no art. 4º, que o órgão federal responsável pelo setor da agricultura seria o único competente para registrar pesticidas e produtos afins, ou seja, caberia apenas ao Ministério da Agricultura o registro de agrotóxico no Brasil.

Art. 4º Fica estabelecido o órgão federal responsável pelo setor da agricultura como o órgão registrante de pesticidas, de produtos técnicos e afins, bem como o órgão federal responsável pelo setor do meio ambiente como o órgão registrante de produtos de controle ambiental, de produtos técnicos e afins (Brasil, 2022).

Com a nova lei, houve a extinção da análise multifatorial e ocorreu a centralização da análise do registro no Ministério da Agricultura e Pecuária, sem prévia oitiva ou anuência dos órgãos ambientais e de saúde.

A segunda proposta normativa, apresentada e aprovada no âmbito da Câmara dos Deputados, estabelecia uma inversão na precaução para fins de liberação. A previsão original, na revogada Lei do Agrotóxico, não fixava prazo nem a consequência pela inércia da Administração Pública na análise do registro do agrotóxico, sendo permitida a liberação temporária, sem registro definitivo, apenas para pesquisa e experimentação. A nova norma, na proposta original do art. 3º, aprovada pela Câmara, estabelecia e fixava prazo máximo para a inclusão e alteração de registro para fins de pesquisa, produção,

exportação, importação, comercialização e uso, fixando entre trinta dias e dois anos, a depender do caso, o dever de análise pelo órgão governamental, a saber:

Art. 3º Os pesticidas, os produtos de controle ambiental, os produtos técnicos e afins, de acordo com as definições constantes do art. 2º desta Lei, somente poderão ser pesquisados, produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados se previamente autorizados ou registrados em órgão federal, nos termos desta Lei.

§ 1º A conclusão dos pleitos de registro e suas alterações deverão ocorrer nos seguintes prazos, contados da sua submissão:

I - produto novo - formulado: 24 (vinte e quatro) meses;

II - produto novo - técnico: 24 (vinte e quatro) meses;

III - produto formulado: 12 (doze) meses;

IV - produto genérico: 12 (doze) meses;

V - produto formulado idêntico: 60 (sessenta) dias;

VI - produto técnico equivalente: 12 (doze) meses;

VII - produto atípico: 12 (doze) meses;

VIII - Registro Especial Temporário (RET): 30 (trinta) dias;

IX - produto para a agricultura orgânica: 12 (doze) meses;

X - produto à base de agente biológico de controle: 12 (doze) meses;

XI - pré-mistura: 12 (doze) meses;

XII - conjunto de alterações do art. 28 desta Lei: 30 (trinta) dias;

XIII - demais alterações: 180 (cento e oitenta) dias (Brasil, 2022).

O aspecto interessante da norma era a criação de preclusão para a Administração. Assim, caso não houvesse análise pelo Ministério da Agricultura, os produtos não analisados receberiam um registro temporário e estariam livres para utilização, revogando-se substancialmente o modelo anterior, no qual essa liberação temporária era restrita à pesquisa e experimentação. Essa liberação temporária estaria condicionada à existência de registro em pelo menos três países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), presumindo-se, assim, que houve análise técnica anterior, conforme § 6º, do art. 3º, da proposta original da Câmara dos Deputados, a saber:

[...] § 6º Fica criado o Registro Temporário (RT) para os produtos técnicos, produtos técnicos equivalentes, produtos novos, produtos formulados e produtos genéricos que estejam registrados para culturas similares ou para usos ambientais similares em pelo menos 3 (três) países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que adotem, nos respectivos âmbitos, o Código Internacional de Conduta sobre a Distribuição e o Uso de Pesticidas da FAO, mediante inscrição em sistema informatizado (Brasil, 2022).

Essas duas substanciosas propostas elaboradas pela Câmara dos Deputados foram por ela aprovadas por meio do seu projeto substitutivo e seguiram para discussão e deliberação do Senado Federal. Para tanto, nos próximos capítulos serão investigados os mecanismos do bicameralismo brasileiro para perquirir se sobre essas duas questões ocorreu conformação, confrontação ou aperfeiçoamento da proposta pela casa revisora. Afinal, o bicameralismo funcionou?

4 CONFORMAÇÃO, CONFRONTAÇÃO OU APERFEIÇOAMENTO?

De início esclarece-se que há uma discussão dogmática em curso na ciência política e na teoria da argumentação acerca da existência ou não de um direito fundamental à justificativa das leis, com a possibilidade de controle da justificativa das razões que levaram o legislador a aprovar uma lei – no caso, a nova Lei dos Agrotóxicos (Mashaw, 1997).

Mas não é esse o propósito e o objetivo deste trabalho. Apesar das razões e justificativas da aprovação da nova Lei dos Agrotóxicos permear toda a discussão da casa revisora – Senado Federal –, não se busca aqui avaliar o grau de suficiência do discurso justificativo do parlamento, uma vez que isso envolve um processo coletivo intrincado e complexo, que se inicia antes do parlamento e ainda carece de critérios de controle (Oliver-Lalana, 2013).

A construção democrática que permeia o processo legislativo brasileiro, especificamente para as leis ordinárias, envolve a atuação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, este composto por senadores da república, representantes dos seus entes federados, que servem ao espírito de equilíbrio e prudência, encontrado, normalmente, em homens e mulheres mais vividos e experimentados, razão pela qual há idade mínima prevista na Constituição. Pressupõe-se que na atuação do Senado Federal, como casa revisora, haveria experiência, ponderação e respeito ao processo de criação da lei (Bulos, 2011).

Na atuação de representação dos entes federados perante o projeto de lei aprovado pela Câmara dos Deputados, o Senado Federal poderia adotar o papel conformador, ratificando a escolha política daquela Casa; a função de confrontador, apresentando resposta constitucional antagônica à apresentada por aquela Casa; ou ainda de aperfeiçoamento da proposta original, fruto da construção democrática na manutenção do texto original com melhorias.

Foi assim que no dia 15 de fevereiro de 2022 o presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Arthur Lira, encaminhou ao Senado Federal o Projeto de Lei n.º 1.459/2022, substitutivo da Câmara ao Projeto de Lei do Senado n.º 526/1999, com duas propostas que alterariam substancialmente o marco legal dos agrotóxicos no Brasil. Primeiro, fixaria como único órgão registrador o responsável pela política agrícola, no caso, o Ministério da Agricultura, e ainda criaria uma preclusão administrativa, a fim de justificar a criação de um registro temporário (Brasil, 2022).

O escrutínio pelo Senado Federal ocorreu em pouco mais de um ano. Entre a data do envio do PL 1.459/2022 pela Câmara, em 15/02/2022, e a aprovação do texto final pelo Senado Federal, em 28/11/2023, transcorrem 1 ano e 9 meses. Numa análise qualitativa constata-se que o Senado Federal exerceu papel rigoroso na análise da proposta nesses dois pontos, conforme se analisará adiante.

No Senado Federal, em 01/06/2022, o texto da Câmara foi encaminhado à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, presidida pelo Senador Acir Gurgacz e composta por 17 Senadores da República. As comissões, como micro-órgãos internos, são capazes de dividir o trabalho parlamentar, trazendo consigo melhora na técnica legislativa em razão do contato do parlamentar com pessoas ou instituições detentoras de *expertises* e capazes de fornecer dados, opiniões, informações, enfim, conteúdos científicos ou não do objeto da deliberação.

No caso do projeto em questão, a referida Comissão deferiu os dois requerimentos de realização de audiências públicas.

Em 22/06/2022, na 14ª Reunião Extraordinária da Comissão, foi realizada a primeira audiência pública de instrução do projeto com a presença dos seguintes expositores: Leomar Daroncho, Procurador do Trabalho e Representante do Fórum Nacional de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos; Dra. Larissa Mies Bombardi, Professora Doutora do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo (USP); Dr. Caio Carbonari, Doutor em Proteção de Plantas pela Universidade Estadual Paulista (Unesp); Mário Urchei, Diretor de Ciência e Tecnologia do Sindicato Nacional dos Trabalhadores de Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário (Sinpaf); Naiara Bittencourt, Advogada na organização Terra de Direitos e integrante da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA); e Paulo Amaral, Advogado e Engenheiro Agrônomo consultor da Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (Abrapa).

No dia seguinte, em 23/06/2022, foi realizada a 15ª Reunião Extraordinária da Comissão e a segunda audiência pública com a presença dos seguintes expositores: Thuanne Bráulio Hennig, Pesquisadora da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em avaliação de risco e toxicidade de agrotóxicos no solo; Dra. Karen Friedrich, pesquisadora com doutorado em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Fiocruz), com ênfase em Toxicologia e Saúde e Representante da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco); Dr. José Otavio Menten, Professor Sênior da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (Esalq/USP); Marina Lacôrte, Engenheira Agrônoma, Mestre em Ecologia Aplicada e Representante da Greenpeace Brasil; Rafael Rioja Arantes, Representante do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC - Programa de Alimentação Saudável e Sustentável); e Reginaldo Minaré, Diretor Técnico Adjunto da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).

Nas duas audiências foram expostas opiniões sobre diferentes frentes ideológicas, profissionais, técnicas e econômicas, desde representantes favoravelmente contra e outros manifestamente a favor dos agrotóxicos na agricultura brasileira, passando ainda por cientistas de universidades e centros técnicos de excelência para fins de enriquecimento do debate e aperfeiçoamento da técnica legislativa do parlamento.

Em 07/07/2022, o relator, Senador Acir Gurgacz, apresentou o relatório onde destacou o papel da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, reforçando a pertinência da atuação. Sobre os aspectos da constitucionalidade e juridicidade, reconheceu ser formal e materialmente constitucional. No mérito, elogiou a proposta da Câmara dos Deputados nos dois pontos discutidos neste trabalho, a centralização do registro no Ministério da Agricultura e a criação de preclusão Administrativa. Para tanto, expressamente afirmou que:

No mérito, consideramos o Projeto muito oportuno. Concordamos com o entendimento da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), segundo a qual a Proposição representa um marco regulatório previsível e funcional, que venha a contribuir para um ambiente juridicamente seguro, o que pode resultar em maiores investimentos em inovação e segurança. Atualmente, sabe-se que o processo de registro de pesticidas é moroso devido à excessiva burocracia, sendo necessária a simplificação do registro contemplada na proposta, além da centralização das ações procedimentais de registro junto ao Ministério da Agricultura. Quanto à análise de risco, entendemos que a Proposição trata de metodologia utilizada na maioria dos países desenvolvidos, considerando a exposição ao pesticida e não apenas suas características intrínsecas. Compartilhamos o entendimento de que tais medidas são, portanto, fundamentais para dotar nosso agronegócio de mais dinamismo, registrou ser oportuno e disse se tratar de um marco regulatório previsível e funcional, contribuindo para um ambiente juridicamente seguro. (Brasil, 2022).

Por fim, opinou apenas pela rejeição de um ponto no dispositivo que trata dos produtos fitossanitários para uso próprio, previsto no § 22, art. 3º, do Substitutivo, que não é objeto de discussão por este trabalho. Portanto, manteve na íntegra as duas modificações objeto de pesquisa deste trabalho: a competência do Ministério da Agricultura e o registro temporário.

Após seu relatório, o Senador Esperidião Amin, em 17/08/2023, apresentou a Emenda de Redação nº 1, propondo que em vez da expressão “receituários agrônômicos emitidos por engenheiros agrônomos ou florestais legalmente habilitados” seja utilizado “receituários agrônômicos emitidos por profissionais legalmente habilitados e seus respectivos Conselhos de Fiscalização Profissional”.

Em 18/10/2022, foi apresentado novo requerimento de audiência pública, que foi deferido. Em 22/11/2022 foi realizada a terceira audiência pública com a presença das seguintes pessoas e entidades: Marcos A. Orellana, Relator Especial das Nações Unidas sobre as implicações para os direitos humanos da gestão ambientalmente correta e descarte de substâncias e resíduos perigosos (ONU); Carlos Goulart, Diretor do Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Adriana Torres de Sousa Pottier, Gerente de Monitoramento e Avaliação do Risco da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Em 22/11/2022, foi apresentada a segunda emenda de redação, a Emenda de Redação n.º 2, pelo Senador Chico Rodrigues, propondo que em vez da expressão “receituários agrônômicos emitidos por engenheiros agrônomos ou florestais legalmente habilitados” passasse a constar “receituários agrônômicos emitidos por profissionais legalmente habilitados, bem como por seus respectivos Conselhos de Fiscalização Profissional”.

Em 23/11/2022, o relator apresentou novo relatório, no qual, mais uma vez, destacou a constitucionalidade e juridicidade da medida e registrou a questão da morosidade do registro, tratando sobre a preclusão administrativa e a importância da competência do Ministério da Agricultura no registro dos agrotóxicos. Portanto, sobre os dois temas polêmicos houve posicionamento expresso favorável,

aderindo à proposta da Câmara dos Deputados sem fazer nenhum tipo de correção de rumo. Também destacou o papel inovador da nova legislação, manteve a rejeição da questão dos produtos fitossanitários e acolheu a Emenda de Redação n.º 1 do Senador Esperidião Amin. Sobre os temas objetos deste trabalho, o relator expressamente consignou que:

No mérito, consideramos o Projeto muito oportuno, uma vez que altera as regras de aprovação, comercialização e uso dos pesticidas em nosso território, refletindo uma necessidade de atualização normativa diante do desenvolvimento técnico e científico do mundo atual.

[...]

Concordamos com o entendimento da Embrapa, segundo a qual a Proposição representa um marco regulatório previsível e funcional, que venha a contribuir para um ambiente juridicamente seguro, o que pode resultar em maiores investimentos em inovação e segurança. Atualmente, sabe-se que o processo de registro de pesticidas é moroso devido à excessiva burocracia, o que deve ser urgentemente revisto.

[...]

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) vai assumir o papel de coordenação do processo de análise e uso dos pesticidas, conforme orientações do Tribunal de Contas da União (TCU). Acrescenta-se que a Embrapa também considera relevante a designação do Mapa como o órgão de coordenação e registro dos pesticidas e afins (Brasil, 2022).

Portanto, no relatório foram mantidos na íntegra o art. 3º, § 1º (prazo para registro) e § 6º (registro temporário caso o prazo não seja observado) e o art. 4º (competência do Ministério da Agricultura), veiculados pelo PL 1.459, mantendo-se fiel à redação proposta pela Câmara dos Deputados.

Em 29/11/2022, o Partido dos Trabalhadores (PT) apresentou o Requerimento n.º 19/2022 para votação em separado para fins de supressão do registro temporário de agrotóxico não aprovado pelo Ministério da Agricultura, previsto no § 6º, do art. 3º. Também apresentou o Requerimento n.º 20/2022 para votação em separado e supressão dos prazos previstos nos incisos VI a XII do art. 3º do PL. Verifica-se, com isso, que um relevante partido com representação no Senado Federal discordou da proposta da Câmara dos Deputados de criação do registro temporário no caso de não análise do registro do agrotóxico no prazo legal. Com isso, pretendia exercer a função de aperfeiçoamento da proposta original realizada pelos deputados federais.

Em 19/12/2022, a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, por maioria, aprovou o relatório do Senador Acir Gurgacz e rejeitou os destaques do PT, ou seja, manteve na íntegra o projeto da Câmara sobre os prazos, o registro temporário e a competência do Ministério da Agricultura. Foi aprovado ainda o pedido de urgência.

Apesar da aprovação, alguns senadores atuaram ativamente para a não aprovação do PL 1.459. Para tanto, em 20/12/2022, o Senador Paulo Rocha, do PT, apresentou três requerimentos:

o Requerimento n.º 817, que pede preferência a outro projeto de lei do senado (PLS 526/1999) que disciplina a matéria; o Requerimento n.º 818, que retira da pauta o projeto; e o Requerimento n.º 819 que pede o adiamento da votação. O Senador Humberto Costa, do PT, apresentou o Requerimento n.º 150/2023, no qual requereu a oitiva da Comissão de Assuntos Sociais, e o Requerimento n.º 153/2023, no qual pediu o envio à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. A Senadora Eliziane Gama apresentou o Requerimento n.º 152/2023, no qual requereu fosse ouvida a Comissão de Meio Ambiente. Com isso, houve a tentativa da casa revisora – Senado Federal – de não acolher a proposta da Câmara dos Deputados ou, ao menos, trazer para o debate outra comissão especializada para aperfeiçoar as discussões, a fim de aprofundar o tema objeto da proposta legislativa.

A presidência do Senado Federal deferiu o Requerimento n.º 152/2023 e determinou a remessa à Comissão de Meio Ambiente, que foi recebida em 08/05/2023 e em 09/05/2023 foi distribuída ao relator Senador Fabiano Contarato.

Em 20/09/2023, o relator apresentou parecer reforçando o papel da Comissão do Meio Ambiente de opinar sobre assuntos referentes à defesa do meio ambiente, especialmente conversação da natureza, defesa do solo e recursos naturais.

No mérito, registrou sua constitucionalidade e juridicidade e ainda compartilhou o entendimento da Comissão de Agricultura sobre a necessidade de atualização da norma. Assim, apresentou diversas modificações e supressões, duas delas representativas ao projeto original (PL 1.459). Primeiro, retirou do Ministério da Agricultura o papel centralizador, modificando de forma expressiva o original do PL 1.459, mantendo a coexistência da Anvisa e do Ibama no processo de registro. Segundo, até manteve a fixação de prazo para registro, mas opinou pela supressão do § 6º, do art. 3º, que assegurava a anuência tácita quando não observado o prazo de registro, a saber:

No que tange à definição das competências dos órgãos envolvidos no processo de análise e registro de agrotóxicos e de produtos de controle ambiental, entendemos necessários diversos ajustes para sanar imprecisões e delimitar adequadamente o papel desses órgãos, bem como para preservar as competências da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

[...]

Outro ponto polêmico do projeto, e que deve ser retirado, é a criação da figura da anuência tácita, que abre a possibilidade para a efetiva concessão de registro e comercialização no país de moléculas que sequer foram avaliadas pelos órgãos brasileiros competentes. Para tanto, devem ser suprimidos os §§ 6º a 10 do art. 3º, o § 4º do art. 12 e o § 3º do art. 26. (Brasil, 2022).

Em 20/11/2023, o relator apresentou um relatório complementar no qual voltou atrás no aspecto da competência do Ministério da Agricultura. Expressamente consignou:

Em segundo lugar, ciosos pela eficiência e organização do sistema de reanálise dos pesticidas e dos produtos de controle ambiental, entendemos ser correto que o processo tenha um gestor para que a governança dos trabalhos seja otimizada e para que a sociedade seja atendida de forma adequada no menor espaço de tempo possível. Assim, acatamos a demanda e opinamos pela manutenção do órgão federal responsável pelo setor da agricultura como coordenador do processo de reanálise dos pesticidas e do órgão federal responsável pelo setor do meio ambiente como o coordenador do processo de reanálise dos produtos de controle ambiental, o que demanda a manutenção dos §§ 1º e 2º do art. 28 do PL (Brasil, 2022).

Verifica-se, assim, uma atuação mais incisiva e contundente da Comissão do Meio Ambiente na sua função de revisão e aperfeiçoamento do projeto da Câmara. Esse diálogo institucional reflete seu papel de amadurecimento e maior reflexão sobre o projeto originário, garantindo maior solidez no processo legislativo, evitando-se, com isso, decisões açodadas. Essa dupla análise, ou seja, primeiro da Câmara dos Deputados e depois do Senado Federal, foi capaz de impedir ao menos uma mudança abrupta no regime dos agrotóxicos, retirando-se a criação do registro temporário.

Em 22/11/2023, o relatório original e o relatório complementar foram aprovados na 42ª reunião da Comissão do Meio Ambiente e encaminhados ao Plenário.

No dia 28/11/2023, o Plenário do Senado Federal, em Sessão Deliberativa, aprovou o PL n.º 1.459/2022, com as modificações e supressões apresentadas pelas Comissões de Agricultura e do Meio Ambiente. Para tanto, os dois temas tratados originalmente pela Câmara dos Deputados relacionados à competência do Ministério da Agricultura e o registro temporário em razão de anuência tácita foram debatidos e decididos de formas diferentes.

Sobre a competência do órgão responsável pela agricultura (Ministério da Agricultura), manteve o PL 1.459 e assim estabeleceu definitivamente:

Art. 4º É estabelecido o órgão federal responsável pelo setor da agricultura como o órgão registrante de agrotóxicos, de produtos técnicos e afins, bem como o órgão federal responsável pelo setor do meio ambiente como o órgão registrante de produtos de controle ambiental, de produtos técnicos e afins (Brasil, 2022).

Já sobre a preclusão administrativa com a criação do “registro temporário” (art. 3º, § 6º, do PL 1.459) para os agrotóxicos não apreciados nos prazos fixados em lei, desde que existente produto similar em três países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), foi suprimido expressamente, negando a existência dessa figura, tornando evidente a não concordância com o texto aprovado pela Câmara.

Para que, ontologicamente, no estudo e conhecimento do ser, a lei aprovada seja dotada de um valor axiológico superior, com maior respeitabilidade, pressupõe-se que haja uma análise holística entre aqueles que carregam os reclamos das suas bases sociais nas expressões econômicas (trabalhadores

e patrões), culturais, religiosas (pastores, leigos etc.) e profissionais (médicos, advogados, dentistas, professores, produtores rurais etc.), no caso, pelos integrantes da Câmara dos Deputados, e, ainda, aqueles cujas experiências públicas e privadas, naturalmente impostas pela fixação da idade mínima de 35 anos, permitiriam uma análise parcimoniosa sob a perspectiva do ente federal o qual representa, no caso, os integrantes do Senado Federal.

A atuação das duas Casas no processo legislativo confere legitimidade à norma, instaurando uma pretensão normativa que gera expectativa de debate e discussão. Trata-se de um exercício valorativo decorrente da natureza democrática do texto constitucional, cujo corpo normativo, enquanto sistema de valores, exige essa realização (Ferraz Júnior, 1996).

Nesse contexto, o Senado Federal, na discussão envolvendo as questões de competência para registro e a criação de registro temporário, foi capaz de modificar substancialmente o PL n.º 1.459, reforçando seu papel contido, independente e experiente na condução do debate público. O bicameralismo não funciona apenas como instrumento orgânico de acomodação institucional, ele atua no prolongamento do processo legislativo e, por consequência, com a possibilidade de amadurecimento das discussões.

Apesar da aparente redundância, o que se tornou claro com a confirmação da competência do Ministério da Agricultura para o registro, até nisso há contribuição da segunda casa revisora. Não se trata de um papel meramente confirmatório da decisão política anterior, e sim um reforço de que o rumo adotado pela proposta original foi o mais adequado. A discussão, presumidamente menos acalorada do Senado Federal, pressupôs um distanciamento maior do objeto, com menos influência das bases locais, e o melhoramento das credenciais democráticas da deliberação, tornada mais longa e mais profunda, exatamente o que ocorreu no presente caso.

Na proposta originária do PL 1.459 da Câmara dos Deputados, as duas propostas – competência e registro temporário – foram objeto de escrutínio público nas duas comissões, com audiências públicas realizadas, pedidos de destaque para fins de supressão e objeto de deliberação final com a retirada da criação do registro temporário, demonstrando que o Senado Federal atuou proativamente na discussão e no amadurecimento do referido projeto de lei.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após 30 anos em vigor, a Lei do Agrotóxico (Lei n.º 7.802/1989) foi inteiramente revogada pelo PL n.º 1.459/2022, proposto pela Câmara dos Deputados e revisto pelo Senado Federal.

O bicameralismo tem sua origem histórica na Inglaterra no século XIV e seu objetivo era a conformação política de classes sociais influentes, mantendo-as influentes.

Atualmente, o bicameralismo compreende a importância qualitativa no processo de elaboração das leis para fins de conformação, confrontação e ou aperfeiçoamento do processo de tomada de decisão legislativa, modelo acolhido no Brasil nos arts. 44 e 65 da Constituição Federal.

Especificamente sobre o PL n.º 1.459/2022, duas propostas foram aprovadas pela Câmara dos Deputados e externalizaram grandes e profundas modificações: a concentração da competência do

registro junto ao Ministério da Agricultura e a criação do registro temporário no caso de preclusão administrativa na análise de registro. Esses dois pontos aprovados modificaram um sistema normativo em vigor há mais de 30 anos, causando profundos impactos nos registros de agrotóxicos.

Na função de casa revisora, o Senado Federal, em pouco mais de um ano, atuou de forma ativa, competente e dedicada, com ampliação do debate. Para tanto, utilizou-se de duas comissões, a Comissão de Agricultura e a Comissão do Meio Ambiente, para ouvir dezenas de pessoas e instituições no processo de tomada de decisão sobre o PL n.º 1.459/2022.

Ao final, manteve a competência exclusiva do Ministério da Agricultura como órgão de concessão de registro de agrotóxico e não acolheu a criação do registro temporário.

Com isso, a partir das discussões e votações nas comissões do Senado Federal, constatou-se que o bicameralismo foi colocado à prova e axiologicamente correspondeu ao arranjo institucional previsto no texto constitucional. Foi realizada uma ampla discussão, com críticas e resistências aos dois pontos, com exercício do controle de qualidade sobre as propostas, ocorrendo a confrontação e rejeição à proposta do novo regime de registros temporários e a conformação quanto à competência para aprovação dos agrotóxicos.

No âmbito do processo democrático, foram apresentadas perspectivas diferentes, evidenciadas pela apresentação de dois relatórios distintos pelo relator do tema na Comissão do Meio Ambiente. Essa situação provocou novos debates e conduziu à aproximação de um consenso, que manteve o Ministério da Agricultura como órgão registrador, porém determinou a supressão do registro temporário.

Portanto, apesar das críticas à redundância institucional, a coexistência de casas distintas, nesse caso, serviu para o aprimoramento do debate sobre o tema.

6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. D. M. Da organização dos poderes. In: CANOTILHO, J. J. G.; MENDES, G. F.; SARLET; I. W.; STRECK L. L. (org). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Almedina, 2014.

ANDRADE, A. A evolução política dos parlamentos e a maturidade democrática: o exemplo modelar do parlamento inglês. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 21, n. 8, p. 69-75, 1984.

BARROS, V. O. A. *O bicameralismo brasileiro: análises e perspectivas*. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 mar. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002*. Regulamenta a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4074.htm. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.785, de 27 de dezembro de 2023*. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem, a rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e das embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental, de seus produtos técnicos e afins; revoga as Leis nºs 7.802, de 11 de julho de 1989, e 9.974, de 6 de junho de 2000, e partes de anexos das Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/14785.htm. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. *Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989*. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7802.htm. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei Ordinária 1.459, de 01º de junho de 2022*. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem, a rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e das embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental, de seus produtos técnicos e afins. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/153396>. Acesso em: 28 mar. 2025.

BULOS, U. L. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011.

FERRAZ JÚNIOR, T. S. Constituição brasileira e modelo de Estado: hibridismo ideológico e condicionantes históricas. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 17. p. 38-49, 1996.

LIJPHART, A. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.



MASHAW, J. *Greed, chaos and governance: using public choice to improve public law*. New Haven: Yale U. Press, 1997.

OLIVER-LALANA, A. D. Rational Lawmaking and Legislative Reasoning in Parliamentary Debates. In: WINTGENS, Luc J.; OLIVER-LALANA, A. D. (ed.). *The Rationality and Justification of Legislation*. Cham: Springer, 2013.

SILVA, J. A. *Processo constitucional de formação das leis*. São Paulo: Malheiros, 2017.

SOUZA, A. L. B. Processo Legislativo. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 761, p. 753-760, 1999.

SOUZA, P. F. M. *Processo legislativo bicameral no Brasil: como as câmaras resolvem suas divergências na elaboração legislativa?* 2023. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

A PERPETUAÇÃO DA CULTURA DO MEDO NA ATUAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS: UMA ANÁLISE CRIMINOLÓGICA DA ESTRATÉGIA DE *FEARMONGERING*

THE PERPETUATION OF THE CULTURE OF FEAR IN THE ACTIONS OF POLITICAL AGENTS: A CRIMINOLOGICAL ANALYSIS OF THE FEARMONGERING STRATEGY

Carolina Marra Rocha Teixeira¹
Gaspar Alexandre Machado de Sousa²

V. 6
2025

ISSN: 2177-1472

RECEBIDO: 26/03/2025
APROVADO: 20/05/2025

RESUMO

Fearmongering é o termo atribuído à exploração do medo para além dos limites da proporcionalidade e razoabilidade, criando um ambiente de alarmismo para a persecução de objetivos pessoais. Trata-se de uma estratégia empregada há anos para o controle das massas que, no contexto hodierno, alcança sua máxima com a espetacularização da criminalidade e a elaboração de um arcabouço punitivo voltado, sobretudo, para a neutralização do criminoso. O medo, como uma arma política, possibilita a promoção pessoal em um ambiente no qual a população, apavorada, procura por uma figura capaz de lhe apresentar soluções aparentemente rápidas. Por meio de uma revisão da literatura, o presente estudo busca, pois, analisar a cultura do medo e como ela pode ser compreendida à luz da criminologia quando empregada por agentes políticos. Com efeito, observou-se que, em um mundo paranoico, a emergência causada pela existência de um inimigo leva à adoção de um Direito Penal de caráter simbólico, que, em meio à supressão de garantias, mostra-se ineficaz para a solução das mazelas sociais.

Palavras-chave: cultura do medo; agentes políticos; *fearmongering*; direito penal simbólico; inimigo.

1 Especialista em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Advogada. E-mail: carolinamarra2@hotmail.com.

2 Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da UFG, bolsista produtividade do PPGDP-UFG. E-mail: gaspar@ufg.br.



ABSTRACT

Fearmongering is the term used when referring to the exploitation of the fear beyond the limits of proportionality and reasonableness, creating an alarmist environment to the pursuit of personal goals. It is a strategy employed throughout the years for the control of the masses that, in modern context, reaches its peak with the spectacularization of criminality and the elaboration of a punitive apparatus aimed, above all, to the neutralization of the criminal. Fear, as a political weapon, makes personal advancement possible in an environment in which the terrified population looks for a figure capable of offering them seemingly quick solutions. Through a literature review, this study seeks, therefore, to analyze the culture of fear and how it can be comprehended in the light of criminology when used by political agents. Furthermore, it was observed that, in a paranoid world, the emergency caused by the existence of an enemy leads to the adoption of a symbolic Criminal Law which, amid the suppression of guarantees, proves to be ineffective in resolving social ills.

Keywords: culture of fear; political agents; fearmongering; symbolic criminal law; enemy.



1 INTRODUÇÃO

A humanidade, em todas as suas nuances e evoluções, sempre teve medo de algo. Trata-se de um componente da experiência humana que assume, ao longo da história, diferentes identidades e molda o desenvolvimento da civilização na qual exerce sua influência.

O mar, a peste, a morte, o pós-morte, o divino, o satã e a feitiçaria são alguns dos elementos que despertaram no homem profundo terror. O historiador francês Jean Delumeau (2009, p. 12), ao discorrer sobre essa emoção, delineou: “não só os indivíduos tomados isoladamente, mas também às coletividades e às próprias civilizações estão comprometidos num diálogo permanente com o medo”.

Na *Ilíada* (1951), o medo é representado pela entidade Fobos, filho da guerra (Ares), que, com seus irmãos Deimos (terror) e Éris (ódio), guia os homens na batalha de Troia (Livro IV, verso 440).

Os gregos compreenderam o potencial dessa emoção para a conquista dos desígnios: o escudo de Hércules, conforme descrição de Hesíodo (2000), tinha a divindade em seu centro com olhos incandescentes (verso 145), uma arma capaz de despertar pavor em seus inimigos.

Outrossim, na literatura contemporânea, a possibilidade de utilizar o medo como mecanismo capaz de moldar o comportamento alheio é também abordada. Personagens como Batman e Espantalho, valendo-se, respectivamente, de uma máscara³ e de uma toxina, exploram a complexidade desse sentimento e o poder que exerce na percepção do indivíduo sobre sua realidade.

Nesse sentido, o termo *fearmongering* surge em referência à estratégia de utilização do medo como uma ferramenta de controle social. Segundo o Dicionário Cambridge⁴, alude à ação de tentar, intencionalmente, fazer com que as pessoas tenham medo de algo quando não é necessário ou razoável.

O presente estudo foca, pois, nessa espécie de medo que foge dos padrões da proporcionalidade e leva à instauração de um sentimento de insegurança e pânico coletivo. Constatado o potencial do medo de operar como uma arma político-social, compreende-se a necessidade de análise de sua utilização pelos mecanismos de poder.

Utilizado como um artifício de manipulação das massas, o pavor disseminado por grupos dominantes afeta, diretamente, a percepção que a sociedade tem de sua própria realidade.

Quando abordada do ponto de vista da Criminologia, a instrumentalização do medo afeta não apenas as aceções que a comunidade tem sobre a criminalidade, mas também a atuação do sistema de justiça criminal e a própria legislação penal.

Nesse sentido, é possível observar a atuação de agentes políticos que, reproduzindo discursos maniqueístas do ‘nós versus eles’, perpetuam uma estrutura inquisitória de identificação e combate do inimigo. Instaurado um cenário de guerra, são produzidas estruturas normativas voltadas para o combate da ameaça.

O perigo transmitido – ou idealizado – por essa figura é tamanho que justifica então a inexistência de limites para o poder punitivo, com o surgimento de uma legislação de emergência e um Direito Penal que, em vista de sua incapacidade de oferecer soluções concretas para as questões sociais, adquire um caráter simbólico.

Posto isso, a pesquisa voltou-se para a compreensão da cultura do medo e seu estudo como uma estratégia política sob a perspectiva criminológica por meio de uma revisão da literatura. Por conseguinte, procedeu-se ao exame do medo patológico e sua espetacularização, conceituando-o como uma ferramenta de controle social.

Em seguida, focou-se na tática de identificação do inimigo como elemento essencial para a construção do mundo paranoide e o papel do bode expiatório como conceito desenvolvido por Zaffaroni (2013) para a Criminologia.

3 Sobre o tópico, cabe a reflexão desenvolvida pelo sociólogo Roger Caillois (1961, p. 22 apud Delumeau, 2009, p.27): “Máscara e medo, máscara e pânico estão constantemente presentes juntos, inextricavelmente emparelhados [...] [o homem] abrigou atrás desse segundo rosto seus êxtases e suas vertigens, e sobretudo o traço que ele tem em comum com tudo que vivi e quer viver, o medo, sendo a máscara ao mesmo tempo tradução do medo, defesa contra o medo e-mail de espalhar o medo”.

4 “The action of intentionally trying to make people afraid of something when this is not necessary or reasonable” (*FEARMONGERING*).

Apreendida a técnica do *fearmongering*, passou-se à ponderação do agente político enquanto um sujeito determinante na sociedade, cuja ação afeta diretamente a estrutura do sistema punitivo. Por fim, valendo-se da ideia de Direito Penal Emergencial, foi possível identificar a relação existente entre a perpetuação da cultura do medo e a instauração de uma legislação criminal simbólica.

O estudo adotará como referencial teórico a obra *A questão criminal*, de Eugenio Raúl Zaffaroni, alicerçando-se em conceitos criminológicos desenvolvidos pelo jurista de forma a realizar uma análise interdisciplinar com concepções históricas e sociológicas.

Nesse diapasão, como referencial para a compreensão do fenômeno do medo e sua utilização como artifício de poder, foram utilizadas as reflexões de Jean Delumeau, em *A história do medo no Ocidente*, e de Barry Glassner, em *The culture of fear: why americans are afraid of the wrong things*.

2 MEDO: UMA FERRAMENTA DE CONTROLE SOCIAL

O medo é um fenômeno que pode ser compreendido como uma experiência individual e coletiva. O primeiro corresponde a uma emoção ligada à preservação pessoal, desencadeada pela consciência da existência de uma ameaça iminente. O último, por sua vez, identifica-se como um hábito do grupo de temer determinado risco, seja verdadeiro ou fictício (Delumeau, 2009, p. 32).

Impende destacar que o medo é um elemento intrínseco à vivência humana⁵. Contudo, quando o temor ultrapassa os limites toleráveis, este passa a assumir um caráter doentio e obstaculizador, podendo “tornar-se a causa da involução dos indivíduos” (Delumeau, 2009, p. 25).

O presente estudo será focado, pois, nessa espécie de medo último que leva à alienação dos indivíduos e que os priva da sensação de consolo. Instaurado o medo patológico, a hegemonia desse sentimento proporciona o terreno ideal para a instauração de um pânico geral⁶.

Em um movimento de deslocamento do sentimento de angústia individual para a inquietação coletiva, tem-se uma espécie de canalização do medo, com a fabricação de “medos precisos de alguma coisa ou alguém [...]. Em uma sequência longa de traumatismo coletivo, o Ocidente venceu a angústia ‘nomeando’, isto é, identificando, ou até ‘fabricando’ medos particulares” (Delumeau, 2009, p. 35).

A sensação de inquietude interna é superada pela externalização da angústia, que leva à sua transformação no medo de algo ou de alguém. A impossibilidade de aceitação da própria obscuridade leva o ser humano a visualizar no outro a personificação de seus medos, identificando-o como fonte de perigo e ameaça: “a crença em uma ameaça tangível possibilita explicar e justificar o senso de desconforto do indivíduo”⁷ (Back; Kerckhoff, 1968, p. 160-161 *apud* Glassner, 2018, p. 28, tradução nossa).

5 “O espírito humano fabrica permanentemente o medo” (Delpierre, 1974, p. 15 *apud* Delumeau, 2009, p. 35).

6 “We had better learn to doubt our inflated fears before they destroy us. Valid fears have their place; they cue us to danger. False and overdrawn fears only cause hardship. Even concerns about real dangers, when blown out of proportion, do demonstrate harm” (Glassner, 2018, p. 23).

7 “The belief in a tangible threat makes it possible to explain and justify one’s sense of discomfort” (Back; Kerckhoff, 1968, p. 160-161 *apud* Glassner, 2018, p. 28).



De outra mão, a utilização do medo como um instrumento de poder não é um recurso inédito na humanidade, tampouco um desenvolvimento contemporâneo. Para Delumeau (2009, p. 17), as antigas narrativas medievais que retratavam o povo como uma massa medrosa em contraste com o heroico cavaleiro já representavam a tendência dos detentores do poder de atribuir o medo aos camponeses.

Maquiavel (2019, p. 103), em sua notória obra *O Príncipe*, delineou a importância do medo para a atuação do governante, ressaltando que a ele mais valia ser temido do que amado. Outrossim, Thomas More, Lord Chancellor de Henrique VIII, também discorreu sobre a utilização do medo como uma ferramenta de controle: “Pelo pavor que os homens do povo têm dos cavaleiros, eles trabalham e cultivam as terras por [...] medo de serem destruídos” (Champier, 1899, p. 77 *apud* Delumeau, 2009, p. 17).

O sociólogo estadunidense Barry Glassner (2018, p. 13, tradução nossa) discorre, ainda, sobre o lucro obtido com a promoção de medos, artifício que pode ser empregado por diversos grupos, tais quais empresários, associações públicas, seitas religiosas e partidos políticos, asseverando que: “toda vez que um grupo usa o medo para manipular outro, alguém se beneficia e alguém paga”⁸.

Para mais, outro efeito fundamental do medo é o fascínio e o deslumbramento que exerce sobre os homens. A exemplo, são recorrentes as representações de manifestações inspiradoras de temor: desde os martírios religiosos estampados nas artes sacras até a contemporânea disseminação jornalística de episódios violentos e ameaçadores ao indivíduo. Delpierre (1974, p. 55 *apud* Delumeau, 2009, p. 41) descreve tal fenômeno como uma objetificação do medo.

É nesse contexto que a espetacularização da violência encontra seu cerne. Extraída do conceito de sociedade do espetáculo desenvolvido por Guy Debord (1997), a expressão refere-se à utilização da violência – e essencialmente do crime – como uma mercadoria no cenário capitalista.

O medo é uma ferramenta extremamente lucrativa e, como tal, é comercializada pelos veículos de comunicação em massa por meio de histórias sensacionalistas voltadas para captar a audiência⁹. O resultado é, então, uma população que acompanha uma tragédia como quem acompanha uma trama novelística, concomitantemente seduzida pelo horror que lhe é transmitido e apavorada pela barbárie assistida.

Glassner (2018, p. 230-231) aponta que casos criminais possuem grande êxito para atrair telespectadores, sustentando que, quanto mais vulnerável estes estão, mais importância e confiança atribuem aos jornais que os mantêm ‘informados’.

A veiculação em massa de tragédias e atos de barbárie contribui para a disseminação coletiva do medo e a instauração de uma sociedade paranoide. As violações sofridas por determinados grupos levam a reações agressivas que instauram um “clima de ansiedade, ou até de neurose” (Delumeau, 2009, p. 39), o qual pode desencadear impetuosas irrupções e ataques a um grupo específico, identificado como a causa para a instabilidade.

8 “Whenever one group uses fear to manipulate another, someone benefits and someone pays” (Glassner, 2018, p. 13).

9 “We have so many fear, many of them off-base, the argument goes, because the media bombard us with sensationalistic stories designed to increase ratings [...] Television news programs survive on scares” (Glassner, 2018, p. 28-29).



2.1 O INIMIGO

Quando o medo se torna patológico, instaura-se o pânico moral (Zaffaroni, 2013, p. 336), fenômeno que contribui para a desconstrução do Estado de bem-estar em detrimento de um Estado policial, possibilitado pela sensação de insegurança coletiva que justifique a intervenção estatal máxima para coibir a ação daqueles que devem ser criminalizados e eliminados. “Governar mediante o medo importa a fabricação de inimigos e a consequente neutralização de qualquer obstáculo ao poder punitivo ilimitado, supostamente usado para destruir o inimigo” (Zaffaroni, 2013, p. 200).

O exame dessa figura perigosa e ameaçadora pode ser feito sob diversas perspectivas. Em uma ótica foucaultiana, é possível desenvolver uma reflexão a respeito da construção do conceito de criminalidade e, por conseguinte, a definição da figura do excluído, marginal ou desviante (Frade, 2007, p. 30).

O jurista argentino Eugenio Zaffaroni (2013, p. 336), ao asseverar sobre a criminologia midiática, utiliza o termo “bode expiatório” para referir-se à identificação desse sujeito:

Enquanto se conseguir imputar a um bode expiatório a fonte da insegurança existencial (instala-se o mundo paranoide com um inimigo identificado), o nível de angústia cai porque esta se converte em temor (medo) da ameaça da emergência desencadeada pelo inimigo.

Nesse diapasão, a teoria do Labelling Approach defende que os mecanismos de controle social rotulam condutas selecionadas como criminosas e etiquetam determinados agentes como infratores. Ademais, o estudo acerca do Direito Penal do Autor direciona-se, sobretudo, pelo “modo de ser do agente” (Brunoni, 2007). A aplicação do sistema de justiça criminal está, à luz dessa teoria, intrinsecamente atrelada à abstração da periculosidade do agente infrator, justificando a aplicação de sanções que busquem punir não o fato ilícito perpetrado, mas sim a personalidade corrompida do autor.

A importância de um inimigo foi, ainda, delineada por Carl Schmitt (2002, p. 26 *apud* Lima, 2011, p. 165), jurista alemão membro do Partido Nazista, ao destacar que a diferenciação entre amigo e inimigo é elemento essencial das relações políticas.

O discurso separatista do eles e do nós (amigos-inimigos) contribui para a criação de um sentimento de coletividade e para a formação de uma unidade em prol da guerra contra o adversário (Arditi, 2009, p. 426). A reunião de pessoas sob um propósito comum facilita o engajamento em partidos e movimentos, ao passo que a ausência deste enfraquece o reconhecimento do corpo social:

É necessário lutar existencialmente contra um inimigo para encontrar a própria medida, em outras palavras, ao descobrir a diferença do outro, nomeá-lo como estranho e decidir pelo conflito contra o inimigo, descobre-se a si mesmo em unicidade e politicidade (Lima, 2011, p. 167).



Sob essa ótica, o sistema punitivo se converte, então, em uma ferramenta de desolação do agente criminoso, que nesse caso não é apenas um infrator aos olhos da sociedade, mas sim um adversário a ser combatido com métodos bélicos.

Tem-se, pois, a reprodução do programa punitivo medieval, caracterizado pela ausência de limites do poder de punir (Zaffaroni, 2013, p. 29), que somente é possível mediante a imposição de uma necessidade irrestrita, personalizada pela periculosidade do inimigo.

O mesmo modelo inquisitorial é, então, reciclado de acordo com as pautas de cada contexto histórico e social, justificado sempre pela existência de uma emergência iminente e ameaçadora, cuja existência se estende por 800 anos:

Desde a Inquisição até hoje os discursos foram se sucedendo com idêntica estrutura: alega-se uma emergência, como uma ameaça extraordinária que coloca em risco a humanidade [...] e o medo da emergência é usado para eliminar qualquer obstáculo ao poder punitivo que se apresenta como a única solução para neutralizá-lo. Tudo o que se quer opor ou objetar a esse poder é também um inimigo (Zaffaroni, 2013, p. 36).

É o cenário ideal para a instrumentalização do medo, utilizando-o como uma ferramenta de controle social¹⁰. Sobre o tema, o sociólogo estadunidense Barry Glassner (2018, p. 4) utiliza o termo *fearmongering* ao se referir às atividades de políticos, jornalistas, associações e empresários de explorar os medos para além das proporções para votos, audiência, doações e lucro.

Entre os elementos intrínsecos da ação dos *fearmongers*, Glassner (2018, p. 208) destaca a caracterização de toda uma categoria de pessoas como naturalmente perigosas, levando a população a temer uns aos outros.

A sensação de insegurança social intensificada pela presença do agente perigoso leva à adoção de um Direito Penal Emergencial, cenário no qual o processo legislativo é condicionado a acontecimentos de grande comoção e impacto na opinião pública. A produção normativa é feita de forma vertiginosa, buscando, então, conferir uma sensação de tranquilidade à população frente às ameaças (Mendes; Campelo, 2018):

Assim, portanto, haverá de ser entendida a expressão “direito penal simbólico”, como sendo o conjunto de normas penais elaboradas no clamor da opinião pública, suscitadas geralmente na ocorrência de crimes violentos ou não, envolvendo pessoas famosas no Brasil, com grande repercussão na mídia, dada a atenção para casos determinados, específicos e escolhidos sob o critério exclusivo dos operadores da comunicação, objetivando escamotear as causas históricas, sociais e políticas da criminalidade, apresentando como única resposta para a segurança da sociedade a criação de novos e mais rigorosos comandos normativos penais (Prazeres, 2000).

¹⁰ “Trata-se, em essência, de uma maneira de governar mediante a administração dos medos” (Zaffaroni, 2013, p. 200).

Em um mundo fadado à paranoia, muitas vezes estimulada pelo próprio Estado (Brzezinski, 2007), o próprio arcabouço penal adquire um caráter simbólico, cujo escopo é transmitir uma pseudosseguurança aos cidadãos, com o endurecimento das leis e a supressão de direitos, sem, contudo, atuar nas causas da criminalidade¹¹.

3 *FEARMONGERING* E O DIREITO PENAL SIMBÓLICO

O termo Direito Penal Simbólico refere-se a um sistema criminal incapaz de oferecer à sociedade soluções concretas para as mazelas que lhe atingem. Em movimento estratégico de transmitir à população amedrontada a imagem de um legislador engajado na defesa do povo, foca-se apenas o endurecimento da legislação:

Para a lei penal não se reconhece outra eficácia senão a de tranquilizar a opinião pública, ou seja, um efeito simbólico, com o qual se desemboca em um Direito Penal de risco simbólico, ou seja, os riscos não se neutralizariam, mas ao induzir as pessoas a acreditarem que eles não existem, abrandam-se a ansiedade ou, mais claramente, mente-se, dando lugar a um Direito Penal promocional, que acaba se convertendo em um mero difusor de ideologia (Batista *et al.*, 2011, p. 631 *apud* Salles, 2018, p. 207).

Com efeito, André Luis Callegari e Maiquel Ângelo Wermuth (2010, p. 245-246) compreendem que o arcabouço normativo que emerge nesse contexto é um instrumento profícuo para a satisfação de ambições políticas imediatas. Para os autores, essa tática é adotada em vista dos resultados “político-eleitorais” que proporcionam a curto prazo.

Em uma citação famosamente atribuída a Richard Nixon, o trigésimo sétimo presidente dos Estados Unidos sustentou que as “pessoas reagem ao medo, não ao amor; eles não ensinam isso na Escola Dominical, mas é verdade” (Mcinnis, 2004, p. 3 *apud* Fisher, 2007, p. 8, tradução nossa)¹².

O quadragésimo terceiro presidente, George W. Bush, também adotou esse arquétipo em sua administração e campanha¹³. Sua atuação foi direcionada, em especial, à “guerra contra o terror”, integrando, como um inimigo bem delineado em um cenário após os atentados de 11 de setembro, a ideia do terrorista.

11 “One of the paradoxes of a culture of fear is that serious problems remain widely ignored even though they give rise to precisely the dangers that the populace most abhors” (Glassner, 2018, p. 26).

12 “Like Bush, Nixon understood the political uses and misuses of fear. After he was driven from office in disgrace, one of Nixon’s confidants quoted Nixon as having told him this: “People react to fear, not love. They don’t teach that in Sunday School, but it’s true.” (Mcinnis, 2004, p. 3 *apud* Fisher, 2007, p. 8).

13 “A study published in 2004 in the journal *Current Research in Social Psychology* found that when terror warnings increased, so did Bush’s approval rating [...]. Tom Ridge, the first director of the Department of Homeland Security, reported that senior members of the administration had pressured him to raise the terrorism threat level at key moments during Bush’s re-election campaign of 2004” (Glassner, 2009, p. 237-238).



Confirmando a existência de um padrão, Donald Trump¹⁴, 45º e 47º presidente do país, empregou a mesma tática, nomeando, também, um grupo antagônico: os imigrantes.

Voltando à pesquisa, especificamente, para a atuação política, é mister explorar a figura do político não apenas como um representante da sociedade, mas também como um integrante desta.

Posto isso, ao analisar os sujeitos sociais, o antropólogo Erving Goffman (1998) acredita que os homens, em um panorama coletivo, desempenham papéis de acordo com a situação, as expectativas de outras pessoas dentro da estrutura da comunidade e os objetivos almejados. Seria o equivalente, pois, a uma representação teatral na qual o ator encena um roteiro específico de acordo com o palco no qual se apresenta¹⁵.

O político, sob essa ótica, passa a interpretar um personagem ao ocupar um cargo político, à medida que deve cumprir também expectativas de seu eleitorado. Nesse diapasão, Patrick Charaudeau (2006, p. 8 *apud* Frade, 2007, p. 52) discorre que o discurso político tem como elemento intrínseco o jogo de máscara¹⁶.

A expressão jogo também pode ser utilizada nesse plano para a aplicação da Teoria dos Jogos. Compreendendo os ocupantes dos cargos do Poder Legislativo e Executivo como jogadores que, como tais, visam à maximização de seus lucros (Rosa, 2020, p. 58), é possível identificar que a elaboração de estratégias para a conquista de resultados permeia a atuação de qualquer parlamentar e estadista.

E qual seria o objetivo mais explícito do jogo político se não a obtenção de votos?¹⁷ Denota-se que a intervenção dos legisladores nas matérias relativas à criminalidade, isto é, a própria atividade de legislar em matéria penal, já está direcionada – e pode-se dizer até enviesada – pelo papel social, máscara ou estratégia que aquele congressista adota em sua vida pública.

Para Alexandre Morais da Rosa (2013, p. 72), a transformação do processo criminal em um campo de batalha leva a um desequilíbrio do jogo processual. Tem-se, pois, a instauração de um jogo de guerra, no qual é possível perceber a ação de jogadores externos, sobretudo sob o viés do populismo penal: “Esses novos jogos penais viciados pelo populismo não servem para estabilizar, mas parar renovar o estado de medo e pânico” (Rosa, 2013, p. 73).

As supostas inovações penais desenvolvidas pelos legisladores refletem, portanto, a utilização do medo e do discurso inquisidor de caça às bruxas como uma estratégia para a conquista das massas, que, contudo, alimenta ainda mais o pânico moral já instaurado.

14 “Throughout the opening decades of this century, nothing did a better job of exploring our anxieties than the word terror. Donald Trump deployed it frequently during the 2016 election [...] and when in office, he took every opportunity to heighten fears about Islamic terrorists” (Glassner, 2018, p. 7).

15 “O papel social pode ser definido como os direitos e deveres assumidos por uma pessoa, relacionados a uma determinada situação social e representados por atos que interagem com expectativas de outras pessoas” (Appel-Silva; Argimon; Wendt, 2011, p. 89).

16 “Ela [máscara] é o símbolo da identificação, a ponto de nela se confundirem o ser e o parecer, a pessoa e o personagem, tal como no teatro grego. [...] toda palavra pronunciada no campo político deve ser tomada ao mesmo tempo pelo que ela diz e não diz. Jamais deve ser tomada ao pé da letra, numa transparência ingênua, mas como resultado de uma estratégia cujo enunciado nem sempre é soberano” (Charadeau, 2006, p. 8-9 *apud* Frade, 2007, p. 52).

17 “A partir de decisões político-criminais irracionais [o legislador] atende às demandas sociais por segurança, obtendo, assim, reflexamente, um grande número de votos” (Callegari; Wermuth, 2010, p. 345).



Legislação movida pelo medo é boa para políticos procurando angariar votos, para associações buscando atrair doações, para mídia faminta por audiência e para cientistas sociais, promotores e outros profissionais que escolhem se aproveitar deles. [...] E tem outra, não intencional consequência da legislação baseada em medo para o público: invés de nos tranquilizar, essas leis intensificam mais ainda o perigo já exagerado. (Glassner, 2018, p. 14, tradução nossa)¹⁸.

O resultado de tal processo é o que Zaffaroni (2013, p. 331) chama de prisionização reprodutora, com a superlotação de presídios e o genocídio da população carcerária à conta-gotas em um ambiente que favorece a fabricação de infratores e carreiras voltadas à perpetração de delitos.

O endurecimento da legislação identifica-se, pois, como um instrumento para o encarceramento de criminosos não violentos com a possibilidade de transformação destes em agentes violentos dentro do sistema (Zaffaroni, 2013, p. 324). Ademais, as constantes modificações legislativas levam à banalização da própria lei penal, bem como à insegurança jurídica.

A adoção de políticas públicas desenvolvidas no âmbito de uma prevenção geral negativa (Zackseski, 2000, p. 168) ignora as verdadeiras origens das mazelas sociais e, por conseguinte, não oferece soluções concretas para os indivíduos.

Contudo, aumento no número de policiamento e celas carcerárias não relaciona-se consistentemente com reduções no número de graves crimes cometidos [...] [Investimento em encarceramento] nem mesmo produz reduções do medo do crime. Aumentando o número de policiais e prisões possivelmente gera-se o efeito contrário: sugere que o problema da criminalidade está ainda mais fora de controle (Glassner, 2018, p. 25, tradução nossa)¹⁹.

Simultaneamente, a disseminação dos medos é amplificada e espetacularizada em um ciclo vicioso que privilegia aqueles que se promovem pelo medo: “Medo obscurece a razão, intensifica as emoções e facilita que políticos demagogos mobilizem o público em prol das políticas que eles buscam alcançar”²⁰ (Brzezinski, 2007).

18 “Fear-driven legislation is good for politicians looking to arouse voters, for advocacy groups looking to attract donations, for ratings-hungry media, and for social scientists, attorneys, and other professionals who choose to cash in on them. [...] And there is another, unintended consequence of fear-based legislation for the public: rather than reassure us, these laws further underscore the already over-hyped danger” (Glassner, 2018, p. 14).

19 “Yet increases in the number of police and prison cells do not correlate consistently with reductions in the number of serious crimes committed [...] [Investing in incarceration] did not even produce reductions in fear of crime. Increasing the number of cops and jails arguably has the opposite effect: it suggests that the crime problem is all the more out of control” (Glassner, 2018, p. 25).

20 “Fear obscures reason, intensifies emotions and makes it easier for demagogic politicians to mobilize the public on behalf of the policies they want to pursue” (Brzezinski, 2007).



Destarte, a ascensão do populismo punitivo (Callegari; Motta 2007, p. 17 *apud* Callegari; Wermuth, 2010, p. 347) desconsidera a (in)eficácia das medidas impostas, focando o resultado político imediato que estas podem proporcionar:

É assim que o medo é inserido no Direito Penal, ou seja, no sentido de dar a uma população cada vez mais atemorizada diante do medo generalizado da violência e das inseguranças da sociedade líquida pós-moderna, uma sensação de “tranquilidade”, restabelecendo a confiança no papel das instituições e na capacidade do Estado em combatê-los por meio do Direito Penal, ainda que permeado por um caráter meramente simbólico. Não se buscam, portanto, medidas eficientes no controle da violência ou da criminalidade, mas tão somente medidas que “pareçam” eficientes e que, por isso, tranquilizam a sociedade como um todo (Callegari; Wermuth, 2010, p. 347).

Em um contexto no qual o combate à criminalidade adquire características eleitoreiras e torna-se uma vitrine de divulgação própria, de pouco importa a efetiva defesa da população. Pelo contrário, a exponente vulnerabilidade dos cidadãos frente ao inimigo é proveitosa para políticos que se alimentam da insegurança.

Os novos dispositivos legais desenvolvidos nessa conjuntura são, pois, aparatos figurativos do sistema de justiça criminal que, em um primeiro momento, podem ostentar uma solução para as mazelas sociais; contudo, são apenas isto: aparatos de um Direito Penal Simbólico, cuja funcionalidade está restrita ao campo da autopromoção.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não ao acaso a paternidade de Fobos é atribuída a Ares na mitologia grega. O medo é uma arma de guerra, um recurso que, uma vez localizado o inimigo, justifica a utilização de meios beligerantes para sua neutralização.

Em tempos de caça às bruxas – ou qualquer outra figura que tenha potencial para ser culpabilizada por todos os males de sua época –, faz-se necessária (ou faz-se parecer ser) a utilização de procedimentos emergenciais para garantir a segurança da comunidade.

Em uma espécie de alegoria da caverna viciosa, a população assiste, às sombras, imagens projetadas por aqueles que se beneficiam de uma inverossímil percepção da realidade. Afinal, o espetáculo proporcionado pelas imagens é deveras atrativo, exercendo um estranho magnetismo sobre aqueles que o observam.

A instrumentalização do medo assume contornos dinâmicos e televisivos. O drama que se desenvolve sob os olhares do público é, simultaneamente, macabro, revoltante e fascinante. Desperta a atenção, impulsiona a insegurança e promove, no imaginário coletivo, a possibilidade de uma tragédia iminente: todos estão sujeitos aos perigos difundidos.

Em um mundo paranoide tem-se, como resposta institucional, o endurecimento da legislação e a implementação de instrumentos de controle social mais rígidos. A repressão do transgressor torna-se o objetivo máximo a ser alcançado, por meio de um sistema punitivo que ignora as origens dos problemas sociais.

Com a elaboração de leis simbólicas e a supressão de garantias, agentes políticos passam a agir de forma a influenciar o andamento do sistema de justiça criminal, visualizando neste um campo (palco) para a perseguição de objetivos pessoais.

Compreendendo a política como um espaço de performance e seus sujeitos como jogadores que buscam maximizar seus lucros, é notória a utilização do medo e do discurso inquisidor de combate ao inimigo como uma estratégia para a conquista do eleitorado. A legislação desenvolvida nesse contexto é, pois, ferramenta de exclusão, controle e legitimação da dominação.

A autopromoção que pode ser obtida com a apresentação de propostas alegóricas, tais como majoração de sanções, imposição de dificuldades na progressão de regime e criação de novos tipos penais, é eficaz na jornada política de seus propositores e integram ordenamento jurídico em um conjunto de normas simbólicas esvaziadas de uma efetiva aplicabilidade, isso quando não configuram afrontas diretas à Constituição Federal.

Conforme observou o poeta inglês Samuel Taylor Coleridge (2005, tradução nossa): “Na política, o que começa em medo normalmente termina em tolice²¹”.

Em uma sociedade entorpecida pelo terror e campanhas eleitorais que se transformam em verdadeiras campanhas de medo, observa-se o recrudescimento do sistema punitivo como artifício para a satisfação das massas que, amedrontada, agarra-se a figuras dispostas a eliminar a ameaça que acredita ser constante.

5 REFERÊNCIAS

APPEL-SILVA, M.; ARGIMON, I. I. L.; WENDT, G. W. Conflito de papéis entre os domínios da família e do trabalho. *Contextos Clínicos*, São Leopoldo, v.4, n. 2, p. 88-98, jul./dez. 2011.

ARDITI, Benjamín. Sobre o “político”: com Schmitt e apesar de Schmitt. *Caderno CRH*, [s. l.], v. 21, n. 54, 2009, p. 423-438, set./dez. 2008.

BRUNONI, N. Ilegitimidade do direito penal de autor à luz do princípio de culpabilidade. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, ed. 21, dez. 2007.

BRZEZINSKI, Z. Terrorized by the war on terror. *The Washington Post*, Washington, 24 mar. 2007. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/2007/03/25/terrorized-by-war-on-terror/b3830265-f3a4-438d-a0a3-09a544be5f1c/>. Acesso em: 11 fev. 2025.

21 “In politics, what begins in fear usually ends in folly” (Coleridge, 2005).

CALLEGARI, A. L.; WERMUTH, M. Â. Medo, direito penal e controle social. *Pensar*, Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 337-354, jul./dez. 2010.

COLERIDGE, S. T. *Specimens of the Table Talk of Samuel Taylor Coleridge*. Londres: Project Gutenberg, 2005. Disponível em: <https://www.gutenberg.org/cache/epub/8489/pg8489-images.html>. Acesso em: 14 fev. 2025.

DEBORD, G. *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, v. 102, 1997.

DELUMEAU, J. *História do medo no ocidente 1300-1800: uma cidade sitiada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

FEARMONGERING. In: Cambridge Dictionary. Londres: Cambridge Dictionary, 2024. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/fearmongering>. Acesso em: 14 fev. 2025.

FISHER, R. M. Education and the culture of fear: a review. 2007. *PRISM: University of Calgary*, Calgary, 2007. Disponível em: <https://prism.ucalgary.ca/server/api/core/bitstreams/df3c546c-726f-4075-8ec4-fddae6525f2/content>. Acesso em: 11 fev. 2025.

FRADE, L. *O que o Congresso Nacional brasileiro pensa sobre a criminalidade*. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

GLASSNER, B. *The culture of fear: why Americans are afraid of the wrong things*. Nova York: Basic Books, 2018.

GOFFMAN, E. *A apresentação do eu na vida cotidiana*. Rio de Janeiro: LTC, 1998.

HESÍODO. *Escudo de Heracles*. Tradução de Jaa Torrano. *Hypnos*, São Paulo, n. 6, p. 185-221, 2000. Disponível em: <https://hypnos.org.br/index.php/hypnos/article/view/359>. Acesso em: 14 fev. 2025.

HOMERO. *The Iliad*. Tradução: Richmond Lattimore. Chicago: University of Chicago Press, 1951.

LIMA, D. R. O conceito do político em Carl Schmitt. *Argumentos*, Benfca, v. 3, n. 5, p. 164-173, 2011.

MACHIAVELLI, N. *O príncipe / Maquiavel; com notas de Napoleão Bonaparte e Cristina da Suécia*. Tradução de Mário e Celestino da Silva, Brasília, DF: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019.

MENDES, E.M.; CAMPELO, R. Legislação penal de emergência: crise de intervenção mínima do direito penal. *Revista Vertentes do Direito*, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 82-109, 2018.



PRAZERES, J. R. S. O direito penal simbólico brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Maranhão: Juris Itinera*, São Luís, n. 7, p. 47-56, jan./dez. 2000.

ROSA, A. M. Guia compacto do processo penal conforme a teoria dos jogos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

SALLES, S. O poder da linguagem midiática no âmbito político-governamental com base na intervenção federal no Rio de Janeiro. In: SILVA, João da Costa (org.). *Direito, linguagem e poder: entre a liberdade e os discursos de dominação*. Rio de Janeiro: 3i Editora, 2018.

ZACKSESKI, C. Da prevenção penal à “nova prevenção”. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 8, n. 29, p.167-191, jan./mar. 2000.

ZAFFARONI, E. R. *A questão criminal*. Rio de Janeiro: Revan, 2013.

A PRODUÇÃO DE CAFÉ ORGÂNICO E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

ORGANIC COFFEE PRODUCTION AND THE RIGHT TO DEVELOPMENT

Maxwel Araújo Santos¹

Nivaldo dos Santos²

V. 6
2025

ISSN: 2177-1472

✉ RECEBIDO: 31/03/2025
✔ APROVADO: 15/04/2025

RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar os desafios contratuais nos modelos sustentáveis de produção de café orgânico, propondo o fortalecimento da agricultura sintrópica na produção de café. Para tanto, estabeleceu-se como objetivos específicos examinar criticamente os princípios, as normas e as legislações que regulamentam a produção de café orgânico no estado de Goiás e avaliar a aplicabilidade dos modelos de agricultura sintrópica nesse contexto. A metodologia adotada consistiu em pesquisa teórica, documental e bibliográfica, com análise sistemática da doutrina e da legislação pertinente. Como hipótese central, sustenta-se que a adoção de processos conhecidos por agricultura sintrópica é a melhor alternativa para impulsionar a produção de café orgânico no Brasil. O resultado da pesquisa aponta ser necessário maior flexibilização legislativa, além de concessão de incentivos a esse modelo. O consumidor emerge como o principal beneficiário dessa transição, o que reforça a efetividade do princípio do Direito ao Desenvolvimento.

Palavras-chave: agricultura sintrópica; café orgânico; direito ao desenvolvimento.

ABSTRACT

This article aims to analyze the contractual challenges in sustainable models of organic coffee production, proposing the strengthening of syntropic agriculture in coffee cultivation. To this end, the specific objectives are to critically examine the principles, rules, and legislation regulating organic coffee production in the

- 1 Mestrando em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento pela Universidade de Rio Verde (UniRV). Pós-Graduado em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho. Advogado. E-mail: maxwel.direitogo@gmail.com
- 2 Doutor e Pós-Doutor em Direito, Professor e Advogado. Atualmente, é Superintendente Federal do Ministério do Trabalho e Emprego em Goiás. E-mail: nivaldosantos@unirv.edu.br.

state of Goiás, and to assess the applicability of syntropic agriculture models in this context. The adopted methodology consisted of theoretical, documentary, and bibliographic research, with a systematic analysis of relevant legal doctrine and legislation. As a central hypothesis, it is argued that the adoption of processes known as syntropic agriculture is the most effective alternative to boost organic coffee production in Brazil. The research findings indicate the need for greater legislative flexibility, as well as the granting of incentives to this model. The consumer emerges as the main beneficiary of this transition, reinforcing the effectiveness of the principle of the Right to Development.

Keywords: syntropic agriculture; coffee; organic; right to development.

1 INTRODUÇÃO

O debate jurídico a respeito do direito ao desenvolvimento encontra ressonância em diversas áreas do saber, sobretudo no contexto das relações contratuais no agronegócio, especialmente quando se trata de modelos sustentáveis como a agricultura sintrópica. No Brasil, país marcado por desigualdades sociais e grande potencial agrícola, torna-se imprescindível refletir sobre a interseção entre o desenvolvimento econômico, a sustentabilidade ambiental e os direitos fundamentais. A produção de café orgânico sob o modelo sintrópico representa não apenas uma alternativa agrícola, mas uma via para concretizar princípios constitucionais como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao desenvolvimento humano integral.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2011), o princípio da dignidade da pessoa humana deve orientar todas as ações estatais, sendo, portanto, fundamento para políticas públicas que incentivem práticas sustentáveis. Isso inclui o estímulo à agricultura, respeitando os ciclos naturais, preservando os recursos e garantindo produtos saudáveis ao consumidor. O modelo de agricultura sintrópica, desenvolvido por Ernst Götsch, se mostra uma resposta prática e viável à crise ambiental e social vivida nas zonas rurais, sobretudo no contexto da produção cafeeira.

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 170 e 225, traça diretrizes fundamentais ao estabelecer, simultaneamente, os princípios da ordem econômica e a tutela ambiental. Como destaca José Afonso da Silva (2022), o direito ambiental no Brasil deve ser compreendido como parte do sistema constitucional econômico. A produção agrícola, nesse sentido, não pode se dissociar da responsabilidade ambiental, especialmente quando envolvida com atividades de larga escala como a cafeicultura.



A cafeicultura é um dos pilares históricos da economia brasileira. Entretanto, ao longo das décadas, esse setor provocou significativos danos ambientais, como desmatamento, erosão do solo, contaminação de aquíferos e perda de biodiversidade. A transição para modelos como a agricultura sintrópica, portanto, visa mitigar esses impactos, conforme bem pontua Édis Milaré (2019), para quem o princípio da prevenção deve guiar a atuação dos agentes econômicos e do Estado.

Ainda que a agricultura orgânica já seja contemplada pela Lei n.º 10.831/2003, a ausência de regulamentação específica para a agricultura sintrópica revela uma lacuna jurídica. Essa omissão legislativa acaba por dificultar o acesso dos agricultores a políticas públicas de fomento, linhas de crédito e certificações adequadas. Como afirma Paulo de Bessa Antunes (2012), o direito ambiental precisa avançar para além da proteção, alcançando a promoção de práticas regenerativas.

Ademais, a realização do direito ao desenvolvimento pressupõe harmonização entre os interesses econômicos e a proteção dos bens ambientais. O jurista Canotilho (2003) enfatiza que a função ecológica da propriedade deve ser compreendida como um limite ao exercício dos direitos individuais em favor da coletividade e das gerações futuras. Logo, os contratos agrícolas precisam internalizar essas exigências socioambientais.

No caso do café orgânico produzido sob o modelo sintrópico, observa-se a necessidade de cláusulas contratuais que prevejam aspectos relacionados à rastreabilidade, certificação, práticas ecológicas e garantias legais ao pequeno produtor. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023) destaca que o papel do Estado deve ser o de fomentar e regular as atividades econômicas de modo a assegurar o interesse público, o que inclui incentivar produções sustentáveis e acessíveis.

Além disso, a efetivação do direito ao desenvolvimento não pode ser dissociada da justiça social e da equidade. Conforme leciona Amartya Sen (2010), o desenvolvimento deve ser medido não apenas pelo crescimento econômico, mas pela ampliação das liberdades individuais e das capacidades humanas. O fortalecimento da agricultura sintrópica pode, portanto, empoderar comunidades rurais, melhorar sua qualidade de vida e promover justiça ambiental.

O uso indiscriminado de agrotóxicos, ainda predominante em muitas lavouras, representa grave violação ao direito à saúde, conforme estabelece o artigo 6º da Constituição. Nas palavras de Lenio Streck (2018), o Estado de Direito não pode tolerar a prevalência do lucro sobre a vida. A agricultura sintrópica, nesse contexto, revela-se um instrumento de concretização do direito fundamental à alimentação adequada e saudável.

No plano internacional, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela ONU em 1986, já previa que todos os povos têm direito à participação, contribuição e usufruto do progresso econômico, social, cultural e político. Essa concepção integradora de desenvolvimento precisa ser refletida nas políticas agrícolas brasileiras. Segundo André de Carvalho Ramos (2019), o Brasil ainda precisa internalizar de forma mais efetiva os tratados internacionais de direitos humanos que versam sobre o desenvolvimento sustentável.

Por sua vez, os contratos agrários devem considerar a função socioambiental da atividade rural. Como defende Marçal Justen Filho (2016), a atividade econômica deve respeitar padrões éticos e sustentáveis, sob

pena de não se legitimar perante o ordenamento jurídico. No contexto da produção de café, a adoção de modelos sintrópicos deve ser reconhecida como critério de legitimidade e valorização contratual.

O estado de Goiás, região foco do presente estudo, destaca-se na produção de café, mas ainda apresenta baixos índices de cultivo orgânico. A agricultura sintrópica, ao promover a recuperação de áreas degradadas, a biodiversidade e a saúde do solo, pode representar um marco na política agrícola regional, sobretudo se houver incentivo estatal e regulamentação específica.

Nesse cenário, torna-se imprescindível discutir a atuação do Poder Público na promoção de políticas fiscais e jurídicas que valorizem as práticas regenerativas. Como afirma Dworkin (2002), os direitos devem ser tratados como trunfos (*rights as trumps*), ou seja, como limites à atuação discricionária do Estado, inclusive no plano econômico. Assim, o direito ao desenvolvimento não deve se sujeitar às lógicas puramente mercadológicas.

O presente artigo, portanto, tem como objetivo geral analisar os desafios contratuais enfrentados na produção de café orgânico sob o sistema de agricultura sintrópica, com foco na efetivação do direito ao desenvolvimento, conforme previsto no ordenamento jurídico brasileiro e no direito internacional. Busca-se também propor medidas jurídicas para a regulamentação e incentivo dessa prática sustentável.

O problema de pesquisa que norteia esta investigação consiste em compreender: quais são os entraves jurídicos e contratuais que dificultam a implementação da agricultura sintrópica na produção de café orgânico no Brasil; e como o Direito pode contribuir para a sua superação à luz do princípio do desenvolvimento sustentável.

A metodologia adotada foi qualitativa, com base em pesquisa bibliográfica, legislativa e doutrinária. Foram consultadas obras de autores renomados do Direito Constitucional, Agrário e Ambiental, bem como analisadas normas nacionais e internacionais sobre agricultura, contratos e sustentabilidade. O estudo visa contribuir com o debate jurídico-ambiental e com a formulação de políticas públicas voltadas à efetivação do direito ao desenvolvimento sustentável no setor cafeeiro.

2 CAFÉ ORGÂNICO E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

A produção de café orgânico, especialmente quando orientada pelos princípios da agricultura sintrópica, representa uma nova perspectiva de articulação entre sustentabilidade, economia e direitos fundamentais. Nesse cenário, o direito ao desenvolvimento surge como eixo estruturante de uma agenda jurídica comprometida com a proteção ambiental, a justiça social e o fortalecimento da produção rural sustentável. O café, enquanto uma das principais commodities brasileiras, torna-se símbolo não apenas de desenvolvimento econômico, mas também de um compromisso ético e jurídico com a promoção de práticas agrícolas regenerativas. Este capítulo tem por objetivo examinar a relevância jurídica, econômica e social da produção de café orgânico à luz do direito ao desenvolvimento, observando os impactos da agricultura sintrópica e os desafios contratuais enfrentados por esse modelo produtivo.

Para isso, o artigo será estruturado em três tópicos. O primeiro, intitulado “O café e sua importância para a economia brasileira”, analisará a relevância histórica, econômica e social da cafeicultura



no Brasil, destacando sua contribuição para o Produto Interno Bruto (PIB), geração de empregos e exportações. Serão abordadas também as consequências socioambientais do modelo tradicional de cultivo e a necessidade de reorientação das práticas produtivas com base nos princípios constitucionais da sustentabilidade e da dignidade da pessoa humana.

Na sequência, o tópico “Os desafios da agricultura sintrópica: um modelo de sucesso” tratará das principais dificuldades enfrentadas na implementação e consolidação da agricultura sintrópica como modelo produtivo viável e juridicamente reconhecido. Serão discutidas a ausência de regulamentação específica, os entraves à certificação, os obstáculos fundiários, os desafios contratuais e a limitação do acesso às políticas públicas. Além disso, será destacada a experiência exitosa de propriedades rurais que adotaram esse modelo, demonstrando sua viabilidade técnica, econômica e ambiental.

Por fim, o tópico “Benefícios do café orgânico e o direito ao desenvolvimento” examinará a produção de café orgânico como instrumento de concretização de direitos fundamentais, com destaque para o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito à saúde e o direito ao desenvolvimento sustentável. O tópico abordará a contribuição do modelo sintrópico para a proteção da biodiversidade, promoção da justiça socioambiental e fortalecimento da agricultura familiar, propondo, ao final, diretrizes para a formulação de políticas públicas e normas jurídicas que promovam o cultivo sustentável do café no Brasil.

Assim, ao tratar de forma integrada os aspectos econômicos, jurídicos e ambientais relacionados à produção do café orgânico sob a lógica sintrópica, este estudo pretende contribuir para o avanço do debate jurídico sobre desenvolvimento sustentável no agronegócio, alinhando-se aos princípios constitucionais e às diretrizes internacionais de direitos humanos e proteção ambiental.

3 O CAFÉ E SUA IMPORTÂNCIA PARA A ECONOMIA BRASILEIRA

O café, desde o período imperial, ocupa papel central na construção histórica, econômica e social do Brasil. Não é exagero afirmar que a cafeicultura moldou a estrutura fundiária do país e influenciou decisivamente as políticas públicas voltadas ao campo. Atualmente, o café continua sendo uma das commodities mais relevantes para o comércio exterior brasileiro, representando não apenas uma fonte de divisas, mas também um importante gerador de empregos e renda para milhares de famílias. Segundo dados do Ministério da Agricultura, o Brasil é o maior produtor e exportador mundial de café, com significativa participação no Produto Interno Bruto (PIB) do agronegócio.

No campo jurídico, a relevância econômica da produção de café impõe ao Estado o dever de fomentar políticas públicas que viabilizem tanto a expansão sustentável do setor quanto a garantia de direitos fundamentais, como o desenvolvimento humano e a proteção ambiental. Conforme explica Buranello (2018), o Direito do Agronegócio deve ser interpretado à luz dos princípios constitucionais da função social da propriedade, do desenvolvimento nacional e da preservação ambiental. Nesse contexto, a produção cafeeira se entrelaça diretamente com o cumprimento desses fundamentos jurídicos.

Embora o modelo tradicional de cultivo tenha alavancado o Brasil à posição de liderança global, ele também impôs severos danos socioambientais, como o desmatamento, a degradação do solo, o uso intensivo de agrotóxicos e a contaminação de recursos hídricos. A doutrina ambientalista, representada por autores como Melo (2001), alerta para os riscos do modelo produtivista desassociado de critérios sustentáveis, defendendo uma transição para práticas agrícolas que respeitem o equilíbrio ecológico e promovam a justiça social no campo.

A agricultura sintrópica emerge, assim, como uma alternativa promissora para a produção de café no Brasil. Esse modelo regenerativo se baseia em princípios agroecológicos e busca conciliar produtividade, respeito ao meio ambiente e valorização do pequeno produtor. Como observa Ferreira (2023), a agricultura sintrópica representa não apenas uma inovação técnica, mas também uma estratégia de concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225 da Constituição Federal.

O Direito ao Desenvolvimento, consagrado na Resolução n.º 41/128 da ONU e na Constituição de 1988, impõe uma perspectiva integrada entre progresso econômico, inclusão social e sustentabilidade ambiental. Tal direito é indivisível e inalienável, conforme destaca Ramos (2019), e sua efetivação exige do poder público políticas que articulem crescimento econômico e preservação da dignidade da pessoa humana. A produção de café orgânico, nesse sentido, contribui para o desenvolvimento nacional, ao mesmo tempo que garante alimentação saudável e proteção ambiental.

O jurista Buranello (2018), ao tratar dos contratos agrários no Brasil, defende que o ordenamento jurídico deve reconhecer e proteger os modelos sustentáveis de produção, em especial quando alinhados ao interesse público e à função socioambiental da atividade rural. Nesse panorama, a cafeicultura orgânica, sobretudo sob o modelo sintrópico, insere-se como um vetor estratégico para a política agrícola nacional e para o avanço do direito econômico com base em valores constitucionais.

A inserção do Brasil no mercado global exige compatibilizar competitividade com responsabilidade socioambiental. Não se pode mais tolerar práticas que gerem lucros às custas da degradação ambiental ou da precarização do trabalho rural. Conforme destaca Silva (2022), o princípio da dignidade da pessoa humana deve orientar todas as atividades econômicas, inclusive a produção agrícola. Nesse sentido, investir em uma cadeia produtiva do café baseada em princípios sustentáveis é medida que atende aos preceitos constitucionais.

Do ponto de vista contratual, o modelo sintrópico impõe novos desafios ao Direito Agrário, especialmente no que se refere à certificação orgânica, acesso a crédito e formalização de parcerias com empresas do setor. A ausência de regulamentação específica sobre a agricultura sintrópica gera insegurança jurídica e limita seu crescimento. Segundo Ferreira (2023), é urgente a criação de normativas claras que deem respaldo legal a esses sistemas inovadores de produção.

O papel do Estado é crucial nesse processo. Como agente promotor do desenvolvimento, o poder público deve criar mecanismos de incentivo à produção sustentável, seja por meio de isenção fiscal, acesso facilitado ao crédito rural ou políticas de compra pública de produtos orgânicos. A omissão estatal, como lembra Lima (2015), pode representar violação a direitos fundamentais e comprometer a própria efetividade das políticas públicas.

Outro aspecto relevante é o papel da educação jurídica na formação de novos operadores do Direito sensíveis às questões do campo e da sustentabilidade. O ensino jurídico deve contemplar a transversalidade entre o Direito Ambiental, o Direito Agrário e os Direitos Humanos, possibilitando a compreensão das múltiplas dimensões do desenvolvimento. A obra de Marcelo Conterato e Eduardo Fillipi (2009), por exemplo, propõe uma leitura crítica do desenvolvimento rural que contempla aspectos sociais, culturais, econômicos e ecológicos.

Além disso, a valorização da agricultura familiar, em especial nas regiões produtoras de café, como Minas Gerais, Espírito Santo e Goiás, deve ser prioridade nas políticas de fomento. A pequena produção, quando organizada sob sistemas sustentáveis, pode alcançar alta produtividade e contribuir de forma decisiva para a segurança alimentar e a geração de empregos no campo.

A adoção de práticas agrícolas como a sintrópica, associada à produção de café orgânico, traz ainda benefícios à saúde coletiva, conforme advertido por Grisolia (2005), ao discutir os riscos dos agrotóxicos na alimentação. O direito à saúde, garantido constitucionalmente, impõe a necessidade de um modelo agrícola que reduza a exposição da população a substâncias químicas nocivas.

Portanto, o debate sobre a importância do café para a economia brasileira não pode ser dissociado das exigências constitucionais de proteção ao meio ambiente, à dignidade humana, à saúde pública e ao desenvolvimento sustentável. O desafio atual está em construir um arcabouço jurídico que reconheça e promova a sinergia entre crescimento econômico e responsabilidade ambiental, tendo o café orgânico como símbolo dessa nova era de produção.

A legalidade e a legitimidade das políticas públicas voltadas ao agronegócio dependem de sua conformidade com os princípios constitucionais. Como afirma Sandro Melo (2001), “o meio ambiente do trabalho e a saúde do trabalhador são bens jurídicos indisponíveis”, o que reforça a necessidade de repensar a cafeicultura em bases mais humanas, ecológicas e justas.

Em síntese, o café brasileiro, símbolo de riqueza e tradição, precisa agora ser também símbolo de sustentabilidade e equidade. Para tanto, o Direito tem papel decisivo: regulamentar, incentivar e proteger modelos produtivos que promovam o bem-estar coletivo, a justiça social e a preservação ambiental.

4 OS DESAFIOS DA AGRICULTURA SINTRÓPICA: UM MODELO DE SUCESSO

A agricultura sintrópica, concebida por Ernst Götsch, representa uma proposta revolucionária de produção agrícola baseada na regeneração do solo, na biodiversidade e na cooperação entre os elementos naturais. No entanto, sua consolidação como modelo jurídico e econômico enfrenta desafios substanciais. A ausência de regulamentação específica torna a prática dependente de interpretações amplas da legislação ambiental e agrária, o que contribui para a insegurança jurídica dos produtores que desejam investir nesse modelo sustentável.

Sob a ótica do Direito, a agricultura sintrópica carece de normativas que a reconheçam expressamente, o que compromete seu acesso a políticas públicas, incentivos fiscais e linhas de crédito específicas.



Como destaca Machado (2015), o Direito Ambiental deve se pautar pela proteção e promoção de práticas sustentáveis, o que inclui a necessidade de atualização legislativa frente às novas tecnologias agroecológicas.

Apesar de estar em sintonia com os princípios constitucionais do desenvolvimento sustentável e da função socioambiental da propriedade (art. 225 e art. 186 da CF/1988), a agricultura sintrópica ainda é tratada como exceção e não como um modelo prioritário. O Direito do Agronegócio, como salienta Buranello (2018), precisa se abrir para os arranjos produtivos emergentes que conciliam produção e preservação ambiental.

Na prática, os produtores que optam pela agricultura sintrópica enfrentam uma série de barreiras legais e administrativas. Não há, por exemplo, um marco legal que estabeleça critérios técnicos de certificação específicos para produtos sintrópicos. Isso dificulta tanto a comercialização quanto o reconhecimento desses produtos em mercados nacionais e internacionais.

Do ponto de vista contratual, a insegurança é ainda maior. As relações jurídicas que envolvem a produção, comercialização e financiamento da agricultura sintrópica não possuem cláusulas padronizadas ou orientações específicas, o que pode resultar em cláusulas abusivas ou em desequilíbrio contratual, em especial para pequenos produtores. Nesse aspecto, a intervenção estatal é essencial, como argumenta Sandro Melo (2001), para garantir o mínimo existencial e os direitos fundamentais em relações econômicas assimétricas.

Além disso, há desafios fundiários consideráveis. A obtenção e regularização de terras ainda são entraves para muitos agricultores familiares que desejam adotar o modelo sintrópico. A ineficiência dos programas de reforma agrária e a morosidade nos processos de titulação agravam esse cenário, contrariando o princípio da dignidade da pessoa humana e o direito ao desenvolvimento, conforme previsto no art. 1º, III da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Outro entrave jurídico relevante está relacionado ao licenciamento ambiental. Como a legislação atual não reconhece formalmente os sistemas sintrópicos como categoria própria, os projetos que seguem essa lógica muitas vezes enfrentam exigências desproporcionais, como se fossem monoculturas convencionais, o que contraria os princípios da proporcionalidade e da eficiência administrativa.

A ausência de diretrizes jurídicas claras também impede a atuação mais eficaz dos órgãos de fiscalização e incentivo, como o Ministério da Agricultura e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Como resultado, os incentivos financeiros e fiscais são frequentemente canalizados para modelos convencionais de produção, mesmo quando menos sustentáveis.

Do ponto de vista jurídico-ambiental, a agricultura sintrópica encontra respaldo nos princípios do poluidor-pagador e do protetor-recebedor. No entanto, esses princípios têm sido aplicados de forma limitada na política agrícola brasileira. Para Ferreira (2023), é urgente a criação de instrumentos legais que diferenciem positivamente as práticas regenerativas, como a sintrópica, no acesso a políticas públicas e benefícios fiscais.

A experiência da Fazenda Mata do Lobo, em Rio Verde/GO, é um exemplo concreto de sucesso da agricultura sintrópica aplicada à produção de café. Mesmo diante de desafios legais, conseguiu estabelecer um sistema produtivo com cerca de 70 hectares de café orgânico, demonstrando a viabilidade



técnica e econômica do modelo. Contudo, o êxito desse tipo de empreendimento depende da superação das barreiras jurídicas descritas.

Outro ponto relevante é a formação e capacitação dos profissionais do Direito e das Ciências Agrárias. A ausência de uma abordagem transdisciplinar, como propõe Ernst Götsch, limita a compreensão dos juristas sobre os benefícios da sintrópica e perpetua a visão reducionista da agricultura como mera atividade econômica, dissociada do contexto ecológico e social em que está inserida.

A agricultura sintrópica não se limita ao cultivo de alimentos. Trata-se de uma proposta civilizatória que visa integrar o ser humano à natureza, promovendo a resiliência dos ecossistemas e a justiça socioambiental. Assim, a atuação do Estado deve ser proativa, criando um ambiente normativo favorável ao desenvolvimento dessa prática. A omissão legislativa fere o princípio da vedação ao retrocesso ambiental, como já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em diversos julgados.

Nesse contexto, torna-se necessário um novo pacto federativo voltado à promoção da agroecologia e da sintrópica, com legislação específica, políticas públicas integradas e incentivos financeiros compatíveis. Como bem coloca José Rubens Morato Leite (2019), o Direito Ambiental contemporâneo deve abandonar a postura reativa e adotar uma perspectiva construtiva, voltada à regeneração e à sustentabilidade.

Portanto, a agricultura sintrópica representa não apenas uma inovação técnica, mas um direito coletivo a uma nova forma de viver, produzir e consumir. Sua consolidação depende de mudanças legislativas, institucionais e culturais que somente serão possíveis com a atuação articulada entre Estado, sociedade civil e setor produtivo.

5 BENEFÍCIOS DO CAFÉ ORGÂNICO E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

A produção de café orgânico não deve ser entendida apenas como uma inovação agrícola, mas como um verdadeiro instrumento de efetivação de direitos fundamentais, em especial o direito ao desenvolvimento sustentável. Esse direito, previsto em documentos internacionais e reconhecido implicitamente pela Constituição Federal de 1988, integra o núcleo essencial de uma vida digna ao possibilitar que indivíduos e comunidades acessem recursos naturais de forma equilibrada e sustentável (Ramos, 2022).

O café orgânico, ao evitar o uso de defensivos agrícolas sintéticos, promove não apenas a saúde do consumidor, mas também a preservação ambiental, contribuindo para um meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito esse garantido pelo art. 225 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Nessa linha, o desenvolvimento deixa de ser um conceito puramente econômico, voltado ao aumento do PIB, para incorporar dimensões sociais e ecológicas, como defende Sen (2010), ao afirmar que o desenvolvimento deve ser medido pela ampliação das liberdades substantivas das pessoas.

Do ponto de vista jurídico, é possível afirmar que a produção de café orgânico está alinhada ao princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, III, da Constituição, ao assegurar acesso a alimentos saudáveis, oriundos de práticas sustentáveis, que respeitam a natureza e promovem

relações laborais mais justas. Essa perspectiva é compartilhada por Silva (2022), para quem o desenvolvimento digno deve considerar aspectos ambientais e sociais, e não apenas econômicos.

Ao mesmo tempo, é possível identificar uma conexão com o princípio do poluidor-pagador, que obriga o causador do dano ambiental a arcar com seus custos. A ausência de incentivos específicos ao produtor de café orgânico demonstra um descumprimento indireto desse princípio, pois o sistema estatal não diferencia tributariamente o produtor sustentável daquele que utiliza agrotóxicos em larga escala, como observa Benjamin (2013) ao tratar da responsabilização ambiental.

A adoção da agricultura sintrópica como modelo de produção de café orgânico no Brasil, especialmente no Estado de Goiás, representa um caminho viável para pequenos e médios produtores, que podem se inserir de maneira competitiva no mercado, ao mesmo tempo que colaboram para a conservação dos recursos naturais. Essa integração de justiça social, econômica e ambiental está no cerne do desenvolvimento sustentável, conceito consagrado no Relatório Brundtland de 1987 e abraçado pelo direito ambiental contemporâneo.

Como assevera Machado (2015), o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado é indissociável da noção de justiça intergeracional, o que implica repensar os modelos de produção agrícola. O cultivo do café orgânico, por meio da agricultura sintrópica, minimiza os impactos ambientais e promove a resiliência dos sistemas agroflorestais, respeitando os ciclos naturais e a diversidade biológica, o que se alinha à função socioambiental da propriedade rural (Brasil, 1988).

Além disso, conforme destaca Leite (2020), o ordenamento jurídico brasileiro deve evoluir para reconhecer de forma expressa o direito ao desenvolvimento como um direito fundamental autônomo, o que fortaleceria políticas públicas voltadas ao incentivo de práticas como o cultivo orgânico. Ainda que implicitamente presente na Constituição, a ausência de previsão expressa limita sua aplicabilidade direta, sobretudo em disputas judiciais.

Outro ponto relevante é o papel do Estado na formulação de políticas públicas que incentivem a transição de sistemas convencionais de produção para sistemas sustentáveis. O Estado, enquanto garantidor dos direitos fundamentais, não pode se omitir diante da necessidade de fomentar práticas agrícolas que garantam não apenas a produção, mas a saúde ambiental e humana. Isso se torna ainda mais evidente à luz do princípio da precaução, amplamente reconhecido no direito ambiental internacional, e internalizado pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/1981).

A lógica do desenvolvimento baseada exclusivamente no crescimento econômico perpetua desigualdades, compromete a qualidade de vida e ignora os impactos ambientais cumulativos. A agricultura sintrópica, aplicada à produção de café, promove uma lógica inversa: prioriza o equilíbrio ecológico, a justiça social e a viabilidade econômica, sendo, portanto, uma manifestação concreta do direito ao desenvolvimento integral.

No campo contratual, a produção de café orgânico enfrenta obstáculos como a certificação onerosa e a ausência de segurança jurídica específica. Como salienta Buranello (2018), a modernização do direito do agronegócio precisa considerar os novos paradigmas de produção, como a sustentabilidade e a rastreabilidade, que exigem uma nova lógica jurídica e contratual, voltada à proteção do produtor e do consumidor.



A ausência de um marco legal específico para a agricultura sintrópica demonstra a necessidade de regulação estatal que reconheça e incentive essa prática. Essa lacuna normativa afasta os pequenos produtores, que não conseguem competir em um mercado dominado por grandes conglomerados agrícolas. Assim, a regulação jurídica torna-se imperativa para efetivar o direito ao desenvolvimento em todas as suas dimensões: econômica, social, cultural e ambiental.

A produção de café orgânico, quando realizada sob os princípios da agricultura sintrópica, promove também o desenvolvimento das comunidades rurais ao gerar emprego, renda e promover a segurança alimentar. Segundo Conterato e Filippi (2009), o desenvolvimento rural sustentável só é possível quando há inclusão social e valorização dos saberes tradicionais, aspectos contemplados nesse modelo produtivo.

Cabe destacar, ainda, que o consumo consciente, cada vez mais presente entre os consumidores urbanos, cria uma demanda que deve ser acompanhada de políticas públicas capazes de incentivar e democratizar o acesso a produtos orgânicos. Isso evidencia a importância de ações governamentais que integrem a produção sustentável ao direito à alimentação adequada, conforme prevê o art. 6º da Constituição Federal.

Por fim, ao reconhecer os benefícios jurídicos, sociais e ambientais do café orgânico, torna-se evidente que sua produção está intimamente ligada à realização concreta do direito ao desenvolvimento. O desafio está em transformar essa constatação em ação normativa e política, que promova a agricultura sintrópica como um modelo jurídico viável, incentivado e protegido pelo Estado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, é possível concluir que, o direito ao desenvolvimento deve sempre privilegiar a produção orgânica de alimentos, sendo a agricultura sintrópica uma alternativa a um novo modelo sustentável na produção de café.

A partir do que foi apresentado, é possível concluir que a agricultura sintrópica é um modelo inovador e promissor, que, se impulsionado pelo poder público, tende a trazer bons resultados ao agronegócio brasileiro.

A ausência de uma classificação legal específica para a agricultura sintrópica pode levar à ambiguidade e à falta de diretrizes claras para os agricultores interessados em adotar essa prática. A falta de definição legal pode gerar incertezas sobre as práticas permitidas, os critérios de certificação, a obtenção de incentivos financeiros e o acesso a programas de apoio.

Ainda, a falta de sistemas de certificação e rotulagem específicos para a agricultura sintrópica pode dificultar a identificação e a comercialização de produtos sintrópicos. A certificação orgânica existente pode não abranger todos os aspectos da agricultura sintrópica, o que pode criar obstáculos para os agricultores que desejam comunicar e comercializar seus produtos como sintrópicos.

Destaca-se, também, que a ausência de procedimentos claros e simplificados para aprovação e licenciamento de projetos sintrópicos pode criar barreiras burocráticas para os agricultores. Além

disso, a obtenção de terras adequadas e a segurança de posse podem ser desafios enfrentados pelos agricultores sintrópicos, em razão das exigências legais e fundiárias existentes.

Diante desses resultados e discussões, torna-se evidente a importância de uma abordagem legislativa adequada para a agricultura sintrópica, especialmente na produção de café sob o modelo orgânico. A criação de um marco regulatório específico, com diretrizes normativas claras, sistemas de certificação apropriados e a simplificação de processos burocráticos são aspectos cruciais para apoiar e incentivar a adoção da agricultura sintrópica no Brasil. Isso contribuiria para a promoção de práticas agrícolas mais sustentáveis, a conservação dos recursos naturais e o fortalecimento da agricultura familiar e da segurança alimentar.

7 REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. B. *Direito ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

BENJAMIN, A. H. V. Princípios do direito ambiental brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 71, 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

BURANELLO, R. *Manual de direito do agronegócio*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CONTERATO, M. A.; FILIPPI, E. E. *Teorias do desenvolvimento*. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

DWORKIN, R. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERREIRA, R. M. *Agricultura e florestas sintrópicas: uma análise à luz do direito ambiental*. São Paulo: Dialética, 2023.

GRISOLIA, C. K. *Agrotóxicos: mutações, reprodução e câncer*. Brasília, DF: Editora da UnB, 2005.

JUSTEN FILHO, M. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

LEITE, J. R. M. *Direito Ambiental: doutrina, jurisprudência e prática*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.



LIMA, F. G. *Análise de riscos*. São Paulo: Atlas, 2015.

MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, C. A. B. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELO, S. N. *Meio ambiente do trabalho: direito fundamental*. São Paulo: LTr, 2001.

MILARÉ, E. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência e glossário*. São Paulo: RT, 2019.

RAMOS, A. C. *Curso de direitos humanos*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

RAMOS, A. C. *Curso de direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

STRECK, L. L. *Hermenêutica jurídica e(m) crise*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

A RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA POR CRIME AMBIENTAL

THE CRIMINAL RESPONSIBILITY OF LEGAL ENTITIES FOR ENVIRONMENTAL CRIME

Pablo Ricardo Alves e Silva¹
João Porto Silvério Júnior²

V. 6
2025

ISSN: 2177-1472

RECEBIDO: 26/03/2025
APROVADO: 01/05/2025

RESUMO

O tema do presente estudo é a responsabilidade penal da pessoa jurídica por crimes ambientais, com enfoque no compliance como forma de prevenir, detectar ou mesmo sanar desvios, fraudes e irregularidades relativas a atuações consideradas impactantes ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Buscou-se fazer uma análise acerca da responsabilidade objetiva para reparação e indenização de danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados com base na legislação ambiental vigente. O problema do trabalho é a possibilidade de responsabilização penal da pessoa jurídica, tendo em vista o conceito de autorresponsabilidade e a necessidade – ou não – da dupla imputação, que atribui a responsabilidade do ente jurídico à necessidade da responsabilização das pessoas físicas que, efetivamente, praticaram o crime. Para compor este trabalho, utilizou-se uma base bibliográfica, em sua maioria, de doutrinas e trabalhos acadêmicos sobre o tema, além da Lei n.º 9.605/1998 e pesquisas jurisprudenciais.

Palavras-chave: responsabilidade penal da pessoa jurídica; compliance; crimes ambientais; lei 9.605/98.

- 1 Professor, advogado, mestre em Direito do Agronegócio pela Universidade de Rio Verde (UniRV) e membro da Comissão em Direito do Agronegócio (OAB – Subseção Rio Verde – Goiás).
- 2 Doutor em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA. Mestre em Direito em Ciências Penais pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Professor-adjunto III da UniRV. Promotor de Justiça em Goiás.

ABSTRACT

The theme of this study is the criminal liability of legal entities for environmental crimes, with a focus on compliance as a way to prevent, detect or even remedy deviations, fraud and irregularities related to actions considered to have an impact on a healthy and ecologically balanced environment. We sought to carry out an analysis of objective liability for repair and compensation for damage caused to the environment and affected third parties based on current environmental legislation. The problem of the work is the possibility of criminal liability of the legal entity, taking into account the concept of self-responsibility and the need - or not - of double imputation, which attributes the responsibility of the legal entity to the need to hold the liability of natural persons who, effectively, committed the crime. To compose this work, a bibliographical base was used, mostly of doctrines and academic works that deal with the topic, in addition to Law nº 9,605/98 and jurisprudential research.

Keywords: criminal liability of legal entities; compliance; environmental crimes; law 9,605/98.

1 INTRODUÇÃO

A preservação do meio ambiente tem grande relevância para a vida saudável no planeta. Nesse sentido, a esfera jurídica tutela o meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de trazer as consequências penais para aqueles que infringirem as normas de proteção ambiental. Assim, é evidente a necessidade de prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, não apenas por parte das pessoas físicas, como também das pessoas jurídicas, as quais são grandes responsáveis pelos danos ambientais, devido, principalmente, à extração de matéria prima e à expansão territorial.

As questões relacionadas à degradação ambiental são numerosas e afetam significativamente a sociedade como um todo. A atenção para a preservação do meio ambiente leva em consideração a própria existência humana, em que se reconhece a obrigatoriedade de conservação ambiental, principalmente para proteger as gerações futuras.

Em razão de sua vasta área de Floresta Amazônica, conhecida como o “pulmão do mundo”, o Brasil tem a atenção internacional quanto à preservação ambiental, principalmente no desenvolvimento de práticas adequadas e sustentáveis ao meio ambiente.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como descrito no artigo 225 da Constituição Federal, é fundamental e corolário do direito à vida, sendo o núcleo do direito ambiental.

Para a garantia desse direito fundamental, o legislador inovou e abriu a possibilidade de se imputar à pessoa jurídica a possibilidade de responsabilização penal por infrações ambientais.

A Lei dos Crimes Ambientais (Lei n.º 9.605/1998) foi promulgada a fim de tutelar os danos e impactos ao meio ambiente nos âmbitos civil, administrativo e penal. A legislação trata, além dos crimes contra o meio ambiente, das infrações contra a administração pública e contra o patrimônio cultural.

Ainda dispõe sobre os crimes praticados por pessoas jurídicas e suas sanções, desconsideração da personalidade jurídica e da dupla imputação para a apuração de possíveis condutas criminosas.

A expansão das atividades industriais e o aumento da degradação ambiental, principalmente a partir do século XVIII, com o advento da Revolução Industrial, fez surgir a necessidade de reconhecimento da responsabilização penal da pessoa jurídica, uma vez que as ações humanas praticadas desestabilizam a equação entre desenvolvimento econômico e conservação ambiental.

Nos últimos anos, a questão do cumprimento das normas ambientais por parte das pessoas jurídicas ganhou ainda mais destaque.

O conceito de compliance ambiental tem sido amplamente abordado como uma estratégia fundamental para garantir que as empresas atuem em conformidade com a legislação ambiental ao adotarem práticas sustentáveis e responsáveis em suas operações. Nesse sentido, o termo “autorresponsabilidade” ganha destaque ao demonstrar a importância de as empresas assumirem a responsabilidade pelos impactos ambientais de suas atividades.

Para incorporar o ideal de desenvolvimento sustentável aos princípios corporativos, o planejamento estratégico das pessoas jurídicas deve fundamentar-se na responsabilidade ambiental, considerando seu papel essencial na prevenção de danos ao meio ambiente.

O presente trabalho visa explorar os aspectos da responsabilidade penal da pessoa jurídica e a utilização do compliance ambiental, além de abordar os conceitos de autorresponsabilidade e a dupla imputação.

O compliance ambiental pode não somente garantir a preservação ambiental, mas, sobretudo, evitar prejuízo econômico para a empresa rural (custo financeiro com a reparação do dano ambiental e impactos negativos na imagem da empresa causadora de danos ambientais).

A partir dessa análise, busca-se compreender melhor os desdobramentos da responsabilização penal da pessoa jurídica por danos ao meio ambiente, bem como identificar como o compliance pode prevenir e remediar tais situações.

2 ASPECTOS GERAIS SOBRE A TUTELA JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE NO BRASIL

No ordenamento jurídico pátrio, o art. 225 da Constituição Federal prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo este um bem de uso comum do povo e

essencial à qualidade de vida. Assim, estabelece a imposição “ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988a).

Esta imposição ao Poder Público visa atender às expectativas da coletividade na viabilização de interação e bem-estar, com equilíbrio e sabedoria na proteção do ambiente ecologicamente equilibrado.

Além da *Lex Major*, o meio ambiente é tutelado penalmente pela Lei n.º 9.605/1998. Tal conjunto normativo regulamentou o previsto no artigo 225, § 3º, da Constituição Federal de 1988, ao prever a possibilidade da responsabilidade penal da pessoa jurídica, conjuntamente com as pessoas físicas no Brasil (sistema da dupla imputação) (Brasil, 1988a).

Sob essa perspectiva, cumpre ressaltar que o Brasil adota o sistema jurídico romano-germânico (*civil law*), em que se admite a responsabilização penal de pessoas jurídicas (pessoas coletivas) nos crimes ambientais, além dos crimes contra a ordem econômica, financeira e economia popular.

Conforme preceitua o § 5º, do artigo 173, da Constituição Federal de 1988, a lei, sem prejuízo da responsabilidade individual de seus dirigentes, estabelecerá a responsabilidade da pessoa jurídica, sujeitando-a a punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular (Brasil, 1988).

De acordo com o art. 3º da Lei dos Crimes Ambientais, as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme os preceitos legais e nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade (Brasil, 1998).

Ainda, o parágrafo único do referido artigo preceitua que a responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, coautoras ou partícipes do mesmo fato.

Dessa forma, o legislador ordinário, ao regulamentar o disposto na Constituição Federal de 1988, adotou o posicionamento doutrinário que acata a responsabilização penal da pessoa jurídica, porém com ressalvas, diferentemente de outros ordenamentos jurídicos que utilizam o *commom law*, como os Estados Unidos da América.

Insta salientar que, conforme o já citado art. 3º da Lei 9.605/1998, se, no exercício da gestão empresarial, o seu representante determina a prática de um crime ambiental que beneficia a si próprio, sem qualquer proveito ou vantagem da pessoa jurídica, esta não poderá ser responsabilizada (Brasil, 1998).

Portanto, a tutela jurídica do meio ambiente no Brasil é crucial para garantir a conservação dos recursos naturais e do bem-estar social, sendo necessárias, portanto, maiores digressões sobre o termo “meio ambiente” e crimes ambientais.

2.1 NOÇÕES SOBRE MEIO AMBIENTE E CRIMES AMBIENTAIS

O termo meio ambiente foi inicialmente descrito pelo naturalista francês Geoffroy de Saint Hilaire no século XIX, fazendo referência a um local em que o ser vivo habita.



Nesse sentido, meio ambiente se refere a toda natureza original e artificial, bem como bens culturais correlatos, como solo, água, ar, flora e fauna, que constituem um patrimônio histórico, artístico, turístico, arquitetônico e paisagístico (Freitas; Freitas, 2006).

De acordo com o art. 3º, I, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, entende-se como um “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (Brasil, 1981).

Em outras palavras, demonstrou o objetivo de se proteger o ecossistema propriamente dito, e não uma atividade econômica deste dependente (Baracho Júnior, 2000).

Ao resguardar o meio ambiente e procurar preservar os elementos essenciais à vida humana presentes na natureza, a Constituição buscou tutelar de forma ampla o direito fundamental da pessoa humana de fruir uma vida digna.

Assim, diante das sucessivas agressões ao meio ambiente, e considerando o potencial de lesividade das atividades empresariais, bem como a baixa eficácia dos instrumentos civis e administrativos na tutela ambiental, o artigo 225, § 3º da Constituição Federal inovou ao admitir a responsabilidade penal das pessoas jurídicas por danos ao meio ambiente (Silva, 2017).

Nesse sentido, a Carta Política de 1988 traz o meio ambiente como direito de interesse difuso, representado por uma pluralidade indeterminada ou indeterminável de sujeitos.

De acordo com o Supremo Tribunal Federal (Brasil, 1995):

O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social.

Nas palavras de Machado (1998), o direito ambiental é uma ciência que estuda, analisa e discute problemas e questões ambientais em interação com o ser humano, com o objetivo de proteger o meio ambiente e melhorar as condições de vida no planeta.

Mormente existir a propriedade privada sobre bens considerados de interesse difuso, não se desnatura a característica de serem destinados para o bem-estar da coletividade e o cumprimento de sua função social.

Portanto, apesar de todos poderem utilizar tais bens, o ordenamento jurídico proíbe sua utilização e disposição sem garantir às próximas gerações o suficiente para o seu desenvolvimento.

Milaré (2001) define muitos dos princípios norteadores do Direito Ambiental, como, por exemplo: (i) o direito humano, decorrente da declaração de Estocolmo de 1972; (ii) o princípio do desenvolvimento sustentável, que busca conciliar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico; (iii) o princípio democrático, que assegura a quaisquer cidadãos participarem das políticas públicas ambientais; (iv) o princípio da prevenção, decorrente do princípio n.º 15 da Declaração do Rio/92; (v) o princípio do equilíbrio, que dispõe da necessidade de que se verifiquem

implicações em relação às intervenções no meio ambiente, a fim de solucionar quaisquer problemas; (vi) o princípio do limite, que dispõe que a Administração Pública deverá fixar limites a fim de se coibir a presença de corpos estranhos no meio ambiente; e o (vii) o princípio do poluidor pagador, também decorrente do Rio/92, que dispõe da necessidade de se criar legislações relativas às indenizações e à responsabilidade dos envolvidos na prática de danos ambientais.

Em relação aos crimes ambientais, estes tratam de qualquer ação ou omissão que venha a causar danos ao meio ambiente, ao ordenamento urbano, ao patrimônio cultural e à saúde pública. Também podem ser classificados como agressões que ultrapassem os limites legais, ainda que não haja efetivo dano ao meio ambiente.

Conforme Freitas e Freitas (2006), os crimes ambientais podem ser subdivididos em seis categorias principais. A primeira refere-se aos crimes contra a fauna, que envolvem o abuso e os maus-tratos a animais silvestres ou exóticos. Esses crimes estão previstos em três leis federais: a Lei n.º 5.197/1967, que protege a fauna; a Lei n.º 7.643/1987, que trata da proteção da pesca de baleias; e a Lei n.º 7.679/1988, que regula a pesca durante os períodos de reprodução.

A segunda categoria abrange os crimes contra a flora, tipificados na Lei n.º 4.771/1965 (antigo Código Florestal). Essa legislação visa não apenas proteger as unidades de conservação, mas também preservar a biodiversidade existente em florestas, matas, rios, mares e na atmosfera.

A terceira categoria trata da poluição e outros crimes ambientais, cuja definição, segundo Prado (2009), é ampla e inclui diversas modalidades, como a poluição atmosférica, hídrica, sonora, do solo e eletromagnética. A poluição é atualmente uma das infrações mais recorrentes no âmbito do direito ambiental, sendo tipificada no art. 54 da Lei n.º 9.605/1998, que pune condutas capazes de causar danos à saúde humana. Entre os atos considerados delituosos estão a queima de resíduos e materiais, bem como o descarte irregular de lixo a céu aberto, os quais podem contaminar o solo e liberar fumaças tóxicas nocivas ao meio ambiente.

Sob essa perspectiva, a legislação ambiental considera como formas de poluição todas as ações que comprometam a qualidade ambiental. Isso inclui atos que prejudiquem direta ou indiretamente a segurança, o bem-estar e a saúde da população; que criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; que afetem negativamente a biota; que impactem as condições sanitárias ou estéticas do ambiente; que lancem materiais ou energia em desacordo com os padrões legais; ou que causem perturbações por emissão de fumaça, vapor, gases ou ruídos.

A quarta categoria refere-se aos crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural. De acordo com Silva (2007), esses crimes não se restringem ao patrimônio tombado, mas englobam todos os bens protegidos por lei ou por decisão judicial, configurando-se como ofensas ao bem público e ao patrimônio cultural coletivo.

Os crimes contra a administração ambiental, quinta categoria, são aqueles cometidos tanto por particulares quanto por agentes públicos, com o objetivo de frustrar, corromper ou impedir a fiscalização e a correta aplicação das normas ambientais (Copola, 2008).

Por fim, a sexta categoria corresponde às infrações administrativas, que consistem em penalidades aplicáveis às condutas lesivas ao meio ambiente, também previstas na Lei n.º 9.605/1998 (Freitas, 2001).

Nesse contexto, a legislação ambiental busca regulamentar de forma abrangente a proteção do meio ambiente como um direito difuso, valendo-se do poder de polícia administrativa e atuando de forma vinculada à finalidade pública. A Lei de Crimes Ambientais, ao ser promulgada, teve como objetivo unificar e consolidar o tratamento legal do tema, mantendo os conceitos penais essenciais e garantindo a responsabilização, tanto de pessoas físicas quanto jurídicas, pelas condutas ilícitas praticadas. Com isso, os crimes ambientais passaram a ter definição legal específica, acompanhada da previsão das respectivas sanções penais (Antunes, 2010).

Nesse contexto, a legislação ambiental tem por objetivo regular, de forma abrangente, a gestão do meio ambiente enquanto direito difuso, visando à defesa do meio ambiente. Para tanto, vale-se do poder de polícia e atua de forma vinculada à finalidade geral da Administração Pública.

Feitas tais considerações, a Lei de Crimes Ambientais buscou uniformizar o tema, tendo em vista que os conceitos penais básicos continuam em vigência e com fundamental importância para que os infratores, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, também sejam responsabilizados na esfera penal. Com a promulgação da referida norma, os crimes ambientais receberam definição legal com a previsão das respectivas penas (Antunes, 2010).

Copola (2008) preceitua que os princípios fundamentais da subjetividade, tipicidade e legalidade estão previstos em matéria penal ambiental de forma equiparada a outras áreas do direito penal.

Assim, a Lei de Crimes Ambientais demonstra um grande avanço legislativo, tendo em vista que os preceitos normativos anteriores não vislumbravam a responsabilidade penal da pessoa jurídica como atualmente o tema é regido.

Por outro lado, segundo Prado (2009), no Brasil as leis penais ambientais são, em sua maioria, excessivamente prolixas, casuísticas, tecnicamente imperfeitas, quase sempre inspiradas por especialistas do setor afetado, ou de formação jurídica não específica, o que as tornam de difícil aplicação, tortuosas e complexas, em descompasso com os vetores técnico-científicos que regem o Direito.

De qualquer forma, de acordo com o citado autor, com o advento da lei, a qual pode ser visualizada como o núcleo central da tutela penal ambiental, foram grandes as aplicabilidades trazidas aos contornos jurídicos constitucionais, o que demonstra uma abordagem mais eficaz no que se refere à tutela do meio ambiente.

Nesse sentido, a uniformização da legislação não beneficia somente a responsabilidade penal da pessoa jurídica, mas também uma prestação jurisdicional mais efetiva, trazendo benefícios para toda a sociedade.

A Lei de Crimes Ambientais, entre outros pontos relevantes, aplica penas às pessoas jurídicas que atingem de forma ilícita o meio ambiente, além de prever suas responsabilidades na esfera ambiental, assegurando, dessa forma, que as gerações futuras possam viver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como também prevê o art. 225 da Constituição Federal.

Nota-se o caráter da prevenção de degradação ao meio ambiente, com a aplicação de sanções previstas para que as pessoas coletivas não pratiquem atividades prejudiciais ao meio ambiente.

Feitas tais considerações a respeito do meio ambiente e dos crimes ambientais, passa-se à análise da responsabilidade penal da pessoa jurídica e o compliance ambiental.



2.2 RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA E COMPLIANCE

Segundo Shecaira (2002), a responsabilidade penal das pessoas jurídicas consiste nas consequências de suas condutas sob a esfera jurídico-penal, de modo que são obrigadas a ressarcir os danos causados, e, caso contrário, devem sofrer determinadas penas pelo motivo do efeito a que deu causa.

Ainda segundo o autor, a grande evolução dos meios de comunicação e tecnológicos criaram “verdadeira hecatombe da expansão da *polis*” Shecaira (2002) como forma de potencialização do cometimento de delitos, em especial o desbravamento da destruição do meio ambiente pela ação das pessoas jurídicas, sejam elas de direito privado ou público.

A Lei de Crimes Ambientais pode ser considerada um importante instrumento para a proteção do meio ambiente e a garantia de defesa para as gerações futuras, uma vez que se torna possível responsabilizar agentes, dirigentes e proprietários de uma empresa por suas atividades que causem danos ao meio ambiente.

Dessa forma, torna-se possível a responsabilização penal pelos danos causados por meio de penas restritivas de direito, como multas, atingindo a esfera patrimonial das pessoas jurídicas, maneira aparentemente eficiente na responsabilização desses entes.

Cumprido ressaltar que a Lei n.º 9.605/1998 estabelece a responsabilidade da pessoa jurídica nas três esferas – civil, penal e a administrativa – quando houver infração praticada contra o meio ambiente por seus administradores ou representantes legais em benefício da empresa (Brasil, 1998).

Sabe-se que a pessoa jurídica possui capacidade para figurar no polo passivo de ações penais, conforme disposto na lei. Contudo, deve-se enfatizar a diferença entre pessoas de direito público e de direito privado, ressaltando que, em ambas as situações, há a possibilidade de responsabilidade penal.

Em relação às pessoas jurídicas de direito público, parte da doutrina entende que, se a lei específica a quais pessoas jurídicas a norma será aplicada, aplica-se o princípio de hermenêutica jurídica: “*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*”, ou seja, onde a lei não faz distinção, não cabe ao intérprete fazê-lo (Manziona, 2002).

Shecaira (2002) acrescenta que, em relação ao disposto na legislação, as pessoas jurídicas podem ser responsabilizadas por crimes ambientais que lhes beneficiem, sem que isso exclua a responsabilidade das pessoas físicas envolvidas.

Após ser promulgada a Lei de Crimes Ambientais, os tribunais pátrios passaram a utilizar, de forma gradativa, a referida legislação. Dessa forma, mesmo que haja poucos precedentes a tratarem do tema e tendo em vista as divergências presentes, há constante evolução e adequação em busca da efetiva responsabilização penal da pessoa jurídica.

Outra análise relevante refere-se às causas excludentes de ilicitude previstas na Lei n.º 9.605/98. Por exemplo, ao tratar de abate de animais (art. 37), há a presença de excludente de ilicitude quando o crime é praticado em estado de necessidade, tanto para saciar a fome do autor do fato ou sua família quanto para a proteção de rebanhos, pomares e lavouras ou contra a ação predatória ou destruidora de animais, desde que legal e expressamente autorizado por autoridade competente (Milaré, 2001).



Do mesmo modo, a norma permite a possibilidade de legítima defesa contra ataques de animais ferozes, mormente parte da doutrina não aceitar tal definição por entender que a legítima defesa somente se configuraria contra indivíduos.

Em relação às ações penais, a legislação é clara no que se refere ao comando constitucional que prescreve a responsabilização criminal por danos ambientais ao cumprir as recomendações de vários acordos aprovados em eventos internacionais, prescrevendo penas restritivas de direitos, multas e prestação de serviços à comunidade (Brasil, 1998b).

Uma vez produzido dano a um interesse da coletividade, em decorrência do descumprimento do papel social da pessoa jurídica, esta deve compor o polo passivo de um processo criminal que tem como objetivo defender o bem jurídico agredido, podendo ser condenada a se submeter a uma pena aplicada ao caso concreto.

As multas podem ser aplicadas sob diversos aspectos, como parte do patrimônio do agente (porcentagem sobre o bem); pela renda (proporção); e por dia-multa.

Nesse sentido, as penas restritivas de direito são regidas pelo art. 22 da referida lei e consistem em suspensão, parcial ou total, das atividades; interdição temporária da atividade, obra ou estabelecimento; proibição para contratar com o Poder Público; além de obter doações, subvenções ou subsídios (Brasil, 1998b).

As prestações de serviços à comunidade se referem ao custeio de programas e projetos ambientais, manutenção de espaços públicos, contribuições a entidades culturais ou ambientais e execução de obras de recuperação em áreas degradadas (Copola, 2008).

Cumprido ressaltar que o artigo 24 da Lei de Crimes Ambientais constitui mais uma sanção penal de possível aplicação à pessoa jurídica, apesar de não estar elencada no rol das penas do artigo 21.

O citado artigo dispõe que a pessoa jurídica constituída ou utilizada preponderantemente com o fim de permitir, facilitar ou ocultar a prática de crime ambiental terá decretada sua liquidação forçada, seu patrimônio será considerado instrumento do crime e como tal perdido em favor do Fundo Penitenciário Nacional (Brasil, 1998b). Caracterizar-se-ia, assim, uma pena de liquidação forçada da pessoa jurídica (Prado, 2001).

Feitas tais considerações, a intenção da responsabilidade penal às pessoas jurídicas é a proteção do meio ambiente, com a devida penalização quando há a prática de atos no intuito de reprimi-los e garantir condições adequadas de vida para a presente e futuras gerações.

A responsabilidade penal da pessoa jurídica pela prática de crimes ambientais é uma forma de efetivar o princípio ambiental da prevenção, segundo o qual é preciso que atitudes sejam tomadas visando afastar ou minimizar os danos causados ao meio ambiente, de maneira a garantir a qualidade de vida das gerações humanas como forma de antecipar-se ao processo de degradação ambiental com impactos já conhecidos pela ciência, no sentido de que as infrações cometidas por esses entes jurídicos vêm causando enormes danos ao meio ambiente.

Desse modo, tal matéria exige a adesão de medidas de controle para impedir que haja atitudes abusivas, por meio de um processo investigatório que permite a apuração de condutas criminosas (Reis; Passamani, 2019).

Em relação à responsabilidade penal da pessoa jurídica, muito se discute sobre compliance nos países europeus e nos Estados Unidos, sendo que os programas de integridade assumiram um protagonismo em assuntos corporativos nos últimos dez anos no Brasil (Rosa, 2021).

O chamado compliance ambiental é um programa de conformidade que se destina a prevenir, detectar ou mesmo sanar desvios, fraudes e irregularidades concernentes a atuações consideradas como impactantes ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

Quando uma empresa adota um programa de compliance, são incorporados em sua prática princípios e normas ambientais, notadamente os entendimentos sumulados e os precedentes dos tribunais.

Não é demais enfatizar, entre os princípios ambientais, o da precaução, que melhor respalda a realização de um programa de compliance, por se tratar de um princípio que enfatiza a prudência e a vigilância em detrimento do enfoque da tolerância e da certeza científica (Soares; Venturini, 2022).

Dessa forma, o programa de compliance, aplicado de forma correta no âmbito corporativo, pode, a depender da legislação a ser aplicada, mitigar ou até mesmo isentar a responsabilidade da empresa por eventuais delitos praticados.

Há, ainda, um interessante aspecto a ser considerado em relação à prática de crimes ambientais por empresas, principalmente as de grande porte. O protagonismo de grandes empresas na interação com a sociedade pode desencadear uma dependência nos indivíduos integrantes de determinada sociedade que, sob o aspecto da ética corporativa, pode – e deve – ser sanada, tendo em vista que essas empresas dispõem de recursos próprios, que nem mesmo o Estado possui, aptos a repararem os erros causados nas decisões institucionais das pessoas jurídicas.

Portanto, sob esse viés, é importante a análise dos grandes desastres ambientais ocorridos em Mariana (2015) e Brumadinho (2019). Apesar das trágicas consequências desses desastres para a vida e a saúde de várias pessoas da região, as mineradoras responsáveis pelas rupturas das barragens – Samarco e Vale – eram, também, as únicas aptas a repararem os imensos danos causados.

Isso ocorreu não somente em relação à exigência das indenizações às diversas vítimas, mas, sobretudo, em razão do fato de que as cidades em que ocorreram tais desastres dependiam da atuação local das mineradoras, as quais geram empregos e atraem investimentos.

Portanto, é de fundamental importância a utilização dos programas de compliance, a fim de evitar graves acontecimentos como os de Brumadinho e Mariana, com a utilização das práticas de conformidade ambiental.

Nesse sentido, a autorresponsabilidade caracteriza-se pela responsabilização da empresa em razão de sua negligência, falha de vigilância, deficiência organizacional ou culpa, que possibilitaram a prática de delitos por seus membros, funcionários ou sócios o cometimento de delitos em favor da empresa, ou até mesmo, em situações específicas, pela estruturação da empresa de forma a facilitar a prática de crimes.

Para Salvador Netto (2018), a doutrina brasileira utiliza a regra da dupla imputação, que atribui a responsabilidade do ente jurídico à necessidade da responsabilização das pessoas físicas que, efetivamente, praticaram o crime, característica inerente ao modelo de heterorresponsabilidade.

O Superior Tribunal de Justiça utilizava tal entendimento reconhecendo a responsabilidade penal da pessoa jurídica apenas em conjunto com o ente moral que age em seu nome, por exemplo ao dispor pela invalidade de eventual denúncia oferecida pelo Ministério Público apenas em face da pessoa jurídica (Brasil, 2009).

Contudo, esse entendimento foi superado, conforme julgado publicado no Informativo de Jurisprudência n.º 566 do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que a pessoa jurídica pode ser punida penalmente por crimes ambientais, ainda que não haja responsabilização de pessoas físicas.

O Superior Tribunal de Justiça adotou o entendimento defendido, entre outros, por Vladimir e Gilberto Passos de Freitas, no sentido de que a denúncia poderá ser dirigida exclusivamente contra a pessoa jurídica, nos casos em que não se identifique a autoria das pessoas naturais, ou, alternativamente, contra todos (Freitas; Freitas, 2006).

Foi exatamente nesse sentido que as pessoas jurídicas passaram a ser responsabilizadas. Para os autores, na maioria absoluta dos casos, não se descobria a autoria do delito. Dessa forma, a punição recaía na pessoa de um empregado, de regra o último elo da hierarquia da corporação. Ou seja, quanto mais poderosa a pessoa jurídica, mais difícil se tornava identificar os causadores reais do dano. Por exemplo, no caso de multinacionais, a dificuldade torna-se maior, e o agente, por vezes, nem possui residência no Brasil.

Desta forma, o Ministério Público poderá imputar o crime às pessoas naturais e à pessoa jurídica, juntos ou separadamente; a opção dependerá do caso concreto (Freitas; Freitas, 2012).

O modelo anteriormente adotado inevitavelmente beneficiava grandes empresas, tendo em vista a dificuldade em identificar o responsável moral do delito praticado, o que serve como um incentivo à ocultação de infrações no interior da entidade, principalmente ao se considerar o cenário atual de autorregulação, o que acaba por desmotivar o uso eficaz dos programas de integridade.

Na mesma linha do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 548.181/PR, o Supremo Tribunal Federal, com fulcro no §3º do art. 225 da Constituição, pragmaticamente entendeu ser desnecessária a responsabilização de pessoas físicas para se punir penalmente pessoas jurídicas por crimes de ordem ambiental, sob o fundamento de que a Constituição Federal, em nenhum momento, exigiu a responsabilização conjunta das pessoas físicas (Brasil, 2013).

Nesse sentido, ao ser adotado o modelo de autorresponsabilidade, apesar de superada a dificuldade de identificação dos autores morais do crime, há ainda outros problemas, como o questionamento da efetividade da prevenção da responsabilidade penal da pessoa jurídica na prática de infrações.

O fato é que o modelo adotado no Brasil influencia, mesmo que indiretamente, a prática de medidas de integridade no interior da empresa. Porém, além disso, o que se denota atualmente em relação às grandes empresas são as suas influências perante os órgãos fiscalizadores do Poder Público e da polícia judiciária, o que ocorre, em grande parte, pela falta de capacitação para fiscalizar os crimes praticados em seu interior em um cenário de autorregulação que se aproxima de uma “privatização do processo penal” (Rosa, 2021).



Ainda sobre a responsabilidade individual do agente no âmbito corporativo, Saad-Diniz (2018) enfatiza que a criminologia corporativa já evidenciou que a atribuição de responsabilidade individual não exerce impacto na mudança de comportamento ético nas empresas.

Para o referido autor, o que se tem na prática não é mais do que aplicação da responsabilidade penal empresarial em contrapartida às contingências, que ainda não representam algo significativo em termos de alterações sensíveis no comportamento ético, o que traz sérias dúvidas tanto em relação ao potencial de intimidação da coerção para estimular comportamento colaborativo quanto sobre a própria legitimidade do sistema de sanções.

Com a progressiva conscientização acerca do preceito constitucional do meio ambiente ecologicamente equilibrado, ainda que existam divergências doutrinárias a respeito da responsabilidade penal da pessoa jurídica, as medidas sancionadoras do Poder Judiciário tornam-se cada vez mais necessárias.

A partir disso, muitas empresas têm buscado estabelecer uma postura mais consciente, adotando metodologias e ideias sustentáveis como planejamento e estratégia de negociações na atuação corporativa.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de tais considerações, buscou-se demonstrar a relevância do tema responsabilidade penal da pessoa jurídica no contexto atual, ressaltando a necessidade de um debate aberto e transparente.

O presente estudo explorou os aspectos da responsabilidade penal da pessoa jurídica, o papel do compliance ambiental e a aplicação da autorresponsabilidade e da dupla imputação.

Por meio dessa análise, foi abordada a possibilidade de responsabilização penal das pessoas jurídicas por danos ambientais, independentemente da identificação da pessoa física causadora do dano, e foram apresentadas estratégias para mitigar condutas inadequadas no âmbito corporativo, promovendo uma relação mais equilibrada entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

Foram apresentados os principais aspectos a respeito dos crimes ambientais e das aplicações quanto à responsabilidade penal das pessoas jurídicas quando da prática de atos ilícitos.

A análise concentrou-se nos princípios que regem as proteções legais ao meio ambiente, conforme estabelece a Lei de Crimes Ambientais, que responsabiliza penalmente aqueles que praticam, de alguma forma, ato ilícito contra o meio ambiente.

Feita essa análise, deve-se levar em consideração que o meio ambiente se caracteriza como direito difuso e patrimônio público. Portanto, requer a atuação conjunta do Estado e da sociedade para sua proteção.

Para tanto, destaca-se a importância dos princípios da prevenção e da precaução no âmbito do direito ambiental e da responsabilidade penal das pessoas jurídicas, para que não haja práticas abusivas que eventualmente venham a ser praticadas, por exemplo, por empresas que buscam aumentar seus níveis de competitividade econômica a qualquer custo em detrimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse sentido, o presente estudo examinou como a responsabilidade penal é aplicada às pessoas jurídicas em casos de crimes ambientais. Por fim, foram abordados aspectos do compliance ambiental como forma de reduzir a prática de atos ilícitos e danos ao meio ambiente causados pelas pessoas jurídicas.

4 REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. B. *Direito ambiental*. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BARACHO JÚNIOR, J. A. O. *Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

BRASIL. Constituição [(1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. *Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). *Recurso Especial n. 889.528 - SC (2006/0225583-6)*. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em: 17 abr. 2007. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 21 mai. 2007. Disponível em: <https://jurisprudencia.stj.jus.br>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n.º 22.164/SP*. Relator: Min. Celso de Mello. Diário da Justiça, Brasília, DF, 17 nov. 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Recurso Especial nº 548.181/PR*. Relator: Ministra Rosa Weber, julgado em 6 de agosto de 2013.

BRASIL. *Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm. Acesso em: 26 maio 2025.

COPOLA, G. *A lei dos crimes ambientais comentada artigo por artigo: jurisprudência sobre a matéria*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FREITAS, V. P.; FREITAS, G. P. *Crimes contra a natureza*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

FREITAS, V. P.; FREITAS, G. P. *Crimes contra a natureza*. 9.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MANZIONE, L. *Resumo de direito civil*. Leme: Editora de Direito, 2002.

MILARÉ, É. *Direito ambiental: doutrina, prática, jurisprudência*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

PRADO, L. R. *Curso de direito penal brasileiro: parte geral*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

PRADO, L. R. *Responsabilidade penal da pessoa jurídica: em defesa do princípio da imputação penal subjetiva*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

PRADO, L. R. *Direito penal do ambiente*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

REIS, A. P.; PASSAMANI, B. M. A responsabilidade penal da pessoa jurídica no atual contexto jurisprudencial dos crimes ambientais. *Derecho y Cambio Social*, [s. l.], n. 58, p. 296-310, 2019.

ROSA, M. B. Criminal compliance e risco reputacional. In: ROCHA, F. A. N. G (org.). *Estudos de direito penal ambiental*. Belo Horizonte: Editora Expert, 2021.

SAAD-DINIZ, E. Brasil vs. Golias: os 30 anos da responsabilidade penal da pessoa jurídica e as novas tendências em compliance. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 107, n. 988, p. 25-53, fev. 2018.

SALVADOR NETTO, A. V. *Responsabilidade penal da pessoa jurídica*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

SHECAIRA, S. S. *Responsabilidade penal da pessoa jurídica*. 2. ed. São Paulo: Método, 2002.

SILVA, G. P. Responsabilidade penal da pessoa jurídica nos crimes ambientais. *Revista do Curso de Direito da UNIABEU*, Nilópolis, v. 8, n. 1, p. 23-50, 2017.

SILVA, J. A. *Direito ambiental constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOARES, V. P.; VENTURINI, O. Compliance ambiental: um horizonte muito além do combate à corrupção. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 13 fev. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-13/publico-pragmatico-compliance-ambiental-horizonte-alem-combate-corrupcao/>. Acesso em: 15 fev. 2024.

A VULNERABILIDADE DE GÊNERO E RAÇA NOS DESASTRES E O HOMEM QUE CONFUNDIU A MULHER COM UM CHAPÉU¹

*GENDER AND RACE VULNERABILITY IN DISASTERS AND THE MAN WHO MISTAKEN
A WOMAN FOR A HAT*

Bianca Roso²
Angela Espindola³

V. 6
2025

ISSN: 2177-1472

RECEBIDO: 31/03/2025
APROVADO: 10/04/2025

RESUMO

A inspiração para a presente pesquisa provém do conto literário *O homem que confundiu a mulher com um chapéu*, de Oliver Sacks. O objetivo central é evidenciar as interfaces possíveis e necessárias entre Direito e Literatura, respeitando as exigências metodológicas mínimas. O foco da reflexão recai sobre a vulnerabilidade de gênero e raça em contextos de desastres ambientais. A partir da obra literária mencionada, busca-se explorar como essas vulnerabilidades se manifestam em cenários de catástrofes naturais. Na segunda parte da pesquisa, utilizando a metáfora do homem que confundiu a mulher com um chapéu e o suporte da hermenêutica filosófica, pretende-se contribuir para a construção de uma justiça dos desastres, fundamentada no direito das vítimas. O método de abordagem adotado é o hermenêutico-fenomenológico, enquanto o método de procedimento envolve análise bibliográfica e documental. Conclui-se que a vulnerabilidade histórica das mulheres é intensificada durante eventos catastróficos.

Palavras-chave: desastres; gênero; interseccionalidade; vulnerabilidade.

- 1 O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.
- 2 Doutoranda em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), bolsista CAPES/PROEX. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), com bolsa CAPES. Pesquisadora do grupo de pesquisa e extensão: PHRONESIS: Jurisdição e Humanidades.
- 3 Doutora e Mestre em Direito pela UNISINOS. Graduada em Direito pela UFSM. Professora Associada do Departamento de Direito da UFSM. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFSM. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito/UniFG. Professora do Curso de Direito da Faculdade Antonio Meneghetti. Líder do Grupo de Pesquisa PHRONESIS: Jurisdição e Humanidades do PPGD/UFSM. Líder do Grupo de Pesquisa CAJU - Centro de Estudos sobre Acesso à Justiça do PPGD/UniFG. Membro fundadora e Vice-presidente da Rede Brasileira de Direito e Literatura (RDL). Editora da Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM desde 2012.



ABSTRACT

The inspiration for this research came from Oliver Sacks's short story - The Man Who Mistook His Wife for a Hat. The proposal is to highlight possible and necessary interfaces between Law and Literature, without neglecting minimum methodological requirements. The object of reflection is the vulnerability of gender and race in disasters. Specifically, the aim is to explore, based on the short story, the vulnerability of gender and race in environmental disasters. Then, in the second part, based on the metaphor of the man who mistook his wife for a hat and with the support of philosophical hermeneutics, the aim is to bring elements for the construction of a disaster justice based on the rights of victims. The method of approach is hermeneutic-phenomenological. As a procedural method, bibliographic and documentary analysis is used. Finally, it was concluded that the historical vulnerability of women is accentuated in catastrophic events.

Keywords: disasters; gender; intersectionality; vulnerability.

1 INTRODUÇÃO

Mulheres não são chapéus. Desastres ambientais não são eventos isolados. Essas afirmações inserem-se, em grande medida, na discussão a respeito do sentido do Direito (Cover, 2016). Para ele, “[...] o direito se torna não meramente um sistema de regras a serem observadas, mas o mundo no qual nós habitamos” (Cover, 2016, p. 188). O jurista inserido em um *habitus* não deve ver o mundo de maneira fragmentada.

O título deste artigo parte do conto literário do escritor Oliver Sacks (1997, p. 22-37). A investigação move-se no campo do entendimento sobre a vulnerabilidade de gênero nos desastres. Assim, busca-se verificar os efeitos e a distribuição da vulnerabilidade nos desastres.

Embora a obra de Sacks trate de outros ramos do saber e não do Direito ou do tema dos desastres ambientais, cumpre destacar que este constituiu precisamente o desafio fundamental na intersecção entre Direito e Literatura. É exatamente nesse sentido que as narrativas literárias revelam seu potencial para a hermenêutica jurídica. Martha Nussbaum (1995), na obra *Justiça Poética*, por exemplo, faz parte dos pesquisadores que acreditam que a literatura humaniza os juristas. Ainda, e no sentido da manutenção da autonomia do discurso jurídico, afirma que a imaginação literária, por exaltar emoções e sentimentos, deve impregnar, mas sem substituir, as regras que determinam o raciocínio jurídico e moral (Nussbaum, 1995, p. 36-37).

François Ost (2004), valendo-se da estrutura utilizada por Posner, classifica os estudos de Direito e Literatura em três correntes: direito na literatura, direito como literatura e direito da literatura.



Trindade e Bernsts (2017) optaram por classificar cronologicamente os estudos nessas áreas do saber: a fase dos precursores (anos 1930 e 1940 do século XX), a fase de sistematização e institucionalização (anos 1990 do século XX) e a fase da expansão das pesquisas (a partir da 1ª década do século XXI). Com vistas a dar expansão às pesquisas em Direito e Literatura, promovendo um real avanço qualitativo, Karam (2022) propõe que se abdique das tradicionais nomenclaturas propostas por Ost e sugere duas nomenclaturas, ou seja, dois subcampos: a) representacional; e b) teórico ou metodológico.

No que tange ao viés representacional, recorre-se a “representações oferecidas por narrativas literárias para problematizar determinada realidade factual presente ou pretérita, bem como antecipar futuros desafios a serem enfrentados, ao passo que o viés teórico ou metodológico, parte-se da ideia de que o direito é um fenômeno linguístico, discursivo, narrativo e ficcional” (Karam, 2022). Este privilegia investigações de questões relativas à teoria do direito, à filosofia do direito, à hermenêutica jurídica e à teoria da decisão.

É pelo primeiro viés – o representacional – que se pretende trabalhar, refletindo sobre a vulnerabilidade de gênero nos desastres ambientais e os desafios que tal realidade implica ao campo do Direito. Nessa lógica, na medida em que realidades são (re)apresentadas em narrativas literárias, podem se converter em elementos influentes na transformação dos sistemas de poder existentes (Zinani, 2006). Afinal, a literatura pode ser uma forma de construção do pensamento crítico por meio da transdisciplinaridade (Trindade; Bernsts, 2017), a qual é responsável pelo redimensionamento das concepções de ciência e de verdade no século XXI (Espíndola, 2018).

Aposta-se, para os limites desta pesquisa, na transdisciplinaridade em um novo sentido para a racionalidade jurídica. Ao retornar para o mundo do Direito, permeado pelo outro mas sem perder os critérios impostos por aquela linguagem, o intérprete tende a democratizar seus julgamentos. É nesse sentido que se justifica a escolha do conto enquanto narrativa, mas também se sinaliza a concepção do direito que compreende a comunidade histórico-social.

A par dessas premissas, a estrutura desta pesquisa é bipartida. Inicia-se apresentando o conto literário e a importância da narrativa para a compreensão dos fenômenos que circundam o mundo jurídico, qual seja, a vulnerabilidade de gênero e raça nos desastres ambientais. Em seguida, na segunda parte, com base na metáfora do *homem que confundiu a mulher com um chapéu* e com o suporte da hermenêutica filosófica⁴, pretende-se trazer elementos para a construção de uma justiça dos desastres pautada no direito das vítimas.

O problema de pesquisa pode ser ilustrado na seguinte pergunta: como e por que as mulheres, principalmente as não brancas, são mais afetadas pelos desastres? A abordagem empregada foi a fenomenológica-hermenêutica. Não obstante, o “método” aqui não possui o conceito fechado e racional das ciências exatas, pois o objetivo é criar uma rede de significações, por meio das quais seja possível interpretar os conceitos e fenômenos estudados. Ainda, o método de procedimento utilizado foi o bibliográfico e o documental. A instrumentalização técnica desenvolve-se por intermédio da produção

⁴ Os aportes teóricos para as reflexões aqui expostas, portanto, datam da segunda metade do século XX, após a virada hermenêutica e as mudanças da filosofia.

de resumos e fichamentos. Tudo isso tendo como pano de fundo a aproximação da juridicidade à literatura, na linha do já referido movimento “Direito e Literatura”, procurando um especial sentido para a racionalidade jurídica, distanciando-se dos sistemas normativista e dogmático.

2 MULHERES NÃO SÃO CHAPÉUS E DESASTRES NÃO SÃO EVENTOS ISOLADOS

O conto que dá nome ao livro de Oliver Sacks narra o caso do Dr. P., um músico talentoso que começa a apresentar dificuldades para reconhecer rostos e objetos. Ele não consegue identificar detalhes visuais corretamente e, em um episódio marcante, tenta pegar a cabeça de sua esposa como se fosse um chapéu.

O neurologista Oliver Sacks descobre que o Dr. P. sofre de *agnosia*⁵ visual, um distúrbio neurológico que impede o reconhecimento de formas e rostos, embora sua visão esteja intacta. Para lidar com essa condição, o Dr. P. desenvolve estratégias baseadas em lógica e música, usando padrões para se orientar no mundo.

Por certo, esse conto ilustra a complexidade do cérebro e das capacidades humanas e como algumas funções podem ser preservadas enquanto outras deterioram-se. Além disso, levanta reflexões sobre a identidade, a percepção e a adaptação diante de limitações neurológicas.

Para Sacks (1977, p. 33), aquele paciente representa um caso raro. Seria um caso único, não fosse por outro semelhante na literatura médica, datado de 1956. Sem dúvida, esse era um desafio para a neurologia e a psicologia, pois era um caso em que o paciente perdera o mundo como representação. Assim, não conseguia fazer um julgamento cognitivo, embora fosse fértil na produção de hipóteses cognitivas.

O conto nos coloca diante de uma peculiar incapacidade de interpretar. Para Espindola (2018), o homem vivia e comportava-se como um *solipsista*⁶. Isso porque não conseguia fazer um julgamento cognitivo da realidade, mas não se importava com isso, salvo quando lhe avisavam do erro.

O conto presta-se como metáfora para falarmos sobre os desastres ambientais a partir da ideia de distorção da realidade. O Dr. P., por exemplo, não reconhece corretamente os objetos e as pessoas. A sociedade potencializa, a partir de suas formas de distorções cognitivas, a apropriação, o uso e o mau uso dos recursos ambientais (comprovadamente finitos). Ainda, a busca incessante pela geração e comercialização de riqueza vem levando-a a ignorar as ações protetivas em nome do “progresso e do desenvolvimento”, e, assim, não percebe os seus efeitos, tratando-os de maneira fragmentada e superficial.

O diagnóstico do Dr. P. também não é evidente a princípio, pois seus sintomas são tratados de forma fragmentada. Da mesma maneira, as políticas de resposta a desastres costumam ser genéricas, ignorando as peculiaridades e desigualdades sociais profundas em relação a gênero e raça, por exemplo.

5 As agnosias, na literatura médica, são definidas como distúrbios nas funções cognitivas de reconhecimento, estando relacionadas aos processos perceptivos que permitem ao indivíduo reconhecer ou não tudo o que se encontra no meio ambiente. Neste sentido, consultar Doretto (2002).

6 Consultar Streck (2020, p. 445).



O conto nos alerta sobre a importância de compreender o mundo de maneira integrada. No caso dos desastres ambientais, essa reflexão nos lembra da necessidade de um olhar mais amplo e profundo para compreender e reforçar as medidas protetivas relacionadas ao evento. Isso porque eles podem ser considerados um grave abalo social no funcionamento de uma comunidade em razão de eventos perigosos em interação com condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade. Tudo isso pode levar a perdas e impactos humanos, econômicos e ambientais. Todavia, esses impactos e perdas não serão suportados da mesma forma pela comunidade afetada.

Isto é, os fardos mais pesados serão suportados pelas pessoas historicamente marginalizadas, pois a vulnerabilidade perpassa pela falta de reconhecimento das subjetividades. Dessa forma, evidencia-se uma dificuldade no exercício de direitos, bem como vulnerabilidades e riscos em situações extremas. Em 1989, a jurista norte-americana Kimbérle Crenshaw cunhou o termo “interseccionalidade”. Os seus artigos acadêmicos são uma guinada no que se refere à interlocução dos movimentos sociais e postulados acadêmicos relevantes por intervenções mais efetivas em prol dos direitos humanos e da luta contra a discriminação. Dessa forma, Crenshaw (2002, p. 177) esclarece que:

[...] a Interseccionalidade é uma associação de sistemas múltiplos de subordinação, sendo descrita também como cargas múltiplas, ou como, que concentra problemas, buscando capturar as consequências estruturais de dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação.

Assim, a interseccionalidade reconhece que a vida das pessoas é moldada por suas identidades, relacionamentos e fatores sociais, que se combinam para criar formas cruzadas de opressão. Esses processos são caracterizados por cargas múltiplas, ou seja, são marcadores sociais que as fazem suportar um sistema injusto e discriminatório. Em essência, a interseccionalidade “é uma maneira de pensar sobre a identidade e sua relação com o poder” (Crenshaw, 2002, p. 178).

Algumas identidades são vistas historicamente como inferiores e, portanto, incapazes diante das relações de poder estabelecidas na sociedade. Esses padrões de dominação foram incorporados e legislados⁷ na sociedade diante da tradicional visão de uma natureza fraca de alguns grupos sociais. Assim como o gênero e a racialização são socialmente determinados, a segregação socioespacial determina, pelo código postal, o (não) acesso a equipamentos urbanos, a serviços públicos e a áreas ambientalmente seguras. A gentrificação nas cidades brasileiras é racializada (Santos, 2007).

Isso significa que as pessoas e os ambientes são afetados de maneiras diferentes, independentemente de qual seja a ameaça – inundação, movimento de massa, seca, terremoto etc. As desigualdades de gênero e raça são potencializadas em decorrência de desastres. Segundo a Organização das Nações

7 No Brasil, o Código Civil de 1916 negou às mulheres a condição de sujeito e as colocou em segundo plano. A crença na inferioridade feminina se pautava na convicção de que elas possuíam capacidade mental reduzida, eram frágeis, emotivas e, portanto, deveriam ter um papel secundário nas relações conjugais. Esse posicionamento, sustentado pela legislação da época, revela o machismo vigente desse período. O código delimitava regras rígidas sobre as permissões às mulheres em vários trechos da sua redação original.



Unidas (ONU), mulheres e meninas têm mais probabilidade de morrer em tragédias causadas por fenômenos naturais (Nações Unidas, 2017). Pesquisas realizadas nas ciências sociais revelam que as mulheres são particularmente mais vulneráveis aos efeitos da crise ambiental e climática⁸. Essa vulnerabilidade decorre, sobretudo, de sua baixa representatividade nas esferas políticas voltadas às mudanças ambientais e de gênero, além do papel social que tradicionalmente ocupam como cuidadoras e provedoras de alimentos (Connell; Pearse, 2015, p. 223).

A categoria gênero é aqui desenvolvida como os papéis socialmente atribuídos aos sexos masculino e feminino. O gênero, portanto, é uma questão de relações sociais dentro das quais os indivíduos atuam (Connell; Pearse, 2015, p. 47). Para compreender melhor essa conexão, é necessário refletir sobre o núcleo essencial de sua definição:

[...] o gênero é um elemento constitutivo de relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos, e o gênero é uma forma primeira de significar as relações de poder. As mudanças na organização das relações sociais correspondem sempre à mudança nas representações de poder, mas a direção da mudança não segue necessariamente um sentido único (Scott, 1990, p. 86).

Assim, a manutenção de poder entre as relações sociais é o que a teoria social chama de “estrutura”. Nesse sentido, o gênero deve ser compreendido como uma estrutura social, é um padrão em nossos arranjos sociais. Sendo assim, nossas atividades do cotidiano são moldadas e formatadas por esses padrões.

Dessa forma, de acordo com essas normas sociais originárias das relações de poder, as mulheres ficam mais expostas à vulnerabilidade. Os economistas e pesquisadores Neumayer e Plumper (2007), ambos vinculados à Escola de Economia e Ciência Política de Londres, em sua pesquisa “The Gendered Nature of Natural Disasters: The Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981 – 2002”, ressaltam algumas causas na diferença da vulnerabilidade em desastres:

[...] normas sociais e de comportamentos da mulher pode levar a um aumento de sua vulnerabilidade no imediato curso do desastre. [...], os desastres podem levar a falta de recursos de necessidade básica, bem como uma temporária desagregação da ordem social, caso em que a competição entre os indivíduos se torna mais feroz e a discriminação de gênero tornam-se agravado e novas formas de discriminação podem emergir (Neumayer; Plümper, 2007, p. 553).

8 O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) reconhece, com alto nível de confiança, que tais impactos generalizados nos ecossistemas e na infraestrutura humana são resultados do aumento dos extremos climáticos e de temperatura. Esses impactos são, cada vez com maior confiança, atribuídos à ação humana. *Ou seja, existe uma clara correlação entre os desastres ambientais e naturais e as mudanças climáticas antrópicas* (IPCC, 2022, grifo nosso).

Os impactos catastróficos de um desastre não são iguais justamente porque a vulnerabilidade está diretamente atrelada à construção social dos papéis de cada indivíduo, ou seja, aos papéis historicamente atribuídos aos homens e mulheres por meio das relações de poder. Dessa forma, os impactos também estão relacionados no próprio padrão de discriminação e desigualdade de gênero e raça presentes na sociedade. Por isso, as mulheres, principalmente as não brancas, estão mais expostas e menos resilientes quando uma catástrofe ocorre.

A pesquisadora e gerente do programa de mitigação de desastres no Grupo de Desenvolvimento de Tecnologia Intermediária no Sri Lanka, Madhavi Malalgoda Ariyabandu, e a especialista na prevenção de conflitos e na construção da paz, Dilrukshi Fonseka, ao realizarem pesquisas envolvendo uma análise de segurança humana do impacto do tsunami na Índia e na Sri Lanka e do terremoto da Caxemira no Paquistão alertam que, em um contexto de desastre, a marginalização social de mulheres pode se expressar de diversas formas, como: maiores dificuldades no acesso à renda e à propriedade; menores oportunidades de trabalho; menor representatividade em espaços de tomada de decisão; e maiores chances de sofrer atos de violência, incluindo a exploração sexual de crianças e adolescentes (Ariyabandu; Fonseka, 2005).

Para além do tsunami na Índia, as pesquisadoras ainda reforçam que existem diferenças importantes na forma como os impactos são sentidos e distribuídos por homens e mulheres nos desastres, pois são elas também as mais violentadas física, psíquica e institucionalmente nesse processo. As mulheres constituem, atualmente, 80% das refugiadas pelo clima no mundo (Aruzza; Bhattacharya; Fraser, 2019, p. 84). Apesar de contextos nacionais distintos, verifica-se que as mulheres figuram entre as parcelas mais vulneráveis da população atingida e, portanto, é fundamental uma perspectiva sensível a partir da interseccionalidade, ajustada às necessidades desses grupos minoritários.

O jurista e pesquisador Robert Verchik, vinculado à universidade de Loyola, localizada em Nova Orleans, em sua pesquisa “(In)justiça nos desastres: a geografia da capacidade humana”, ressalta o fator do risco. Para ele, o conceito de risco comunitário é uma combinação da vulnerabilidade física de uma comunidade com sua vulnerabilidade social (Verchick, 2019, p. 73). A “comunidade é a totalidade das interações em sistemas sociais em um espaço geográfico definido” (Cutter, 2008, p. 103).

A comunidade pode ser um bairro, um setor, um Estado ou uma cidade, por exemplo. Para Verchik (2019, p. 73), a vulnerabilidade física refere-se à exposição física de uma comunidade a um risco derivado de sua localização, como um terremoto, uma inundação ou um incêndio. Já a vulnerabilidade social refere-se à suscetibilidade dos grupos populacionais de uma comunidade aos impactos de um desastre. Essa suscetibilidade não decorre apenas das características físicas da população afetada, mas das identidades envoltas da organização social, que, ao orbitarem as relações de poder, produzem aspectos desiguais de acesso a direitos fundamentais e de resposta emergencial após o desastre, não reconhecendo a interseccionalidade enquanto uma metodologia capaz de reorientar intervenções mais efetivas às categorias vulneráveis.

Podemos descrever essa relação entre risco comunitário, interseccionalidade e vulnerabilidade a partir da figura abaixo (Figura 1).

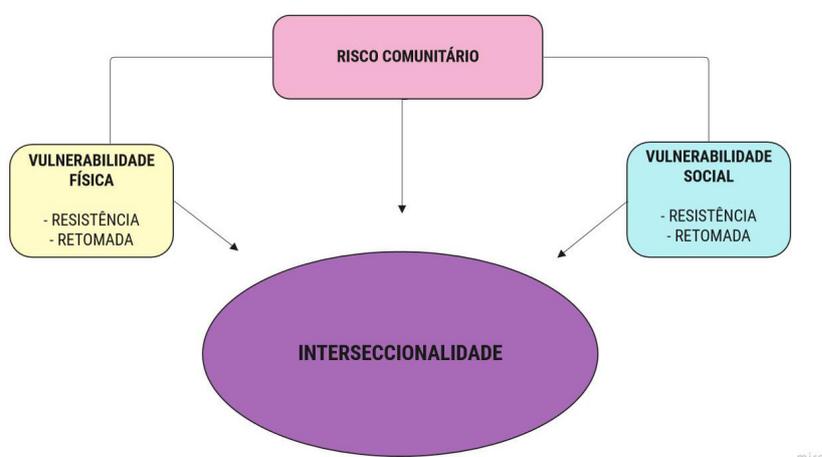


Figura 1 – A interseccionalidade e o risco comunitário
Fonte: Elaboração própria com base em Verchick (2019).

A vulnerabilidade física e social se refere tanto à capacidade da comunidade resistir a um impacto quanto retomar a vida após ele. Percebe-se que as vulnerabilidades interagem entre si, mas não sozinhas, pois existe o impacto das identidades que se cruzam, como gênero, classe social, raça, etnia, entre tantas outras opressões sociais. Dessa forma, a perspectiva da interseccionalidade, aliada ao risco comunitário, pode ampliar o âmbito das políticas públicas relativas aos desastres e as legislações relacionadas ao tema. A partir desse recorte, pode-se reconhecer que os fatores não são apenas geofísicos, mas sociais, econômicos e políticos, e se processam por um fator social de suma importância: a desigualdade.

Portanto, o termo interseccionalidade nos desastres é um fator a ser reconhecido, pois, ao trazer um olhar para as identidades que se cruzam, é possível compreender o próprio risco aos desastres como um problema de dimensão social, que tanto o direito quanto a política precisam enfrentar a partir do gerenciamento de riscos. Dessa forma, o papel da gestão de riscos não é apenas a gestão do grau de exposição física, mas a gestão das vulnerabilidades sociais, que têm suas raízes na desigualdade social. Logo, aumentar a resiliência das comunidades significa lutar contra a própria injustiça (Verchick, 2019). Isso consiste, essencialmente, em “uma obrigação fundamental da democracia para com seus cidadãos” (Verchick, 2019, p. 84-85).

A própria Política Nacional de Proteção e Defesa Civil brasileira (Lei n.º 12.608 de 10 de abril de 2012), que abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação (sendo que cabe aos Estados, aos Municípios e à União adotar medidas para a prevenção dos riscos de desastre), salienta que um dos objetivos dessa Política consiste no combate à ocupação de áreas de risco e ambientalmente vulneráveis, assim como a identificação de vulnerabilidades a desastres, para que seja possível evitá-los (Brasil, 2012).

Dessa forma, algumas medidas que se enquadram na gestão de risco devem ser adotadas, levando em conta os riscos comunitários e a interseccionalidade e tendo em mente uma gestão transdisciplinar do risco, de modo a não falhar no dever essencial de prevenção.

Trata-se de incorporar um olhar interseccional tanto na resposta aos mais vulneráveis ao desastre quanto na recuperação e compensação dessas vítimas. Além disso, é preciso atuar na mitigação de novos desastres, isto é, na redução de riscos, reconhecendo o papel central da transdisciplinaridade na construção da resiliência comunitária. Sobretudo, os agentes envolvidos, sejam públicos ou privados, devem cumprir com os deveres de prevenção advindos da lei ou por conhecimento do risco, de forma a evitar a materialização de desastres, danos ambientais e sociais, levando em consideração as desigualdades.

O objetivo dessa modificação é a de não reproduzir as desigualdades estruturais existentes, cujas implicações de gênero, etnia, raça e classe social acabam por aprofundar. Aqui, deve atuar não apenas o Direito, mas também os poderes públicos dentro de suas funções de proteção e de promoção de políticas de salvaguarda, que são presos pelos gravíssimos erros de percepção e interpretação, assim como Dr. P, não reconhecem o devido espaço que lhes é negado pelas estruturas de poder da sociedade.

2 A JUSTIÇA DOS DESASTRES À LUZ DA INTERSECCIONALIDADE: POR UMA JUSTIÇA DOS DESASTRES PAUTADA NO DIREITO DAS VÍTIMAS

As pessoas atingidas por um desastre foram vítimas de uma injustiça (socio)ambiental ou de um infortúnio? Essa pergunta é mais do que um exercício intelectual. Pesquisas das ciências sociais demonstram que o governo poderia reduzir drasticamente o risco global de desastres se mais recursos fossem direcionados para a redução da desigualdade socioeconômica e para o atendimento das necessidades interseccionais em tempos de desastres (Verchick, 2019, p. 85).

Conforme Acelrad, Mello e Bezerra (2009), a pauta que trata da má distribuição com a centralização dos benefícios do desenvolvimento para um grupo e a destinação desproporcional dos riscos ambientais para outro – os pobres e grupos étnicos despossuídos – permanecem ausentes nas discussões dos governos e das grandes corporações. Os movimentos de justiça ambiental rebelaram-se contra essa racionalidade que cria uma injustiça ambiental, sendo essa entendida como:

[...] o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis (Acelrad; Mello; Bezerra, 2009, p. 41).

Nessa perspectiva, empreendimentos danosos ao meio ambiente deslocam-se dos países desenvolvidos – nos quais as lutas dos movimentos já alcançaram uma legislação ambiental protetiva – para aqueles países ou estados nos quais a proteção é mínima ou inexistente, seja pela falta de legislação ou



a inércia na fiscalização. Em vista desse tipo de realidade, os movimentos de justiça ambiental continuam atuais.

Assim, todos os desastres têm em comum uma situação de fracasso do sistema jurídico em lidar eficazmente com os riscos. Em geral, são o resultado de falhas de longo prazo nas regulações ambientais e na gestão de risco, além de negligência e omissão de empresas privadas e do poder público (Farber, 2019). Nesse contexto, a injustiça dos desastres reside na incapacidade do Direito de assegurar proteção às pessoas vulneráveis e de garantir os benefícios necessários para uma vida segura e digna. Isso se torna ainda mais evidente ao considerar que, quase sempre, os danos causados por desastres naturais envolvem um componente humano – como falhas de engenharia, uso imprudente do solo ou respostas emergenciais desorganizadas (Verchick, 2019).

Portanto, uma mudança de paradigma é necessária, dada as insuficiências das estruturas tradicionais, que, embora já esgotadas, seguem dominantes. A teoria social crítica da interseccionalidade, em 1989, explicou que o sofrimento causado às minorias é resultante da sobreposição de opressões e que, portanto, não pode ser resolvido nem por políticas exclusivamente antirracistas, nem tampouco por aquelas com foco exclusivo em gênero (Crenshaw, 2002). Nesse caso, não podemos nos pautar apenas por um movimento de justiça, é necessária uma metodologia plural, que abarque as categorias vulneráveis.

Na busca por metodologias capazes de lidar com essas complexidades, a jurista que cunhou o termo propõe a adoção de protocolos interseccionais centrados principalmente na análise contextual. Isso significa priorizar a subordinação interseccional como estratégia analítica a partir de uma perspectiva de base – ou seja, que valorize a análise de baixo para cima, começando com o questionamento sobre a maneira como as mulheres vivem suas vidas, seus contextos locais e seus trabalhos, por exemplo. A partir dessa abordagem, a análise pode crescer, dando conta das várias influências que moldam a vida e as oportunidades das mulheres marginalizadas. Nesse percurso, Crenshaw (2002) encoraja “uma política de fazer outras perguntas”, conforme a metodologia proposta pela teórica feminista Mari Matsuda.

Patrícia Hill Collins (2022), ensina premissas orientadoras aos projetos que levam em conta a interseccionalidade. Para ela:

[...] (1) raça, classe, gênero e sistemas semelhantes de poder produzem são interdependentes e se constroem mutuamente; (2) a intersecção das relações de poder produz desigualdades sociais complexas e de raça, classe, gênero, sexualidade, nação, etnia, capacidade e idade; (3) a localização social de indivíduos e grupos na intersecção das relações de poder influencia suas experiências e perspectivas no mundo social. (4) resolver problemas sociais em dado contexto social requer análises interseccionais (Collins, 2022, p. 74).

Dessa forma, medidas que considerem a justiça dos desastres à luz da interseccionalidade são necessárias, uma vez que, ao considerar esses aspectos, organizam-se construtos centrais que serão usados nas investigações sobre o tema. Em suma, a interseccionalidade se move em direção a um horizonte

aberto, em que o uso do termo pode ser utilizado como um ponto de partida para o desenvolvimento de metodologias capazes de reorientar políticas públicas e tendências legislativas mais críticas e efetivas (Collins, 2022).

Verchick (2019) ressalta que a melhor maneira de avançar em prol de uma justiça efetiva seria o comprometimento do governo federal em aumentar a resiliência social e dar início à criação de instrumentos. O primeiro seria uma ordem executiva federal sobre a justiça dos desastres. Esse instrumento obrigaria as agências federais a considerar a justiça dos desastres em todas as políticas e atividades do círculo de gerenciamento de riscos. Então, teriam o papel de identificar, enfrentar e tomar medidas protetivas contra condições e efeitos das populações vulneráveis, levando em conta a participação da comunidade nessa implementação e exigindo relatórios anuais pelas agências. Além disso, propõe-se uma abordagem mais abrangente da justiça dos desastres, por meio da utilização de uma ferramenta de mapeamento que identifique os aspectos locais de vulnerabilidade física e social. Trata-se de saber onde estão as populações socialmente vulneráveis e qual a sua proximidade de áreas suscetíveis a catástrofes, integrando essas informações em todas as fases que compõem a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil brasileira, conforme demonstrado ao longo do trabalho.

A primeira e a segunda iniciativa proposta pelo jurista, em conjunto com a metodologia interseccional, poderia propor protocolos interseccionais que focalizam principalmente a análise contextual sobre a vida dessas mulheres que vivem em condições de risco. Justamente porque resolver problemas sociais em dado contexto – nesse caso, envolvendo a crise climática planetária – requer análises interseccionais, ações afirmativas e políticas públicas pautadas nas categorias vulneráveis.

Pretende-se demonstrar que, ao associar o conhecimento do risco comunitário, da vulnerabilidade social e física aliada à perspectiva interseccional, como elementos-chave na equação de risco, é possível capacitar as comunidades para a retomada e a resistência de um desastre ambiental por meio de medidas preventivas e políticas públicas que visem, principalmente, diminuir o número de pessoas afetadas que se encontram nas categorias historicamente mais vulneráveis. Além disso, cabe ao poder público aplicar e fiscalizar as diretrizes já existentes com respeito ao ordenamento territorial, ao planejamento urbano, ao plano diretor, ao zoneamento ambiental e à Defesa Civil.

É notório que não é possível conceber um único indicador capaz de estimar riscos e vulnerabilidades em níveis locais, regionais, nacionais ou globais. Assim como é notório que, para cada tipo de desastre, existe um conjunto de variáveis sociais, ambientais e econômicas que podem ser agravadas e/ou associadas às consequências dos desastres (Givisiez; Oliveira, 2017).

É, no entanto, nesse lugar de fonte, de doutrina, que a teoria interseccional pode contribuir não apenas para traçar uma nova agenda de pesquisa relacionada à justiça dos desastres, mas também para estabelecer gramáticas mais adequadas à formulação e ao reconhecimento das demandas de mulheres que vivem nas mais diversas formas de opressão, em uma perspectiva jurídica crítica. Persiste, contudo, a necessidade de um conjunto consistente de pesquisas confiáveis e de dados em escala nacional que investiguem a relação entre desastres, gênero, raça e classe social, bem como o papel do direito e da política, valorizando a escuta de múltiplas vozes interseccionais e a construção de soluções e visões críticas fundamentadas na transdisciplinaridade para uma nova narrativa dos desastres.



3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mulheres não são chapéus; desastres ambientais não são eventos isolados. Assim como Sacks se espanta diante de seu paciente, que confunde a mulher com um chapéu, o pé com o sapato, crianças com hidrantes e parquímetros, maçanetas com rostos, é espantoso como, mesmo após a viragem proporcionada pela filosofia hermenêutica e pela hermenêutica-filosófica para a interpretação do direito, ainda podemos fechar os olhos para desigualdades sociais profundas⁹ e ignorar as mudanças climáticas¹⁰ que, além de potencializá-las, aumentam os riscos de desastres¹¹.

Diante do exposto, conclui-se que a vulnerabilidade histórica das mulheres é acentuada em eventos catastróficos. Isso ocorre porque as normas sociais de estrutura patriarcal e racista são reforçadas em eventos de grande magnitude, como os desastres, já que as mulheres já vivem em uma situação de risco. Portanto, o combate à vulnerabilidade de gênero e raça, que passa pela superação da desigualdade, também pode evitar que uma situação de risco se transforme em um “desastre dentro de um desastre”.

Observou-se que a marginalização social das mulheres nos desastres pode se expressar de diversas formas. As mulheres são as mais afetadas por desastres devido a fatores estruturais e sociais que reforçam as desigualdades de gênero, raça e classe social. Essa vulnerabilidade, portanto, não é natural, mas socialmente construída. As principais violações percebidas são: maiores dificuldades no acesso à renda e à propriedade; menores oportunidades de trabalho; menor representatividade em espaços de tomada de decisão; e maiores chances de sofrer atos de violência física e psicológica.

Portanto, o termo interseccionalidade nos desastres é um fator a ser reconhecido, pois, ao trazer um olhar para as identidades que se cruzam, pode-se compreender o próprio risco comunitário aos desastres como um problema de dimensão social, que tanto o direito quanto a política precisam enfrentar a partir da gestão de riscos. Dessa forma, o papel da gestão de riscos vai além do controle da exposição física aos perigos, envolvendo também o enfrentamento das vulnerabilidades que têm suas raízes na desigualdade social, estruturadas por marcadores sociais históricos de opressão.

Ao longo da presente pesquisa, apresentaram-se a criação de instrumentos. O primeiro seria uma ordem executiva federal sobre a justiça dos desastres; e o segundo, uma abordagem mais abrangente da justiça dos desastres, como uma ferramenta de mapeamento que apresente os aspectos locais de vulnerabilidade física e social. A primeira e a segunda iniciativa, em conjunto com a metodologia interseccional, poderiam propor protocolos interseccionais que focalizem, principalmente, a análise contextual sobre a vida das mulheres que vivem em condições de risco, focalizando subjetividades como idade, gênero, etnia e classe social, que se apresentam como fatores importantes tanto para a capacidade de resistir a um impacto imediato quanto para a capacidade de retomar a vida após o impacto.

⁹ Consultar Bernsts e Roso (2023).

¹⁰ Consultar Roso (2024).

¹¹ Consultar Roso (2021).

Entre as prioridades destacadas, sobressai a urgência de frear a violência contra a mulher. Elas estão mais expostas a situações de risco devido ao desconhecimento dos atravessamentos de gênero e raça. Como consequência, acabam sofrendo diversos tipos de violência e sobrecargas mentais e sociais. Portanto, para resolver problemas sociais em dado contexto, é necessário realizar análises interseccionais de gênero, raça, classe social, etnia, entre outras opressões que se entrelaçam, além de ações afirmativas e políticas públicas pautadas nessas categorias vulneráveis. De outro modo, a perspectiva interseccional caminha ao encontro da recomendação n.º 35 da CEDAW, que reconhece a violência de gênero. No caso desta pesquisa, a vulnerabilidade das mulheres nos desastres fomenta metodologias plurais e marcos regulatórios em Direitos Humanos para o combate à violência de gênero contra as mulheres.

4 REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ARIYABANDU, M. M.; FONSEKA, D. A human security analysis of the impact of the tsunami in India, Sri Lanka and of the Kashmir earthquake in Pakistan. In: DURYOG, N. (ed.). *South Asia Network for Disaster Mitigation: tackling the tides and tremors*. Islamabad: South Asia Disaster Report, 2005.

ARUZZA, C.; BHATTACHARYA, T.; FRASER, N. *Feminismo para os 99%: um manifesto*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

BERNSTS, L.; ROSO, B. *A literatura pode (nos) salvar (d)os juristas!* Consultor Jurídico, São Paulo, 14 out. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-out-14/diario-classe-literatura-salvar-juristas/>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. *Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012*. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 26 maio 2025.

COLLINS, P. H. *Bem mais que ideias: a interseccionalidade como teoria social crítica*. São Paulo: Boitempo, 2022.

CONNELL, R.; PEARSE, R. *Gênero: uma perspectiva global*. São Paulo: NVersos, 2015.

COVER, R. Nomos e narração. *Anamorphosis: Revista Internacional de Direito e Literatura*, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 187-268, jul./dez. 2016.

CRENSHAW, K. *A interseccionalidade na discriminação de raça e gênero*. Cruzamento: raça e gênero. Brasília, DF: Unifem, 2002. Disponível em: <https://generoeducacao.org.br/wp-content/uploads/2015/11/A-Interseccionalidade-na-Discrimina%C3%A7%C3%A3o-de-Ra%C3%A7a-e-G%C3%AAnero-Kimberle-Crenshaw.pdf>. Acesso em: 29 maio 2025.

CUTTER, S. L. *Hazards vulnerability and environmental justice*. London: Earthscan, 2008.

DORETTO, L. B. *Fisiopatologia clínica do sistema nervoso: fundamentos da semiologia*. 2. ed. São Paulo: Atheneu, 2002.

ESPÍNDOLA, A. A. S. A teoria da decisão e o homem que confundiu a mulher com um chapéu. *ANAMORPHOSIS: Revista Internacional de Direito e Literatura*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 595-614, 2018.

FARBER, D. Direito dos desastres e questões emergentes no Brasil. *Revista de Estudos Constitucionais Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, v. 4, n. 1, p. 2-15, 2012.

FARBER, D. Navegando a interseção entre o direito ambiental e o direito dos desastres. In: FARBER, D.; CARVALHO, D. W. (org.). *Estudos aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas*. 2. ed. Curitiba: Appris, 2019.

GIVISIEZ, G. H. N.; OLIVEIRA, E. L. *Risco e vulnerabilidade social a desastres naturais no Brasil: proposta de um arcabouço para indicadores multiescalares*. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA FÍSICA APLICADA, 17., 2017, Campinas. *Anais [...]*. Campinas: Unicamp, 2017.

IPCC - *Intergovernmental Panel on Climate Change*. *Climate change 2022: mitigation of climate change*. Annex I: Glossary. 2021. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

KARAM, H. Direito e literatura em sua articulação teórica: contribuições de Umberto Eco à hermenêutica jurídica. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, Santa Maria, v. 17, n. 3, 2022.

NAÇÕES UNIDAS. Agência da ONU diz que mulheres são mais vulneráveis a desastres naturais. *Nações Unidas*, [s. l.], 26 maio 2017. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2017/05/1586821>. Acesso em: fev. 2025.

NEUMAYER, E.; PLÜMPER, T. The gendered nature of natural disasters: the impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981-2002. *Annals of the Association of American Geographers*, [s. l.], v. 97, n. 3, p. 551-566, 2007.



NUSSBAUM, M. *Poetic justice: the literary imagination and public life*. Boston: Beacon Press, 1995.

OST, F. *Contar a lei: as fontes do imaginário jurídico*. Porto Alegre: Unisinos, 2004.

ROSO, B. A peste, de Camus, e o negacionismo que mata e destrói. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 18 maio 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mai-18/a-peste-de-camus-e-o-negacionismo-que-mata-e-destroi/>. Acesso em: 29 mar. 2025.

ROSO, B. L. S. *Mulheres, ecofeminismo e direito dos desastres: raízes que anunciam resistências*. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2021.

SACKS, O. *O homem que confundiu sua mulher com um chapéu*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. 8. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

SCOTT, J. W. Gênero: uma categoria útil para a análise histórica. *Educação e Realidade*, [s. l.], v. 15, n. 2, p. 5-22, 1990.

STRECK, L. L. *Dicionário de hermenêutica: 50 verbetes fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do direito*. 2. ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020.

TRINDADE, A. K.; BERNSTIS, L. G. *O estudo do direito e literatura no Brasil: surgimento, evolução e expansão*. *ANAMORPHOSIS: Revista internacional de direito e literatura*, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 225-257, 2017.

VERCHICK, R. R. M. (In)justiça dos desastres: a geografia da capacidade humana. In: FARBER, Daniel A.; CARVALHO, D. W. (org.). *Estudos aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas*. 2. ed. Curitiba: Appris, 2019.

ZINANI, C. J. Literatura e história na América Latina: representações de gênero. *Métis: História & Cultura*, Caxias do Sul, v. 5, n. 6, p. 253-270, jun. 2006.

ACESSO À JUSTIÇA PELA POPULAÇÃO IDOSA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

ACCESS TO JUSTICE FOR THE ELDERLY POPULATION: CHALLENGES AND PERSPECTIVES

Katyuce Barreto Dantas¹
Karyna Batista Sposato²

V. 6
2025

ISSN: 2177-1472

RECEBIDO: 16/03/2025
APROVADO: 16/05/2025

RESUMO

O presente artigo discute o direito ao acesso à justiça de pessoas idosas como direito fundamental à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e do Estatuto da Pessoa Idosa (instituído pela Lei n.º 10.741/2003). O acesso à justiça constitui-se como um dos pilares do Estado Democrático de Direito, tornando essencial o aprofundamento do tema no que diz respeito à população idosa, considerando que as pirâmides etárias do Brasil indicam um significativo aumento da expectativa de vida dos brasileiros consubstanciado nos dados crescentes de envelhecimento populacional, que acentuam a vulnerabilidade etária inerente a essa categoria de pessoas. O objetivo deste estudo é analisar os direitos e prerrogativas assegurados às pessoas idosas no acesso à justiça, com vistas a garantir sua efetiva inclusão. Para tanto, serão examinados os principais desafios enfrentados por esse grupo vulnerável e, com base nisso, serão apresentadas propostas de soluções que assegurem o exercício digno e efetivo desse direito fundamental.

Palavras-chave: pessoa idosa; acesso à justiça; vulnerabilidade etária.

ABSTRACT

This article discusses the right of elderly people to access justice as a fundamental right in light of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 and the Statute of the Elderly – established by Law 10.741/2003. Access to justice is one of the pillars of the Democratic State of Law, making it essential to delve

- 1 Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Bacharel em Direito pela UFS. Bolsista CAPES. E-mail: katyucebarreto@gmail.com.
- 2 Doutora em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora Associada do Departamento de Direito da UFS. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFS. Bolsista de Produtividade em Pesquisa 2. E-mail: karyna.sposato@gmail.com.

deeper into the topic with regard to the elderly population, considering that the age pyramids in Brazil indicate a significant increase in the life expectancy of Brazilians, embodied in the growing data on population aging, which accentuates the age vulnerability inherent to this category of people. The objective is to analyze the rights and prerogatives guaranteed to elderly individuals in accessing justice, aiming to ensure their effective inclusion. To this end, the main challenges faced by this vulnerable group will be examined, and based on this analysis, proposed solutions will be presented to ensure the dignified and effective exercise of this fundamental right.

Keywords: elderly person; access to justice; age vulnerability.

1 INTRODUÇÃO

O direito ao acesso à justiça é um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, assegurado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, consubstanciado na garantia de que todas as pessoas, independentemente de sua condição socioeconômica ou idade, possam recorrer ao sistema judiciário para a defesa de seus direitos e a busca por justiça (Brasil, 1988).

Com o aumento da expectativa de vida e a transformação demográfica que o Brasil tem vivenciado nas últimas décadas, o número de pessoas idosas cresceu consideravelmente. Dessa forma, este estudo busca abordar os obstáculos e as perspectivas enfrentados por essa parcela da população no que diz respeito ao acesso à justiça, especialmente em virtude da vulnerabilidade etária inerente a esse grupo.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2023 o Brasil contava com aproximadamente 33 milhões de pessoas com 60 anos ou mais, as quais representavam 15,6% da população brasileira. Esse número tende a aumentar nas próximas décadas, estimando-se que, no ano de 2070, cerca de 37,8% dos habitantes do país serão idosos (Projeção [...], 2024). Esse envelhecimento populacional imprime desafios inéditos para as instituições, incluindo o sistema judiciário.

Destaca-se que as pessoas idosas enfrentam desafios específicos no acesso à justiça, apesar da previsão expressa no Estatuto da Pessoa Idosa. Diante disso, este artigo busca discutir a importância de assegurar a efetiva proteção desse direito fundamental à população idosa.

Apesar das garantias legais, a população idosa ainda enfrenta barreiras significativas para exercer plenamente seu direito de acesso à justiça no Brasil. Diante de tal realidade, questiona-se quais são os principais desafios enfrentados pela população idosa e quais soluções podem ser implementadas para superá-los.

A vulnerabilidade etária dos idosos, a dificuldade de acesso à assistência jurídica gratuita, a falta de celeridade processual e a falta de varas especializadas serão os desafios abordados.



Superar esses desafios exige a implementação de políticas públicas capazes de promover a inclusão dos idosos no sistema jurídico, fazendo com que essa parcela da população possa reclamar seus direitos e obter a satisfação judicial visando garantir um acesso ao Poder Judiciário efetivo e inclusivo.

Como objetivo geral, é imprescindível analisar os principais desafios enfrentados pela população idosa no acesso à justiça no Brasil, com a finalidade de propor soluções práticas para garantir que esse grupo vulnerável possa exercer seus direitos.

Especificamente, pretende-se examinar o conceito de acesso à justiça, bem como identificar quais são os obstáculos que dificultam a efetividade do acesso à justiça. Ademais, pretende-se analisar o papel das políticas públicas e das instituições jurídicas na promoção do acesso à justiça para a população idosa, com o objetivo de propor soluções que superem os desafios existentes e aprimorem efetivamente o acesso à justiça para esse grupo vulnerável.

A proposta deste estudo é, portanto, de suma relevância para o aprimoramento do acesso à justiça pelas pessoas idosas e busca explorar os principais obstáculos enfrentados por essa população no que tange ao acesso à justiça. Pretende-se identificar possíveis soluções e avanços necessários para garantir que esse grupo vulnerável tenha seus direitos efetivamente protegidos e possa acessar o Judiciário com celeridade e dignidade.

2 ACESSO À JUSTIÇA

O conceito de acesso à justiça tem se transformado ao longo do tempo. Em meados dos séculos XVIII e XIX, preponderava uma filosofia individualista que levava o Estado a permanecer passivo diante do reconhecimento e defesa dos direitos na prática. Nesse sentido, afastar a “pobreza no sentido legal” – considerada como a incapacidade que muitos têm de acessar plenamente a justiça e suas instituições – não era uma prioridade estatal (Cappelletti; Garth, 1988).

Superado o momento político do *laissez-faire*, a visão individualista dos direitos foi sendo abandonada, dando lugar a uma atuação positiva do Estado, consolidada para garantir o pleno exercício dos direitos sociais.

Diante disso, o direito ao acesso efetivo à justiça ganhou atenção, especialmente à medida que as reformas do *welfare state* têm buscado conceder novos direitos substantivos aos indivíduos em suas diversas condições, seja como consumidores, locatários, trabalhadores ou cidadãos (Cappelletti; Garth, 1988).

O direito ao acesso efetivo à justiça tem sido progressivamente considerado um dos mais importantes entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a mera titularidade de direitos perde seu valor sem a existência de mecanismos que garantam sua real exigibilidade (Cappelletti; Garth, 1988).

Garantir a todos o acesso ao Poder Judiciário e a obtenção de resultados justos é um dos direitos humanos mais elementares. Assim, “o acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos” (Cappelletti; Garth 1988, p. 12).



No sentido da garantia de um sistema jurídico moderno e igualitário, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagra o direito fundamental de acesso à justiça no inciso XXXV, do artigo 5º, estabelecendo que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 1988). Flávio Galdino (2007, p. 81), ao analisar o sentido contemporâneo do que está contido no referido artigo, afirma que:

O direito de acesso à justiça: I- tem como base as ideias de isonomia material e efetividade de processo: I - contempla a relação processual propriamente dita e não as relações entre o Poder Judiciário e os demais poderes; III - está dirigido a eletividade da tutela jurisdicional, que passa ocupar lugar de centralidade na teoria jurídica processual; IV - ainda assim, permanece dirigido fundamentalmente ao legislador. V - promove a implementação de meios alternativos de solução de controvérsias.

Por essas razões, “a partir da Constituição de 1988, o acesso à Justiça passa a ser associado, sem grandes questionamentos, com o exercício da cidadania” (Lima; Vasconcelos, 2019, p. 100). Por seu turno, para os juristas Paulo e Alexandrino (2003, p. 156), o direito de acesso à justiça é:

uma das mais relevantes garantias aos indivíduos (e também às pessoas jurídicas), que têm assegurada, sempre que entendam estar sofrendo uma lesão ou ameaça a direito de que se julguem titulares, a possibilidade de provocar e obter decisão de um Poder independente e imparcial.

O Código de Processo Civil, em seu art. 3º, também consagra o princípio do acesso à justiça, assegurando que “não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito” (Brasil, 2015). Segundo Theodoro Junior (2023, p. 64), “por acesso à Justiça hoje se compreende o direito a uma *tutela efetiva e justa* para todos os interesses dos particulares agasalhados pelo ordenamento jurídico”.

O acesso à justiça, além de abranger o direito a uma proteção eficaz e equitativa de todos os interesses individuais resguardados pelo sistema jurídico, envolve a disponibilidade de assistência jurídica adequada, a simplificação dos procedimentos processuais, a eliminação de obstáculos econômicos e, acima de tudo, a garantia de que todos tenham condições reais de reivindicar e obter seus direitos.

Cappelletti e Garth (1988) identificam diversos obstáculos a serem transpostos para a concretização do acesso à justiça. No entanto, os referidos autores questionam a possibilidade de se atingir uma efetividade perfeita nesse âmbito, o que denominam de “igualdade de armas”, equiparando tal ideia a uma utopia. Nesse sentido, afirmam que:



As diferenças entre as partes não podem jamais ser completamente erradicadas. A questão é saber até onde se avançar na direção do objetivo utópico e a que custo. Em outras palavras, quantos dos obstáculos ao acesso efetivo à justiça podem e devem ser atacados? (Cappelletti; Garth, 1988, p. 15).

Conforme citado, as diferenças entre as partes nunca podem ser completamente erradicadas. O desafio está em definir até que ponto é possível avançar em direção ao ideal de justiça e a que custo. Para Cappelletti e Garth (1988), isso envolve a superação de obstáculos ao acesso efetivo, como custos judiciais, morosidade processual e limitações das partes, além de questões fundamentais ligadas aos interesses difusos.

Os altos custos processuais representam uma barreira significativa ao acesso à justiça. Para ele, além dos honorários advocatícios, os litigantes também arcam com uma porção substancial dos custos judiciais, dificultando o acesso principalmente para aqueles com menor capacidade financeira. A espera por uma decisão judicial pode levar anos em alguns países, o que eleva as despesas e pressiona economicamente os litigantes mais vulneráveis a desistirem de suas demandas ou a aceitarem acordos desfavoráveis, prejudicando sua capacidade de reivindicar direitos (Cappelletti; Garth, 1988).

Em relação à capacidade das partes, indivíduos e organizações com recursos financeiros possuem clara vantagem ao promover ou defender demandas. Cappelletti complementa essa análise ao destacar que a “capacidade jurídica” das partes envolve não apenas recursos financeiros, mas também disparidades em educação, meio social e status econômico, fatores que criam uma barreira para aqueles sem condições de superar esses desafios. Para muitos, especialmente os menos favorecidos, essas dificuldades tornam a reivindicação de direitos inviável na prática (Cappelletti; Garth, 1988).

Quanto aos interesses difusos, os autores expõem as dificuldades específicas de defesa coletiva, mesmo quando há motivos legítimos para reivindicação. Embora os indivíduos compartilhem de interesses comuns, a desorganização dos grupos e as barreiras para unificar esses interesses acabam por inviabilizar que demandas coletivas sejam devidamente representadas. Assim, Cappelletti e Garth (1988) evidenciam como as limitações estruturais dificultam o acesso pleno à justiça quando se trata de direitos coletivos.

Cappelletti e Garth (1988) lideraram uma pesquisa mundial sobre acesso à justiça conhecida como Projeto Florença (Florence Access-to-Justice Project). O estudo reuniu uma extensa equipe multidisciplinar de especialistas. Os resultados dessa pesquisa comparativa foram compilados em um tratado de cinco volumes, intitulado *Access to Justice* (1978-1981) (Global Access to Justice Project, c2024).

O Projeto Florença destacou-se por apresentar as “Três ondas renovatórias” do acesso à justiça. A primeira onda refere-se à assistência judiciária aos pobres; a segunda onda, à representação dos interesses difusos; e a terceira onda, à uma concepção mais ampla de acesso à justiça. Sobre as ondas renovatórias, Marcos Martins de Oliveira (2023, grifo nosso) afirma:



a **primeira onda** diz respeito à assistência judiciária aos pobres, visando à superação dos obstáculos financeiros àqueles que necessitam de acesso à Justiça. Trata-se, realmente, do ponto de partida na busca da efetivação deste direito fundamental, tendo em vista que, como já supramencionado, os obstáculos existentes afetam mais os litigantes individuais e pobres, sujeitos vulneráveis por natureza (podendo ou não serem considerados minorias); Quanto à **segunda onda** do acesso à justiça preconizada por Cappelletti e Garth, esta tem maior correlação com o obstáculo organizacional, razão pela qual se traduz pela busca da proteção de direitos metaindividuais (difusos e coletivos). Esta onda reforçou a reflexão tradicional sobre o papel do processo civil e sobre o papel dos tribunais, passando de uma visão individualista para uma visão macro, coletiva, de resolução de demandas no atacado, quando elas sejam caras a um grupo determinado ou mesmo indeterminado de pessoas, evitando-se com isso a proliferação de ações judiciais e o congestionamento do Judiciário; A **terceira onda** de acesso à Justiça propõe um novo paradigma ao acesso à justiça: técnicas processuais efetivas e meios alternativos de solução de conflitos. Busca não só facilitar o exercício da jurisdição estatal, mas a prática da educação em direitos e o fomento à autocomposição, o que é desejável. Nessa onda, poderíamos enquadrar a conciliação, a mediação e a arbitragem. Na visão original dos autores.

Passados mais de 40 anos do Projeto Florença, Bryant Garth e Earl Johnson Jr. aderiram a um novo projeto global denominado *Global Access to Justice Project*, que tem como objetivo identificar soluções para os desafios do acesso à justiça, criando uma rede internacional de cooperação entre pesquisadores, com ênfase na diversidade cultural, disciplinar e nacional. Busca-se reunir informações sobre diferentes sistemas jurídicos ao redor do mundo, analisando-os à luz das barreiras econômicas, sociais, culturais e psicológicas, a fim de definir abordagens mais eficazes para os problemas contemporâneos no acesso à justiça (Möller, 2024).

O Global Access to Justice Project desenvolveu relatórios temáticos influenciados metaforicamente pelas “ondas renovatórias” do Projeto Florença, trazendo à tona questões cruciais sobre o acesso à justiça em diferentes contextos:

A ‘quarta onda’: ética nas profissões jurídicas e acesso dos advogados à justiça; A ‘quinta onda’: o contemporâneo processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos; A ‘sexta onda’: iniciativas promissoras e novas tecnologias para aprimorar o acesso à justiça; A ‘sétima onda’: desigualdade de gênero e raça nos sistemas de justiça; Abordagem sociológica: necessidades jurídicas (não atendidas) e a sociologia da (in) justiça; 9. Abordagens antropológica e pós-colonial: dimensões culturais do problema de acesso e o aprendizado dos povos das ‘primeiras nações’; 10. Educação jurídica; 11. Esforços globais na promoção do acesso à justiça (Möller, 2024).



Por todo o exposto, denota-se que a pesquisa voltada para o acesso à justiça busca não apenas compreender as barreiras existentes, mas também propor soluções práticas que promovam um sistema jurídico mais acessível e equitativo. Com base na análise das dificuldades enfrentadas, é possível identificar métodos que minimizem os obstáculos que limitam o exercício pleno do referido direito.

O debate sobre o acesso à justiça cumpre um papel essencial ao discutir propostas concretas e inovadoras que contribuem para transformar o sistema jurídico em uma verdadeira ferramenta de inclusão e proteção para todos, especialmente para os grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade etária.

3 ACESSO À JUSTIÇA PELA POPULAÇÃO IDOSA

A Constituição Federal de 1988, além de consagrar o direito de acesso à justiça no inciso XXXV, do artigo 5º, também consolida a tutela jurídica do idoso no Brasil, disciplinada no artigo 230, nos seguintes termos: “a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida” (Brasil, 1988).

Ao estabelecer que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, o artigo constitucional sublinha a responsabilidade compartilhada entre diferentes setores da sociedade na proteção dos direitos dos idosos, destacando a importância da coletividade para enfrentar os desafios associados ao envelhecimento da população.

A definição jurídica de pessoa idosa para efeitos legais encontra-se disciplinada no Estatuto da Pessoa Idosa, em seu art. 1º, segundo o qual: “é instituído o Estatuto da Pessoa Idosa, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos” (Brasil, 2003).

Sobre a expressão idoso, Marco Antonio Vilas Boas (2014, p. 1) menciona que:

O vocábulo ‘idoso’ tem sua origem latina no substantivo *aetas*, *aetatis* (substantivo feminino que corresponde à idade ou espaço de tempo humano), de cujo caso acusativo *aetatem* (caso lexiogênico de onde nasceu a maioria das palavras num grande número de línguas modernas) deu-se existência a palavra ‘idade’, ‘Idoso’ e o vocábulo de duas componentes: ‘idade’ mais o sufixo ‘oso’, no léxico, denota-se ‘abundância ou qualificação acentuada’. Portanto, o vocábulo ‘idoso’ pode significar: cheio de idade, abundante em idade etc.

Sobre o envelhecimento populacional, os dados estatísticos do IBGE apontam que, entre 2000 e 2023, a proporção de pessoas idosas (60 anos ou mais) na população brasileira praticamente dobrou (Projeção [...], 2024).

Nesse intervalo, o percentual de idosos passou de 8,7% para 15,6%, o que representa um aumento expressivo em números absolutos: de 15,2 milhões para 33 milhões de pessoas. A tendência de

envelhecimento populacional segue acelerada, e estima-se que, em 2070, aproximadamente 37,8% da população brasileira será composta por idosos, totalizando 75,3 milhões de pessoas com 60 anos ou mais (Projeção [...], 2024).

Neste sentido, Ana Maria Viola de Sousa (2004, p. 178) afirma que:

Com o envelhecimento populacional e a ascensão dos direitos humanos, os idosos estão obtendo a revalorização e o reconhecimento de seus direitos na atual sociedade, mas, ainda que legislações de âmbito federal, estadual e municipal estabeleçam atendimentos prioritários, ocorrem diuturnamente descumprimentos impunes. Situar o idoso no seio da família, individualizá-lo como cidadão é, portanto, imperioso para garantir todos os seus direitos previstos nos ordenamentos jurídicos, os quais existem em função do homem e da sociedade.

Portanto, registra-se um crescimento significativo da população idosa, o que reforça a constante necessidade de uma proteção eficaz aos seus direitos, como prevê o Estatuto da Pessoa Idosa, exigindo uma participação ativa e vigilante da sociedade.

O aumento contínuo da população idosa no Brasil apresenta desafios adicionais para a Justiça e para a proteção dos direitos humanos. O volume de demandas judiciais envolvendo pessoas com mais de 60 anos tem crescido rapidamente, pressionando o sistema jurídico a adaptar-se a essa realidade. No entanto, a estrutura atual do Poder Público ainda se mostra insuficiente para atender de forma eficiente às necessidades dessa parcela da população, que requer soluções jurídicas céleres e sensíveis às suas necessidades (Brito, 2018).

Nesse sentido, o Estatuto da Pessoa Idosa, instituído pela Lei n.º 10.741/2003, consolidou definitivamente a proteção ao idoso no que diz respeito ao acesso à justiça e ressaltou a necessidade de uma proteção especial e uma atuação mais vigorosa do Estado no atendimento a essa população. Nota-se que o mencionado estatuto destinou um capítulo exclusivo para tratar do tema, detalhando os direitos processuais jurídicos aos quais os idosos podem recorrer.

O Estatuto da Pessoa Idosa assegura à população idosa a prioridade na tramitação de processos judiciais, bem como a criação de varas especializadas dedicadas exclusivamente ao atendimento de suas demandas, conforme previsto nos artigos 70 e 71³.

Essa previsão legislativa viabiliza um tratamento diferenciado e impulsiona o aparelho estatal a promover a celeridade necessária para assegurar um tempo razoável para a conclusão dos processos, em consonância com o inciso LXXVIII, do art. 5º, da CRFB/88⁴ (Brasil, 1988).

3 Art. 70. O poder público poderá criar varas especializadas e exclusivas da pessoa idosa; Art. 71. É assegurada prioridade na tramitação dos processos e procedimentos e na execução dos atos e diligências judiciais em que figure como parte ou interveniente pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, em qualquer instância.

4 LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

É importante ressaltar que a lei vai além das formalidades, como a utilização de uma capa diferenciada ou anotações que destaquem os processos, conforme estipulado no artigo 71, §1^o do Estatuto da Pessoa Idosa. Trata-se, na verdade, de garantir um atendimento efetivo e digno que respeite as especificidades e necessidades dos idosos no sistema judicial (Silva, 2014). Sobre o assunto, José Romildo Martins da Silva (2014, p. 10) discorre:

O artigo 70 do Estatuto do Idoso é de suma importância, pois possibilita a criação de varas especializadas e exclusivas na tramitação de processos que figurem como partes ou intervenientes pessoas idosas, o dispositivo encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, no direito fundamental da duração razoável do processo, previsto no artigo 5^o, inciso LXXVIII, que disciplina “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Apesar das garantias previstas nas legislações, a população idosa enfrenta barreiras específicas que dificultam o pleno exercício de seus direitos no âmbito judicial. Entre os desafios mais notáveis estão a vulnerabilidade relacionada à idade dos idosos, somada às dificuldades de acesso à assistência jurídica gratuita, à ausência de celeridade processual e à carência de varas especializadas.

A vulnerabilidade etária refere-se às múltiplas dimensões de fragilidades e desafios enfrentados pelos idosos, englobando aspectos legais, sociais, econômicos e institucionais que contribuem para a exposição dos idosos a riscos e limitações (Sposato; Moraes; Lage, 2019). Essa fragilidade relacionada à idade envolve tanto limitações físicas quanto dificuldades emocionais e psicológicas que podem comprometer a capacidade de compreensão e participação ativa dessa população em processos judiciais.

Muitas vezes, a população idosa apresenta menor familiaridade com procedimentos legais e menor resiliência para suportar processos longos e desgastantes. Por isso, essa vulnerabilidade exige um olhar atento do sistema jurídico para assegurar que os direitos das pessoas idosas sejam devidamente respeitados e protegidos, pois a vulnerabilidade lhes é inerente.

A dificuldade de acesso à assistência jurídica gratuita é outro obstáculo relevante a ser enfrentado, pois muitas das pessoas idosas dependem de recursos públicos para garantir a defesa de seus direitos. Os custos elevados com honorários advocatícios e custas processuais podem inibi-las de iniciarem ou continuarem suas demandas, tornando essencial que políticas públicas assegurem o acesso a serviços jurídicos gratuitos de qualidade.

A Resolução n.º 2.656, de 7/7/2011, da Organização dos Estados Americanos (OEA), reconheceu a necessidade de se “afirmar a importância fundamental do serviço de assistência jurídica gratuita para a promoção e a proteção do direito ao acesso à justiça de todas as pessoas, em especial daquelas que se encontram em situação especial de vulnerabilidade” (OEA, 2011).

5 § 1^o O interessado na obtenção da prioridade a que alude este artigo, fazendo prova de sua idade, requererá o benefício à autoridade judiciária competente para decidir o feito, que determinará as providências a serem cumpridas, anotando-se essa circunstância em local visível nos autos do processo.



A falta de celeridade processual também é um dos principais desafios no acesso à justiça para as pessoas idosas. Dada a expectativa de vida e as urgências próprias da idade avançada, processos demorados impactam severamente essa população, que necessita de respostas céleres para solucionar problemas jurídicos que afetam diretamente seu bem-estar e dignidade.

Por fim, a carência de varas especializadas voltadas para as demandas de pessoas idosas agrava os demais desafios. A criação de varas exclusivas permite a adequação dos procedimentos às necessidades específicas dessa população e viabiliza um atendimento mais qualificado, contribuindo para uma resposta judicial que respeite e priorize as demandas das pessoas idosas.

O Projeto de Lei do Senado (PLS n.º 448/2018), proposto pela senadora Rose de Freitas (Pode-ES), estabeleceu que o Poder Público deveria implementar varas judiciais especializadas e exclusivas para atender pessoas com mais de 60 anos (Brasil, 2018). A fim de justificar referida proposição legislativa, a autora do projeto argumentou que:

Essa deficiência da atuação estatal ocorre porque a atual redação do Estatuto não se reveste da imperatividade necessária para viabilizar a instalação das varas especializadas. Essas unidades judiciárias, quando instaladas em todo o território nacional, poderão oferecer uma prestação jurisdicional mais qualificada e célere para pessoas que já ofereceram sua contribuição para nosso país e que não têm mais tempo a perder (Projeto [...], 2018).

A busca por dados oficiais que pudessem exprimir a realidade das varas especializadas em atendimento às pessoas idosas no Brasil não obteve resultados satisfatórios, percebendo-se que poucos estados da Federação criaram essas estruturas exclusivas para atendimento aos idosos.

O senador Jader Barbalho, no ano de 2024, propôs ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a criação de varas especializadas para a população idosa, afirmando que considera esse um assunto de extrema importância, tendo em vista que a população brasileira está envelhecendo e, com isso, aumenta o número de crimes contra idosos. Complementou o senador:

As varas exclusivas ainda estão em menor número em relação às demais unidades judiciárias, mas os magistrados concordam que, nesses juizados especializados, as equipes de servidores, colaboradores e magistrados acabam por conhecer, de maneira aprofundada e técnica, os casos que chegam para o Poder Judiciário se manifestar (Barbalho, 2024).

Pode-se dizer que os desafios analisados – vulnerabilidade etária, limitações de acesso à assistência jurídica gratuita, morosidade judicial e escassez de varas especializadas – estão em consonância com os obstáculos mencionados por Cappelletti e Garth na obra *Acesso à Justiça* e apontam para uma lacuna entre as garantias normativas e a efetivação destas no cotidiano dos tribunais.

Assim, torna-se imprescindível que o Poder Judiciário e o Estado, em geral, assumam um papel colaborativo na superação desses entraves, promovendo políticas públicas que permitam um atendimento mais eficiente para a população idosa. Apenas com uma atuação comprometida será possível assegurar que o direito de acesso à justiça para essa categoria de pessoas seja plenamente respeitado.

4 MEDIDAS PARA SUPERAR OS OBSTÁCULOS DO ACESSO À JUSTIÇA

A análise do acesso à justiça para as pessoas idosas no Brasil revela uma necessidade urgente de medidas práticas e efetivas para superar as barreiras enfrentadas por essa parcela da população.

Embora a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Pessoa Idosa garantam proteção especial e mecanismos que visam a celeridade processual, como a criação de varas especializadas, observa-se que tais direitos ainda enfrentam dificuldades para se consolidar de forma abrangente no sistema jurídico brasileiro.

A demanda crescente de pessoas idosas no Judiciário torna evidente a importância de uma resposta estatal ativa, que assegure o exercício pleno dos direitos fundamentais desse grupo vulnerável.

No que diz respeito à vulnerabilidade etária, trata-se em verdade de uma característica inerente a toda pessoa idosa, pois tem como parâmetro a idade. Nesse sentido, destaca-se o pensamento de João Alberto de Oliveira Góis e Clara Angélica Gonçalves Cavalcanti Dias (2021, p. 220):

Num plano geral, da ordem jurídica brasileira, tem-se a conclusão de que, ainda que do ponto de vista formal, a pessoa humana idosa se faz merecedora (e tem) de proteção jurídica especial, em face de sua condição física, psicológica até a social, cujo parâmetro é a idade, devendo a sociedade e atores do poder público buscarem a efetivação de direitos universais contemplados pelo ordenamento, sobremaneira, de ordem constitucional, em razão de determinadas necessidades que surjam ou se acentuem com o alcance de tal condição, tipicamente caracterizadora de vulnerabilidade que poderá se agravar, em face da situação fático-jurídica como consumidor idoso.

Portanto, a pessoa idosa sempre se fará merecedora de uma tutela especial no ordenamento jurídico, para a promoção da garantia do pleno exercício dos seus direitos individuais e sociais. Referida proteção é essencial não apenas para assegurar a dignidade e a qualidade de vida dos idosos, mas também para enfrentar as complexidades crescentes do envelhecimento populacional.

Por seu turno, o acesso à assistência jurídica gratuita deve ser fomentado essencialmente pelas Defensorias Públicas, conforme previsão constitucional insculpida no art. 134 da CF/88⁶ (Brasil, 1988).

6 Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, 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, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

O CNJ afirma que a função da Defensoria Pública “é atender àqueles que não possuem condições financeiras de pagar os honorários de um advogado. O serviço é oferecido gratuitamente à população carente tanto na esfera federal quanto na estadual” (CNJ, 2024).

Para efetivar a previsão constitucional da assistência jurídica integral e gratuita, “torna-se imprescindível dotar a Defensoria Pública de condições materiais e humanas e de instrumentos adequados para que possa cumprir sua missão constitucional de viabilizar o acesso à justiça” (Alves, 2005, p. 44).

Por seu turno, a Resolução n.º 520 de 18/09/2023, que dispõe sobre a Política Judiciária sobre Pessoas Idosas e suas interseccionalidades, revela-se importante no enfrentamento da morosidade judicial na medida em que prevê em seu art. 6º, incisos I e II, a garantia do pleno exercício dos direitos da pessoa idosa, sendo competência dos órgãos do Poder Judiciário a prioridade de atendimento e a prioridade de análise e julgamento dos processos judiciais (Brasil, 2023).

Para isso, a referida Resolução instituiu prazos específicos para a tramitação de processos judiciais em que pessoas idosas figurem como partes, nos seguintes termos:

A fim de se garantir a efetividade do princípio constitucional da razoável duração nos processos em que pessoas idosas sejam parte ou interessados (art. 5º, LXXVIII, CF), recomenda-se aos tribunais a observância dos seguintes prazos:

- a. O tempo de tramitação do processo no 1º grau, inclusive sentença, deverá ocorrer no prazo de até 15 (quinze) meses, respeitadas as particularidades da unidade e considerada a complexidade do caso;
- b. Nas ações civis públicas propostas com o objetivo de garantir direitos difusos e coletivos de pessoas idosas, a tramitação do processo no 1º grau, inclusive sentença, deverá ocorrer no prazo de até 24 (vinte e quatro) meses, respeitadas as particularidades da unidade e considerada a complexidade do caso (Brasil, 2023).

A vigência da Resolução n.º 520/2023 representa um avanço no tratamento diferenciado dos processos envolvendo pessoas idosas, reforçando a necessidade de priorização e celeridade. Com a recomendação de prazos específicos para ações comuns e ações civis públicas que visem a proteção de direitos coletivos dos idosos, a Resolução busca mitigar o impacto negativo de processos excessivamente longos, promovendo um acesso à justiça célere e eficaz para esse grupo cada vez mais significativo na população brasileira (Brasil, 2023).

Por fim, a escassez de varas especializadas constitui-se como um obstáculo a ser superado para garantir a efetividade do acesso à justiça para pessoas idosas, na medida em que “varas e câmaras especializadas em julgar um tema específico são vistas como uma possibilidade de dar melhores respostas à população que chega aos tribunais em busca de respostas para problemas complexos” (Matsuura *et al.*, 2017).

No que diz respeito à criação de varas especializadas, cumpre mencionar a Central Judicial do Idoso do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Território, apresentada na terceira edição do projeto “Propagar – Inclusão, Acessibilidade, Justiça e Cidadania” do CNJ, cuja iniciativa visa incentivar a



resolução consensual de conflitos, fortalecer a rede local de proteção e gerar estatísticas para orientar a formulação de políticas públicas (CNJ, 2023).

A desjudicialização dos conflitos também se apresenta como uma solução aos obstáculos do acesso à justiça pelas pessoas idosas, implicando a transferência de determinadas questões que tradicionalmente caberiam ao poder judiciário para outros espaços de resolução, como câmaras de mediação e arbitragem, órgãos administrativos e métodos extrajudiciais variados. O objetivo desse processo é aliviar a carga excessiva sobre os tribunais, oferecer uma solução mais rápida e eficaz para os conflitos e aumentar a satisfação dos cidadãos com o sistema de Justiça (Rodrigues, 2024).

Sobre a desjudicialização dos conflitos, afirma Mancuso (2011, p. 388-389):

Não se pode, atrelar (ao menos não necessariamente), os valores justiça/ certeza/ prestação jurisdicional, e, com mais razão, não se pode mais vislumbrar qualquer laivo de exclusividade estatal (monopólio) na “distribuição da justiça”, até porque, presentes as diretrizes constitucionais da democracia participativa e do pluralismo nas iniciativas, hoje ocorrem muitos outros meios e modos pelos quais aquele desiderato pode ser alcançado, a saber, mediante o concurso dos meios ditos alternativos, não por acaso também chamados equivalentes jurisdicionais, dentre os quais se vem destacando a arbitragem, mas também as instâncias de conciliação e de mediação, além das formas combinadas de uns e outros (v.g., a mediação com arbitragem).

Percebe-se que a escassez de varas especializadas voltadas ao atendimento de demandas judiciais da população idosa ainda representa um desafio significativo para a efetividade do acesso à justiça dessa parcela da população. Todavia, a busca por mecanismos de desjudicialização reforçam o entendimento de que alternativas jurisdicionais e métodos participativos, como a conciliação e a mediação, podem atuar como complementos eficientes ao sistema judiciário, assegurando soluções céleres e próximas das reais necessidades da população idosa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federativa de 1988 e o Estatuto da Pessoa Idosa disciplinam o direito de acesso à justiça à pessoa idosa, oferecendo garantias de proteção a esse grupo vulnerável. Todavia, ainda existem obstáculos à sua plena efetivação.

Observa-se que, além do envelhecimento crescente da população brasileira, emergem desafios adicionais que demandam atendimento judicial especializado e célere para a população idosa. Nesse contexto, a criação de varas especializadas e o fortalecimento da assistência jurídica gratuita são medidas necessárias para garantir que as pessoas idosas possam exercer seu direito de acesso à justiça efetivamente.

A vulnerabilidade etária, a dificuldade de acesso à assistência jurídica gratuita, bem como a falta de celeridade processual e a falta de varas especializadas, ainda representam obstáculos significativos,

e a superação destes requer um esforço contínuo das instituições públicas no sentido de promoverem políticas que garantam o efetivo exercício do acesso à justiça.

Em que pese Cappelletti e Garth (1988) afirmarem que não dá para se alcançar a efetividade perfeita no que diz respeito ao acesso à justiça, pelo desenvolvimento deste trabalho percebe-se que, por meio de ações conjuntas por parte do Poder Público, aliadas a uma proatividade do Poder Judiciário em aprimorar as condições de atendimento, especialmente a partir da criação de varas especializadas para esta população, é possível dar efetividade ao acesso à justiça.

É certo que a vulnerabilidade etária é inerente a todas as pessoas idosas, mas é possível atenuá-la se alcançarmos a máxima efetividade nos demais obstáculos que dependem apenas da ação pública para atingir tal fim.

As recentes resoluções e propostas legislativas representam um passo positivo, especialmente a Resolução n.º 520/2023, ao recomendar prazos de tramitação dos processos que figurem como partes as pessoas idosas em nome da duração razoável do processo. É disto que se precisa: ação efetiva no sentido de promover o direito de acesso à justiça a uma grande parte da população que é vulnerável em decorrência de sua idade.

A plena garantia de acesso à justiça para os idosos requer não apenas a existência de normas protetivas, mas um compromisso real e contínuo com sua aplicação. A celeridade e a eficiência no atendimento judicial aos idosos são fundamentais para que o Brasil se torne uma sociedade verdadeiramente inclusiva e justa, respeitando o direito de todos os cidadãos, especialmente daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade etária.

Garantir o acesso à justiça para as pessoas idosas é, em última instância, um passo fundamental para consolidar o Estado Democrático de Direito e assegurar a dignidade de uma população cada vez mais numerosa e vulnerável.

6 REFERÊNCIAS

ALVES, C. F. *A estruturação dos serviços de assistência jurídica nos Estados Unidos, na França e no Brasil e sua contribuição para garantir a igualdade de todos no acesso à justiça*. 2005. Tese (Doutorado em Teoria do Estado e Direito Constitucional) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

BARBALHO, J. Jader propõe ao CNJ criação de varas especializadas em atendimento de idosos. *Jader Barbalho Senador*, [s. l.], 29 jun. 2024. Disponível em: <https://jaderbarbalho.com.br/jader-propoe-ao-cnj-criacao-de-varas-especializadas-em-atendimento-de-idosos/>. Acesso em: 25 out. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. *Resolução nº 520, de 18 de setembro de 2023*. Dispõe sobre a Política Judiciária sobre Pessoas Idosas e suas interseccionalidades. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5253>. Acesso em: 25 out. 2024.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 448/2018*. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências, para determinar ao Poder Público a criação de varas especializadas e exclusivas do idoso. Brasília, DF: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134649>. Acesso em: 25 out. 2024.

BRITO, D. Aumento da população de idosos traz desafios no acesso à Justiça. *Agência Brasil*, Brasília, DF, 3 out. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-10/aumento-da-populacao-de-idosos-traz-desafios-no-acesso-justica>. Acesso em: 20 out. 2024.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Defensoria Pública*. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/defensoria-publica/>. Acesso em: 25 out. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Programa discute o impacto do envelhecimento da população nas demandas para a Justiça*. Brasília, DF: CNJ, 17 ago. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programa-discute-o-impacto-do-envelhecimento-da-populacao-nas-demandas-para-a-justica/>. Acesso em: 25 out. 2024.

GALDINO, F. A evolução das ideias de acesso à justiça. *Revista Autônoma de Processo*, Curitiba, n. 3, abr./jun. 2007.

GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT. *Contexto histórico*. [S. l.]: Global Access to Justice Project, c2024. Disponível em: <https://globalaccesstojustice.com/historical-background/?lang=pt-br>. Acesso em: 19 out. 2024.

GÓIS, J. A. de O.; DIAS, C. A. G. C. A hipervulnerabilidade da pessoa humana idosa no contexto do consumo. In: SPOSATO, K. B. (org.). *Vulnerabilidade e direito*. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021.

LIMA, R. B. de L.; VASCONCELOS, N. P. de. O sistema de justiça brasileiro: Atores, atuação e consequências do arranjo constitucional. In: MENEZES FILHO, N.; SOUZA, A. P. (org.). *A Carta: para entender a Constituição brasileira*. São Paulo: Todavia, 2019.

MANCUSO, R. C. *Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MATSUURA, L.; LUCHETE, F.; CREPALDI, T.; MORAES, C. Comunidade jurídica defende o aumento do número de varas especializadas. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 11 mar. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mar-11/comunidade-juridica-defende-criacao-varas-especializadas/>. Acesso em: 25 out. 2024.

MÖLLER, G. C. Global Access to Justice Project: o novo projeto global de acesso à justiça. *Magis*, [s. l.], 28 fev. 2024. Disponível em: <https://magis.agej.com.br/global-access-to-justice-project-o-novo-projeto-global-de-acesso-a-justica/>. Acesso em 19 out. 2024.

OLIVEIRA, M. M. As sete ondas renovatórias de acesso à Justiça e a Defensoria Pública. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 8 jan. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-08/marcos-oliveira-sete-ondas-renovatorias-acesso-justica/>. Acesso em: 19 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Resolução nº 2656, de 7 de junho de 2011: garantias de acesso à justiça: o papel dos Defensores Públicos Oficiais*. São Salvador: OEA, 2011. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/11698/AG_RES_2656_pt.pdf. Acesso em: 25 out. 2024.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. *Direito constitucional descomplicado*. 22 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023.

PROJEÇÃO do IBGE mostra que população do país vai parar de crescer em 2041. *Agênciagov, Brasília, DF, 22 ago.* 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202408/populacao-do-pais-vai-parar-de-crescer-em-2041>. Acesso em: 19 out 2024.

PROJETO obriga criação de varas judiciais para idosos. *Agência Senado*, Brasília, DF, 26 nov. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/11/26/projeto-obriga-criacao-de-varas-judiciais-para-idosos>. Acesso em: 20 out. 2024.

RODRIGUES, C. Desjudicialização: uma análise da desconcentração de litígios no sistema judiciário brasileiro. *Migalhas*, [s. l.], 13 ago. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/413134/desjudicializacao-uma-analise-da-desconcentracao-de-litigios>. Acesso em 25 out. 2024.

SILVA, J. R. M. A efetividade do direito de acesso à justiça pela pessoa idosa no Brasil. *Carpe Diem: Revista Cultural e Científica do UNIFACEX*, Natal, v. 12, n. 1, p. 1-20, 2014.

SOUSA, A. M. V. *Tutela jurídica do idoso: a assistência e a convivência familiar*. São Paulo: Alínea, 2004.



SPOSATO, K. B.; MORAIS, D. F.; LAGE, R. C. M. Vulnerabilidade e envelhecimento: um estudo das Instituições de Longa Permanência em Sergipe. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, [s. l.], v. 6, n. 3, p. 212-230, 2019.

THEODORO JÚNIOR, H. *Curso de direito processual civil*. 64 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2023. v. 1.

VILAS BOAS, M. A. *Estatuto do idoso comentado*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ANÁLISE SOBRE COMO A OBRIGATORIEDADE DA RATIFICAÇÃO DO ACORDO TRIPS PODE AFETAR PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

ANALYSIS ON HOW THE MANDATORY RATIFICATION OF THE TRIPS AGREEMENT CAN AFFECT DEVELOPING COUNTRIES

Nathielly Toledo Souza¹
Murilo Couto Lacerda²

V. 6
2025

ISSN: 2177-1472

RECEBIDO: 01/04/2025
APROVADO: 15/05/2025

RESUMO

O presente trabalho buscou entender a obrigatoriedade da ratificação do Acordo TRIPS para adentrar a OMC e como isso afetou os países em desenvolvimento. A problemática abordada é como a ratificação afeta a evolução em pesquisas dos países em desenvolvimento, além da necessidade de compreender como isso reflete no crescimento intelectual desses países. O presente trabalho tem como objetivo examinar como o acordo TRIPS afeta os incentivos à inovação, à pesquisa e ao desenvolvimento (P&D) dos países em crescimento, evidenciando como alguns países, em especial o Brasil, são afetados pelo acordo, além de abordar os desafios que os países em desenvolvimento enfrentam na implementação do acordo e entender como a proteção à propriedade intelectual pode promover ou dificultar o acesso aos produtos essenciais. O método de pesquisa escolhido foi o bibliográfico, utilizando teses e opiniões de diferentes autores sobre o tema em baila.

Palavras-chaves: propriedade intelectual; desenvolvimento; Acordo TRIPS; países em desenvolvimento.

ABSTRACT

This paper seeks to understand how the mandatory ratification of the TRIPS agreement to join the WTO affects developing countries. The problem addressed is how this same ratification affects the evolution of research in developing countries,

¹ Bacharela em Direito pela Universidade de Rio Verde (UniRV/Campus Rio Verde).

E-mail: nathiellysouza2013@gmail.com

² Professor de Direito na UniRV. Doutor em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO) e Advogado. E-mail: murilo.couto@unirv.edu.br.

in addition to the need to understand how this reflects on the development of these countries. This paper aims to examine how the TRIPS agreement affects incentives for innovation and research and development (R&D) in developing countries, to highlight how developing countries, especially Brazil, can be affected by the agreement. In addition to addressing the challenges that developing countries face in implementing the agreement and understanding how intellectual property protection can promote or hinder access to essential products. The research method is bibliographic, using theses and opinions from different authors on the subject.

Keywords: intellectual property; development; TRIPS Agreement; developing countries.

1 INTRODUÇÃO

A dinâmica entre países desenvolvidos e em desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio (OMC) muitas vezes reflete desequilíbrios de poder, com os primeiros exercendo influência considerável sobre os últimos. O acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, ou TRIPS) é um exemplo crucial que ilustra essa relação, delineando as formas como os países desenvolvidos (PDs) podem exercer controle sobre aqueles que estão em desenvolvimento (PEDs). O presente artigo buscou explicar e compreender como acontecem essas relações e como isso impacta os países.

A compreensão do TRIPS no contexto da OMC é fundamental, pois esse acordo estabelece padrões mínimos de proteção e reforça a aplicação dos direitos de Propriedade Intelectual (PI) ao nível internacional. Além de permitir a análise das políticas comerciais e de propriedade intelectual que impactam diferentes setores da sociedade, desde a indústria farmacêutica até o acesso a medicamentos essenciais, o estudo desse acordo possibilita examinar as tensões entre os interesses comerciais e os objetivos de desenvolvimento sustentável, bem como as disparidades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento na implementação das medidas previstas.

Este estudo utilizou procedimentos bibliográficos, com análise de textos e legislações pertinentes ao tema para desenvolver uma compreensão aprofundada sobre as políticas comerciais e de propriedade intelectual. O objetivo foi realizar uma análise crítica de como a regulamentação do TRIPS pela OMC cria tanto oportunidades quanto desafios para o desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento.

Inicialmente, o estudo aborda a evolução da proteção à Propriedade Intelectual como apresentada hoje, desde as Convenções de Paris e Berna até o Acordo TRIPS, destacando especialmente o processo de consolidação desse sistema. Foram analisados o impacto da influência dos países



desenvolvidos e as medidas tomadas pelos países em desenvolvimento para resistir a essa influência. Ressaltou-se que os PEDs tentaram impedir a entrada da Propriedade Intelectual nas negociações da OMC, entretanto, os PD usaram de intensa pressão e coerção para que a negociação fosse feita. É nesse contexto que o presente estudo se concentra, buscando compreender como isso afeta os países em desenvolvimento.

Em seguida, a análise enfocou os efeitos da ratificação obrigatória do TRIPS na OMC sobre os países em desenvolvimento, destacando não apenas as implicações para a propriedade intelectual, mas também as pressões e impactos em outras áreas, principalmente na economia.

Por fim, o estudo aborda as flexibilidades previstas no Acordo TRIPS, especialmente aquelas introduzidas pela emenda da Rodada Doha. Foram detalhados alguns artigos e cláusulas importantes, como o tratamento nacional, as licenças compulsórias, o status especial dos países em desenvolvimento e as disposições relativas às nações mais favoráveis, explicando como esses mecanismos funcionam e suas implicações para os países em desenvolvimento.

2 PROPRIEDADE INTELECTUAL: DA CONVENÇÃO DE PARIS À ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE COMÉRCIO

A Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI) define como Propriedade Intelectual tudo aquilo criado pela mente humana, que pode ou não se tornar algo físico, como obras de arte, música, programas de computadores, marcas e patentes. Assim, também expressa que a utilidade do sistema de propriedade intelectual visa o equilíbrio entre os direitos e interesses dos diferentes grupos envolvidos: criadores, consumidores, empresas, concorrentes, países de renda alta e países de renda baixa (WIPO, 2021).

A propriedade intelectual divide-se em duas principais categorias: a propriedade industrial e o direito autoral. O direito do autor abrange obras literárias, artísticas e científicas. Já a propriedade industrial inclui as patentes, marcas, desenhos industriais, entre outros. Conforme Santos define (2012, p. 2):

Ao se falar em propriedade intelectual pode se destacar duas categorias distintas: propriedade industrial e direitos autorais. A primeira categoria, da propriedade industrial, compreende as invenções, as marcas registradas e os desenhos industriais. Do outro lado, os direitos autorais estão compreendidos no campo da literatura e das artes e podem ser expressos em diferentes formas: através de palavras, símbolos, música, quadros, objetos tridimensionais, ou através da combinação deles.

Até meados do século XIX, a proteção da propriedade intelectual ocorria majoritariamente em âmbito nacional ou com a criação de acordos bilaterais de curto período, com uma proteção precária.

A Convenção de Paris, estabelecida em 1883, foi o primeiro acordo internacional para a proteção da Propriedade Industrial. Anos mais tarde, em 1886, a Convenção de Berna foi adotada para direitos



autorais, sendo estes os primeiros regimes multilaterais que versaram sobre Propriedade Intelectual. Essas regulações garantiam uma defesa de forma ínfima acerca da matéria, não acarretando prejuízo aos países assinantes.

Na Convenção de Paris, os países tinham a escolha de aceitarem ou não as normas negociadas; entretanto, ficava a cargo dos países signatários a decisão de quais setores seriam de seu interesse proteger, desde que o tratamento fosse igualitário, pois esse é um dos princípios-base da Convenção: o tratamento nacional, a prioridade, independência das patentes e a repressão do abuso do direito de patente (Varella; Marinho, 2005).

Da convenção de Paris e Berna, foi criada a OMPI em uma convenção em Estocolmo, que entrou em vigor em 1970. Conforme Santos (2012) explica, a OMPI visa possibilitar a proteção da propriedade intelectual no mundo por meio da cooperação entre os Estados, motivando e induzindo a criação de novos tratados internacionais e a modernização das legislações internas.

À medida que a globalização crescia, a tecnologia e a pesquisa avançavam, necessitando de normas mais rígidas e ampliadas. A partir disso, o tema da Propriedade Intelectual voltou ao debate. A discussão foi como os países desenvolvidos queriam uma maior proteção à Propriedade Intelectual, influenciando para que o assunto fosse discutido no GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), e os países em desenvolvimento opunham-se a isso.

O GATT foi criado em 1947, em mundo pós-Segunda Guerra Mundial, que examinava formas de promover o crescimento econômico e derrubar barreiras comerciais entre os países, e foi assinado por 23 países. Castro (2018, p. 50), discorre que:

A inclusão do tema da propriedade intelectual no GATT teve como pano de fundo as reclamações das indústrias norte-americanas de: software, microeletrônica, entretenimento, química, farmacêutica e de biotecnologia, de que estariam sofrendo perdas em terceiros mercados, em razão da ausência de adequada proteção à propriedade intelectual de seus produtos e serviços.

Entretanto, essa iniciativa enfrentou resistência dos países em desenvolvimento, pois estes acreditavam que a OMPI deveria lidar com o assunto. O Brasil, inclusive, queria apenas uma revisão na Convenção de Paris, para uma flexibilização em prol dos países em desenvolvimento.

Os países em desenvolvimento sabiam da sua desvantagem econômica e em qual posição estariam se os assuntos de propriedade intelectual fossem tratados em acordo referente ao comércio. As preocupações eram de como esses países ficariam reféns dos países em desenvolvimento e como a Propriedade Intelectual se tornaria uma moeda de troca, pois os países desenvolvidos queriam reforçar a proteção à propriedade intelectual. A afirmação de que a coerção é a melhor forma para que um país se submetesse a outro veio de Souza (2013, p. 66):

[...] O principal mecanismo causal na criação e manutenção de regimes internacionais é a coerção. Embora historicamente a melhor e mais usada estratégia de coerção tenha sido a guerra ou a ameaça de uso da força bélica, para os propósitos da criação de regimes têm sido empregadas principalmente formas não militares de coerção, como a retaliação econômica.

É dessa forma que os países em desenvolvimento são colocados em situação de desvantagem, na qual os EUA, o maior interessado na inclusão da PI no GATT, pressionam os países que não concordaram, além de contarem com o apoio da Europa e do Japão e dos argumentos utilizados para que fosse possível incluir o tema de Propriedade Intelectual na Rodada do Uruguai.

Para conseguir introduzir na Rodada Uruguai a PI, foram adotadas três táticas. Em primeiro lugar, foi adotado um discurso de que a proteção da PI era boa para países desenvolvidos e emergentes: inovação, transferência tecnológica e ganhos de comércio exterior por investimento. Em segundo lugar, foi divulgado que os bens falsificados eram o objetivo principal dessa discussão dentro do GATT – que seria mais adequado para introduzir novas convenções internacionais, aproveitando seus mecanismos de *enforcement*. Em terceiro lugar, foi buscado apoio na Europa e no Japão, a partir do Comitê de Propriedade Intelectual, formado por uma dezena de CEOs (Oliveira, 2019, p. 38).

Outra forma de coerção utilizada pelos EUA era a quebra do grupo de unidade do grupo em desenvolvimento, “com a aplicação de sua Lei de Comércio para aplicar retaliações comerciais unilaterais contra os países cujas práticas em matéria de propriedade intelectual eram consideradas injustas” (Castro, 2018, p. 54).

É desse modo que a força americana acabou ganhando e ocorreu a criação de um novo regime de Propriedade Intelectual, o TRIPS (em inglês, Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights; em português, Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio).

Entretanto, durante a discussão sobre a propriedade intelectual, em razão de problemas no mundo do comércio, o GATT perdeu sua eficácia por não conseguir acompanhar as necessidades exigidas pelos países desenvolvidos. Assim, durante a rodada do Uruguai, a OMC foi criada, como explica Franceschi (2023, p. 18):

Em síntese, o GATT foi um importante impulso para o comércio mundial ao longo das décadas de 1950 e 1960, mas sua eficácia diminuiu nos anos 70 e 80 devido à crescente complexidade das barreiras comerciais e ao surgimento de novos temas, como propriedade intelectual e comércio de serviços. Para lidar com esses desafios, e também tratar de questões emergentes como meio ambiente e direitos trabalhistas, que não



estavam englobados no acordo, foi realizada a rodada Uruguai do GATT, que durou de 1986 a 1994 e culminou na criação da OMC como sucessora do GATT.

A Organização Mundial de Comércio foi criada em 1995, durante a Rodada do Uruguai, passando a ser responsável pelas negociações e pela supervisão das regras do comércio internacional, buscando desenvolver um sistema de comércio multilateral, com personalidade jurídica própria e adesão por 123 países (Santos, 2015). Entretanto, a OMC não contribuiu para uma diferença nas desigualdades existentes entre os países.

Dessa forma, o Acordo TRIPS foi implementado no âmbito da OMC com cláusulas de cumprimento obrigatório, estabelecendo normas e padrões que colocaram os países em diferentes níveis de exigência. Isso limitou a autonomia das nações sobre a gestão de sua propriedade intelectual, especialmente os menos desenvolvidos, que ainda eram (são) fortemente dependentes da tecnologia e da pesquisa provenientes dos países desenvolvidos (Menezes, 2015, p. 439). Tal imposição ocorreu em sentido contrário aos interesses manifestados pelos países em desenvolvimento, que buscavam maior flexibilidade e soberania nessa área.

3 O RESULTADO DO CONTROLE DOS PAÍSES DESENVOLVIDOS SOBRE AQUELES EM DESENVOLVIMENTO

O Acordo TRIPS, na parte II, elenca a extensão e o nível que o acordo agirá, sendo eles:

1. Direito do Autor e Direitos Conexos;
2. Marcas;
3. Indicações Geográficas;
4. Desenhos Industriais;
5. Patentes;
6. Topografias de Circuitos Integrados;
7. Proteção de Informação Confidencial;
8. Controle de Práticas de Concorrência Desleal em Contratos de Licenças.

Para aprofundar este estudo, o assunto principal é o tema das patentes, especialmente no que se refere às divergências acerca de sua função na relação entre países desenvolvidos e os em desenvolvimento. As patentes são vistas, por um lado, “como criador de monopólios, limitando o crescimento e concentrando riquezas nas mãos de um número reduzido de países” (Chaves; Nogueira, 2008, p. 117); por outro, são apontadas como mecanismos capazes de “aumentar a inovação, o investimento estrangeiro direto, a transferência de tecnologia e os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), especialmente em países em desenvolvimento” (Souza, 2013, p. 64).

Inicialmente, com o fato de não ter democracia no sistema multilateral de comércio, ocorreu a idealização dos interesses apenas dos países desenvolvidos. Muitos países viam a OMC como uma forma de ser usada apenas como instrumento de política externa.

Nesse sentido, as cláusulas do acordo, conforme Menezes (2015, p. 439), impõem:



Um sistema único, submetendo países com níveis de desenvolvimento científico-tecnológico díspares a um padrão similar de proteção, e limitou a possibilidade de diferenciação entre setores passíveis de proteção, obrigando a proteção a praticamente todas as manifestações do conhecimento e em todos os setores tecnológicos sob patamares já elevados.

Além disso, os países em desenvolvimento enfrentaram desafios significativos quanto à implementação do acordo em seus territórios, pois os países que aderiram à OMC precisaram reformar sua legislação acerca da proteção da propriedade intelectual. Essa adaptação revelou-se complexa, pois o regime exigido pelo TRIPS não correspondia à realidade desses países. O acordo foi estruturado de forma pouco acessível e desajustada às condições dos países em desenvolvimento, desconsiderando as disparidades no grau de desenvolvimento entre os signatários.

É importante ressaltar que o acordo TRIPS pode criar obstáculos para a inovação e o desenvolvimento tecnológico nos países em desenvolvimento. As exigências rigorosas de proteção da propriedade intelectual dificultam a adoção, adaptação e uso de tecnologias já existentes. Além disso, os custos associados ao licenciamento de tecnologias patenteadas podem ser proibitivos, limitando a capacidade dos países em desenvolvimento de desenvolverem seus próprios setores tecnológicos e promoverem um crescimento econômico sustentável.

Uma das consequências de negar acesso a pesquisas é o atraso no desenvolvimento dos países. Essa restrição impede o progresso do conhecimento, pois força a duplicação de esforços em pesquisas realizadas, resultando em desperdício de recursos financeiros e intelectuais.

Nesse sentido, conforme Souza, (2013, p. 65), o regime internacional da Propriedade Intelectual surgiu “para satisfazer aos interesses de um grupo social específico poderoso e organizado em detrimento de outros”.

Os países em desenvolvimento frequentemente enfrentam o desafio de lidar com o poder de negociação superior das nações economicamente mais fortes. Conforme destaca Ramanzini Junior (2010, p. 48):

O poder de barganha de um país, nas negociações comerciais multilaterais, relaciona-se com alguns elementos, ainda que não sejam definitivos ou automaticamente determinantes. Um Estado com grande mercado consumidor interno tendo a utilizá-lo como forma de fortalecer a sua posição relativa.

Nesse âmbito, tem-se o exemplo dos EUA, que utiliza mecanismos de comércio para controlar o que os outros países faziam em relação à legislação da Propriedade Intelectual, como a aplicação da Seção 301 do Trade Act de 1974, que autorizava o presidente americano a adotar medidas que achasse apropriadas para reverter o ato do governo de outro país que não fosse de acordo com a opinião dos americanos (Proner, 2017, p. 20). Nessa condição, caso considerem que o país não esteja cumprindo o que julgam correto, os EUA podem retaliar, aplicando restrições às importações provenientes desse país.

A possibilidade de impor retaliações e sanções contra outros países em adição ao enorme poder econômico dos Estados Unidos garante sucesso na maioria das disputas comerciais nas quais o país se envolve. Além disso, algumas medidas são tomadas unilateralmente pelos Estados Unidos durante negociações bilaterais (Oliveira, 2006, p 43).

Diante da colocação de Oliveira (2006), ficou evidente a disputa entre EUA e Brasil em 2000, quando os EUA apresentaram queixa na OMC, alegando que o país latino estavam descumprindo o Acordo TRIPS, especialmente em razão do art. 68 da Lei Federal n.º 9.279/96, que trata das Licenças Compulsórias.

3.1 BRASIL E ESTADOS UNIDOS NA OMC

Durante a epidemia de HIV/AIDS, o Brasil autorizou a produção de medicamentos genéricos, de patentes dos laboratórios estadunidenses, o que não foi bem-visto pelo país (Oliveira, 2006, p. 42).

O Brasil autorizava a licença compulsória, visando que as empresas farmacêuticas diminuíssem o preço de seus medicamentos, para que, assim, ficassem mais acessíveis à sociedade. Por se tratar de um assunto público e de direito da coletividade, como a saúde pública, entendeu-se que não descumpria nenhum preceito estabelecido pelo Acordo TRIPS.

A discussão acabou acarretando nova análise sobre proteção Propriedade Intelectual e como isso afeta a Saúde Pública, sendo negociada novamente na chamada Rodada Doha, em 2001, assim surgindo a Declaração do TRIPS e a Saúde Pública, conhecida como Rodada Doha.

A disputa entre Brasil e EUA evidenciou como os países desenvolvidos conseguem se sobressair frente aos em desenvolvimento. Os norte-americanos dispõem de um sistema que lhes permite monitorar e investigar os países que não atuam conforme seus interesses, demonstrando, assim, a desigualdade de poder entre nações. Enquanto algumas enfrentam limitações de recursos, não apenas para gerenciar a propriedade intelectual, mas também para se defender contra eventuais retaliações, seja por vulnerabilidade financeira ou pela dificuldade em pleitear seu direito e proteger seus interesses.

Por outro lado, é importante notar que a proteção rigorosa da propriedade intelectual estimula a pesquisa e o investimento empresarial, pois garante a lucratividade dos produtos finais. A proteção se torna, então, um incentivo, junto com a exploração comercial da invenção, que faz com que exista rendimento na criação de ideias, pois, assim, as empresas terão maior retorno.

Entretanto, a forte proteção faz com que o conhecimento fique concentrado entre aqueles que possuem maiores recursos financeiros para adquiri-lo, não sendo compartilhado e se tornando uma barreira para os países em desenvolvimento, que enfrentam grandes desafios para iniciar suas pesquisas a partir do zero e desenvolvê-las até um estágio avançado. Ou seja, os países em desenvolvimento ficam à mercê de quando a patente será liberada para que, a partir desse momento, desenvolvam pesquisas, já que, em razão de sua situação financeira precária, não têm o necessário para começar a pesquisa desde o começo.

Desse modo, considera-se que esse é o ponto no qual a forte proteção da PI atrapalha a ampliação tecnológica dos países em desenvolvimento, visto que isso obstrui o acesso à informação, que poderia auxiliar os países em desenvolvimento a chegarem a um resultado satisfatório de forma rápida, sem precisarem pagar mais caro por isso, além de prejudicar a sociedade desses países, com um custo maior em seus produtos.

4 AS FLEXIBILIDADES DO ACORDO TRIPS

Em um cenário no qual os países em desenvolvimento possuem dificuldades em implementar o acordo, além dos problemas na saúde pública, os membros da OMC decidiram tentar uma nova rodada de negociações. Nesse contexto, de um lado estão os países subdesenvolvidos, reivindicando tratamento diferenciado em razão de sua situação de hipossuficiência, e, por outro lado, os países industrializados, que poderiam aceitar, mas com uma leve apreensão. Assim aconteceu a nova rodada de negociações, conhecida como a Rodada Doha.

Como mencionado anteriormente, a Rodada Doha foi motivada pelo contexto global da epidemia de HIV/AIDS, especialmente nos países em desenvolvimento, como os da região da África, Ásia e América Latina (Navarro, 2011, p. 32). Por ser um problema recente, os países em desenvolvimento não dispunham de recursos para produzir seus próprios medicamentos. Além disso, os tratamentos para HIV/AIDS estavam protegidos por direitos de propriedade intelectual, o que dificultava o acesso em razão do preço elevado, limitava a concorrência e restringia as alternativas de medicamentos disponíveis.

Se a proteção de patentes garante direitos para uma invenção e tem suas justificativas na proteção/promoção de investimentos de alto risco, por outro evita a concorrência e torna o tratamento contra a AIDS menos acessível em comparação àqueles para os quais existem alternativas de medicamentos genéricos. Esta é uma das razões possíveis para a limitada disponibilidade de medicamentos e a dificuldade no cumprimento do tratamento e, neste contexto, alguns estudiosos consideram que o Acordo TRIPS seja em parte responsável pelas dificuldades no fornecimento de medicamentos para o HIV/AIDS, representando uma barreira no seu acesso (Navarro, 2011, p. 86).

Essa rodada ficou marcada pelas emendas que ocorreram no Acordo TRIPS e a flexibilidade em que estas ocorreram. Essas flexibilidades permitiram que os países em desenvolvimento adotassem medidas para proteger a saúde pública e promover o acesso a medicamentos essenciais.

Como exemplo, tem-se a cláusula do tratamento nacional, conforme art. 3.1 do Acordo:

1. Cada Membro concederá aos nacionais dos demais Membros tratamento não menos favorável que o outorgado a seus próprios nacionais com relação à proteção da



propriedade intelectual, salvo as exceções já previstas, respectivamente, na Convenção de Paris (1967), na Convenção de Berna (1971), na Convenção de Roma e no Tratado sobre Propriedade Intelectual em Matéria de Circuitos Integrados. No que concerne a artistas-intérpretes, produtores de fonogramas e organizações de radiodifusão, essa obrigação se aplica apenas aos direitos previstos neste Acordo. Todo Membro que faça uso das possibilidades previstas no Artigo 6 da Convenção de Berna e no parágrafo 1 (b) do Artigo 16 da Convenção de Roma fará uma notificação, de acordo com aquelas disposições, ao Conselho para TRIPS (Brasil, 1994).

Essa cláusula explica que os países deveriam dar tratamento não discriminado, ou seja, os países estrangeiros não podem ser discriminados pelas regras do país nacional em suas regras internas de Propriedade Intelectual.

No art. 66 do acordo existe a cláusula Países de Menor Desenvolvimento Relativo Membros:

1. Em virtude de suas necessidades e requisitos especiais, de suas limitações econômicas, financeiras e administrativas e de sua necessidade de flexibilidade para estabelecer uma base tecnológica viável, os países de menor desenvolvimento relativo Membros não estarão obrigados a aplicar as disposições do presente Acordo, com exceção dos Artigos 3, 4 e 5, durante um prazo de dez anos contados a partir da data de aplicação estabelecida no parágrafo 1 do Artigo 65. O Conselho para TRIPS, quando receber um pedido devidamente fundamentado de um país de menor desenvolvimento relativo Membro concederá prorrogações desse prazo.
2. Os países desenvolvidos Membros concederão incentivos a empresas e instituições de seus territórios com o objetivo de promover e estimular a transferência de tecnologia aos países de menor desenvolvimento relativo Membros, a fim de habilitá-los a estabelecer uma base tecnológica sólida e viável (Brasil, 1994).

Por essa cláusula, os países desenvolvidos estão obrigados a auxiliarem aqueles em desenvolvimento, para que estes tenham uma base tecnológica, incentivando as empresas a transferirem tecnologia para os países de menor crescimento tecnológico.

O art. 4 fala sobre o tratamento de nação mais favorecida, o qual ressalva aos países condições iguais de concorrências.

Existem também as Licenças Compulsórias, que permitem a produção de medicamentos genéricos sem a autorização do detentor da patente em emergências ou para atender às necessidades de saúde pública. Conforme explica Cruz (2008, p. 55), “com as licenças compulsórias o Estado poderia atribuir a uma empresa local o direito de fabricar e distribuir uma invenção pertencente a um estrangeiro, para que sua população fosse beneficiada”.

No entanto, a implementação eficaz dessas flexibilidades é desafiadora para os países em desenvolvimento devido a pressão internacional, complexidades legais e ameaças de retaliação comercial.



Isso cria um equilíbrio delicado entre a necessidade de acesso a medicamentos e a conformidade com as regras internacionais de propriedade intelectual.

5 O BRASIL E A LEGISLAÇÃO SOBRE A PROPRIEDADE INTELECTUAL

No Brasil, a propriedade intelectual é regulada por diferentes leis. A Lei Federal n.º 9.279/1996 dispõe sobre os direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Observe-se que, no Brasil, a Lei Federal n.º 9.279/1996 trata dos direitos e obrigações relativos à propriedade industrial, abrangendo patentes, marcas, desenhos industriais e repressão à concorrência desleal. Já a propriedade intelectual, em sentido amplo, inclui tanto a propriedade industrial quanto os direitos autorais e conexos, que são regidos por outras normas, em particular, pela Lei n.º 9.610/1998, que regula os direitos autorais como literatura, música, obras audiovisuais etc.

O país sempre teve um papel importante no assunto Propriedade Intelectual, de forma internacional, seja defendendo que o assunto não deveria ser regularizado pelo GATT, seja atuando em prol da Rodada Doha.

No caso do Brasil e EUA, o Brasil denunciou os EUA por suas retaliações contra o país, na tentativa de o fazer cumprir com os termos do Acordo. Conforme aponta Oliveira (2019, p. 40), “o Brasil denunciou durante a Rodada Uruguai, que os EUA impuseram 100% de tarifa ad valorem sobre as importações de: celulose, produtos químicos e eletrônicos, em retaliação a não proteção patentearia da indústria farmacêutica no Brasil”.

Nesse caso, o Brasil enfrentou uma grande preocupação nos casos que se referiam à saúde pública, inclusive com a possibilidade das licenças compulsórias. O problema eram os artigos 68 e 70 da Lei de Propriedade Intelectual, que versavam sobre as Licenças Compulsórias.

Art. 68. O titular ficará sujeito a ter a patente licenciada compulsoriamente se exercer os direitos dela decorrentes de forma abusiva, ou por meio dela praticar abuso de poder econômico, comprovado nos termos da lei, por decisão administrativa ou judicial. § 1º Ensejam, igualmente, licença compulsória: I - a não exploração do objeto da patente no território brasileiro por falta de fabricação ou fabricação incompleta do produto, ou, ainda, a falta de uso integral do processo patentado, ressalvados os casos de inviabilidade econômica, quando será admitida a importação; ou II - a comercialização que não satisfizer às necessidades do mercado.

[...]

Art. 70. A licença compulsória será ainda concedida quando, cumulativamente, se verificarem as seguintes hipóteses: I - ficar caracterizada situação de dependência de uma patente em relação a outra; II - o objeto da patente dependente constituir substancial

progresso técnico em relação à patente anterior; e III - o titular não realizar acordo com o titular da patente dependente para exploração da patente anterior (Brasil, 1996).

A legislação brasileira também possibilita a Exceção ou Provisão Bolar, que consta no art. 43, VII da Lei n.º 9.279/1996, a qual autoriza a entrada do medicamento genérico no mercado, possibilitando o aprendizado pelo uso da informação sobre a invenção (Navarro, 2011).

Atualmente, em 2021, por meio da Lei n.º 14.200 de 2021, foi alterado o artigo 71 da Lei de Propriedade Industrial, autorizando as licenças compulsórias em caso de declaração de emergência nacional ou internacional ou em caso de interesse público, ou de reconhecimento de estado de calamidade pública de âmbito nacional (Brasil, 2021).

A legislação brasileira de Propriedade Intelectual enfrentou problemas com países desenvolvidos em face da realidade do país; entretanto, a OMC entendeu que o país não fere nenhum artigo do Acordo TRIPS e, por isso, não sofreu sanções. Porém, isso mostra como os países desenvolvidos conseguem exigir dos países em desenvolvimento o que eles querem, em relação a manter seu monopólio.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A propriedade intelectual é um tema de grande relevância atualmente, envolvendo tanto patentes quanto direitos autorais. Para concluir, é fundamental compreender o funcionamento do Acordo TRIPS, que passou por um grande processo de elaboração e gerou diversos desentendimentos entre os países. O acordo, sendo discutido no âmbito da OMC, pode criar dificuldades para os países em desenvolvimento, deixando-os submetidos aos interesses das nações desenvolvidas. Porém, é um grande instrumento para garantir segurança jurídica para os inventores.

Cabe destacar que a estrutura do Acordo TRIPS estabelece padrões internacionais rigorosos para a proteção da propriedade intelectual. Esses padrões refletem, na maioria das vezes, as perspectivas e interesses dos países desenvolvidos, que são muitas vezes os líderes globais em inovação e detêm inúmeras patentes. Isso coloca os países em desenvolvimento em uma posição desfavorável, pois as normas estabelecidas muitas vezes refletem as capacidades e prioridades dos países desenvolvidos, sem levar completamente em conta as necessidades específicas dos países em desenvolvimento. Apesar disso, do momento de sua criação até a forma atual, o TRIPS passou por diversas mudanças, acompanhando as necessidades dos países signatários da OMC, mostrando que ele pode ser alterado e, assim, tornar-se mais acessível para as nações em desenvolvimento.

Por outro lado, a imposição de padrões elevados de proteção de propriedade intelectual pode criar barreiras significativas para os países em desenvolvimento, especialmente no acesso a medicamentos essenciais. Um dos exemplos são as patentes farmacêuticas, que podem limitar a produção de medicamentos genéricos mais acessíveis, impactando diretamente a capacidade dos países em desenvolvimento de lidar com questões de saúde pública, como a disseminação de doenças infecciosas.

Depreende-se que o Brasil tem um papel importante na discussão internacional sobre Propriedade Intelectual, tendo se imposto por meio das licenças compulsórias para garantir o fornecimento de medicamentos à sua população, diante dos altos preços decorrentes das patentes.

O tema propriedade intelectual pode gerar diversas discussões; entretanto, é fundamental intensificar os debates para encontrar um equilíbrio, de modo que a proteção não se torne um obstáculo ao desenvolvimento dos países, promovendo, assim, o bem-estar coletivo.

7 REFERÊNCIAS

BRASIL. *Decreto nº 1.355*, de 30 de dezembro de 1994. Ata Final que Incorpora aos Resultados da Rodada Uruguaí de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1355.htm. Acesso em: 14 mar. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.279*, 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19279.htm. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998*. Regulamenta direitos autorais. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19610.htm. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.200*, 2 de setembro de 2021. Altera a Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. (Lei de Propriedade Industrial), para dispor sobre a licença compulsória de patentes ou de pedidos de patente nos casos de declaração de emergência nacional ou internacional ou de interesse público, ou de reconhecimento de estado de calamidade pública de âmbito nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14200.htm. Acesso em: 15 mar. 2025.

CASTRO, E. M. M. O acordo TRIPS e a saúde pública: implicações e perspectivas. Brasília, DF: Funag, 2018.

CHAVES, M. P. S. R.; NOGUEIRA, M. G. Propriedade intelectual, globalização e desenvolvimento: uma reflexão sobre os caminhos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, [s. l.], n. 18, p. 115-128, jul./dez. 2008.

CRUZ, L. A. C. *O regime global da propriedade intelectual e a questão do desenvolvimento: o poder dos países em desenvolvimento no campo multilateral*. 2008. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

FRANCESCHI, R. F. *Brasil e China na Rodada Doha da OMC: o Acordo TRIPS e a discussão sobre os direitos de propriedade intelectual*. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2023.

MENEZES, H. Z. de. A estratégia Norte-Americana de fórum shifting para negociação de acordos TRIPS-plus com países da América Latina. *Contexto Internacional*, [s. l.], v. 37, p. 435-468, 2015.

NAVARRO, J. C. A. *O Acordo TRIPS e suas repercussões sobre o acesso a medicamentos. O caso do HIV/AIDS no Brasil e no México: direito de patente vs. direito à vida*. 2011. Dissertação (Doutorado em Integração da América Latina) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

OLIVEIRA, E. M. S. *Concessão de patentes farmacêuticas no Brasil pós-Acordo TRIPS*. 2019. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

OLIVEIRA, M. F. O contencioso Brasil x Estados Unidos sobre patentes farmacêuticas na OMS. *Carta Internacional*, [s. l.], p. 41-51, mar. 2006.

PRONER, Carol. Debatendo a regulamentação da propriedade intelectual e a (im)possibilidade de desenvolvimento das economias periféricas. *Cadernos da Escola de Direito*, [s. l.], v. 1, n. 6, mar. 2017.

RAMANZINI JUNIOR, H. *Processo decisório de política externa e coalizões internacionais: as posições do Brasil na OMC*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SANTOS, G. A. *A disputa sem fim: uma análise do caso do algodão na OMC–Brasil vs. EUA*. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

SANTOS, O. L. Considerações sobre a propriedade intelectual no processo de globalização mundial e uma sucinta abordagem sobre sua proteção no Mercosul e no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, 2012. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/22271-22272-1-PB.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2024.

SOUZA, A. M. A globalização dos direitos de propriedade intelectual: imperativo de eficiência ou coerção econômica? *Radar, Tecnol. Prod. Comér. Exter.*, Brasília, DF, n. 29, p. 63-70, 2013.

VARELLA, M. D; MARINHO, M. E. P. A propriedade intelectual na OMC. *Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB*, Brasília, DF, v. 2, n. 2, p. 484-501, jul./dez. 2005.

WIPO. *Intellectual Property Handbook: Policy, law and use*. Suíça: Chemin des Colombettes, 2021. Disponível em: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/pt/wipo_pub_450_2020.pdf. Acesso em: 24 de abril de 2024.

ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE ÀS MARGENS DO CÓRREGO ÁGUA FRIA LOCALIZADO NA CIDADE DE ANÁPOLIS/GOIÁS

PERMANENT PRESERVATION AREA ON THE BANKS OF THE ÁGUA FRIA STREAM LOCATED IN THE CITY OF ANÁPOLIS/GOIÁS

César Gratão de Oliveira¹
Eumar Evangelista de Menezes Júnior²

RESUMO

O estudo analisa as características socioambientais da Área de Preservação Permanente (APP) do Córrego Água Fria, em Anápolis/GO, entre 2012 e 2022. Utilizando métodos dedutivo e indutivo, com pesquisa bibliográfica e documental, investiga-se os impactos da ocupação desordenada e da degradação ambiental. A análise evidenciou a supressão da vegetação nativa, a impermeabilização do solo e a poluição, comprometendo as funções ecológicas da APP. Destaca-se a importância da preservação da área para a estabilidade hídrica e a biodiversidade, bem como a necessidade de ações de fiscalização e recuperação. O estudo reforça a urgência de medidas efetivas para conter os impactos da urbanização e garantir a proteção do córrego.

Palavras-chave: Anápolis; Goiás; Área de Preservação Ambiental; Córrego Água Fria.

ABSTRACT

This study analyzes the socio-environmental characteristics of the Permanent Preservation Area (APP) of Córrego Água Fria, in Anápolis/GO, between 2012 and 2022. Using deductive and inductive methods, with bibliographic and documentary research, it investigates the impacts of disorderly occupation and environmental degradation. The analysis highlighted the suppression of native vegetation,

- 1 Mestrando vinculado ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente (PPG STMA) da Universidade Evangélica de Goiás (UniEVANGÉLICA). Bacharel em Direito.
E-mail: cesargrato@hotmail.com.
- 2 Doutor (PhD), Mestre e Bacharel em Direito. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente (PPG-STMA) da UniEVANGÉLICA.
E-mail: eumar.junior@docente.unievangelica.edu.br.

soil impermeability and pollution, compromising the ecological functions of the APP. The importance of preserving the area for water stability and biodiversity is highlighted, as well as the need for inspection and recovery actions. The study reinforces the urgency of effective measures to contain the impacts of urbanization and ensure the protection of the stream.

Keywords: Anápolis; Goiás; Environmental Preservation Area; Água Fria Stream.

1 INTRODUÇÃO

No presente estudo, é apresentada a definição e a base conceitual do que vem a ser o instituto da Área de Preservação Permanente (APP) com ênfase naquelas situadas em áreas urbanas. Destaca-se a função socioambiental dessas áreas, em especial a proteção dos cursos d'água e a regulação ecológica dos espaços urbanos.

O estudo, a partir da definição e dos conceitos, após entregar uma base científica sobre Área de Preservação Permanente urbana, apresenta o Córrego Água Fria, localizado nos limítrofes territoriais do município de Anápolis, estado de Goiás. A partir de um levantamento histórico e ambiental, examina-se a conformidade dessa ocupação com a legislação ambiental vigente e os impactos decorrentes da urbanização desordenada. Nessa corrente, o estudo apresenta o que é Área de Preservação Permanente e quais são seus limites de proteção em córregos, focando a APP do Córrego Água Fria e analisando sua ocupação ao longo dos anos, em especial no recorte entre 2012 e 2022.

Para lograr êxito foram aplicados método dedutivo e indutivo, instrumentalizados com procedimentos bibliográficos, documentais e historiográficos.

Nos dois primeiros itens do estudo, foi empregado o método dedutivo. A dedução, fundada numa estrutura literária, permitiu a realização de uma revisão de literatura especializada, voltada à apresentação da definição e da base conceitual do instituto da Área de Preservação Permanente (APP), com ênfase em seus limites de proteção em córregos localizados em área urbana. Nesse contexto, foram levantados e utilizadas teses e dissertações, produtos de doutorados e mestrados desenvolvidos em Programas de Pós-graduação ligados à Área 49 da CAPES; artigos científicos publicados em revistas qualificadas ligadas ao assunto em questão e literaturas especializadas. No conjunto de referências consultadas, destacam-se: Barros (2021); Fernandes, Santos e Bizinotto (2020); Milaré (2018); Said e Freitas (2009); e Swioklo (1990).

Nos itens subsequentes do estudo, foi empregado parcialmente o método dedutivo e parcialmente o método indutivo. Por ele foi possível apresentar o Córrego Água Fria, sua localização e características, o histórico de ocupação populacional em seu entorno, bem como as características da APP

às suas margens. Nesse plano foram levantados e utilizadas teses, dissertações, produtos de doutorados e mestrados desenvolvidos em Programas de Pós-Graduação ligados à Área 49 da CAPES, artigos científicos publicados em revistas qualificadas ligadas ao assunto em questão e literaturas especializadas. No conjunto de referências consultadas, destacam-se: Anápolis (2003, 2014); Brito e Silva (2019); Fernandes e Godoi (2018); Fernandes, Santos e Bizinotto (2020); e Gomes (2020).

2 ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA

Milaré (2018) conceitua as Áreas de Preservação Permanente (APPs) como espaços de superfície territorial legalmente estabelecidos e protegidos que desempenham funções ecológicas fundamentais. Essas áreas visam assegurar a preservação dos recursos hídricos, a estabilidade do solo, a biodiversidade, o fluxo gênico da flora e da fauna e o bem-estar das populações humanas. As APPs incluem, entre outras, as faixas marginais de rios e lagos, as encostas com alta declividade, os topos de morros e as nascentes, conforme estabelecido na legislação florestal em vigor.

Já as áreas de Preservação Permanente (APPs) urbanas surgiram como resposta legislativa à necessidade de proteger espaços ambientais sensíveis em meio à expansão das cidades e à ocupação desordenada de áreas ribeirinhas. Destinada à função de preservar os recursos hídricos e, consequentemente, a biodiversidade, os serviços ambientais e o equilíbrio ecológico mais próximo, as APPs ainda se encontram em evolução quanto ao seu alcance na formulação de políticas públicas nacionais, regionais e locais, requestando cada vez mais proteção jurídica em um crescente comprometimento com a sustentabilidade urbana e a proteção do bem-estar coletivo (Milaré, 2018; Brasil, 1934; Brasil, 1965; Brasil, 2012).

As APPs urbanas, segundo Milaré (2018), configuram muito mais do que apenas uma barreira física à degradação ambiental, pois se perfaz em uma zona que fomenta a infraestrutura verde, essencial para a resiliência das cidades diante das mudanças climáticas e do uso intensivo do solo.

Áreas de Preservação Permanente Urbanas são espaços territoriais legalmente protegidos, ambientalmente frágeis e vulneráveis, podendo ser públicas ou privadas, urbanas ou rurais, cobertas ou não por vegetação nativa (Milaré, 2018).

Kleidon (2010) sustenta que o planeta conforme o conhecemos, com capacidade de fomentar o surgimento da vida e sustentá-la com biodiversidade complexa, só é possível em virtude da existência de água.

Pellizzari e Bendia (2023) lecionam que somente depois da diminuição da temperatura da Terra, após seus primeiros 400 milhões de anos, é que foi possível a presença de água líquida em sua superfície, o que foi um fator fundamental para o surgimento da vida baseada em moléculas orgânicas, que, organizadas em blocos, permitiram o surgimento das moléculas biológicas e dos organismos mais simples, evoluindo ao longo da história para formas de vida extremamente complexas e inteligentes, como a humana.

Tratada ao longo da história como um recurso inesgotável, a partir da segunda metade do século XX a água doce passou a ser o centro de discussões cada vez mais urgentes acerca de sua finitude.

Rocha (2019) salienta que as conferências de Estocolmo, em 1972, e do Rio de Janeiro, em 1992, com sua Agenda 21, demonstraram com critério científico a necessidade do debate mundial acerca da proteção dos recursos hídricos.

As nações do mundo presentes na Organização das Nações Unidas (ONU) em sua Assembleia Geral de 2014 concluíram que, em 2025, quase dois terços da população mundial viverão em áreas metropolitanas, gerando graves problemas de abastecimento (Organização das Nações Unidas, 2014).

Santos (2019), citando dados de 2010 da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), assenta que o Brasil se destaca internacionalmente como detentor de significativos 12% da disponibilidade de água doce do planeta. É fato, contudo, que a distribuição e o acesso a tal volume ocorrem de maneira não linear e proporcional em todo o território. Por isso a necessidade de preservação e exploração sustentável de cada curso d'água, com intensa campanha permanente de educação ambiental sobre o tema. Segundo o mesmo autor, de igual modo, a evolução legislativa deve acompanhar a retórica científica no sentido de dar guarida jurídica às necessidades individuais e sociais e garantir o direito a um meio ambiente equilibrado, com acesso aos serviços ambientais proporcionados também pelos cursos d'água. Dessa premissa nasceram as Áreas de Preservação Permanente (APPs).

Por definição legal, entende-se por Área de Preservação Permanente “toda área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (Santos, 2019).

As áreas que margeiam os cursos naturais d'água, conhecidas por Áreas de Preservação Permanente, são protegidas por legislação específica que trata de sua conservação e preservação em prol do equilíbrio ambiental e da qualidade da água. A legislação florestal, isto é, a Lei Federal n.º 4.771 de 1965, alterada pela Lei Federal n.º 7.803 de 1989, e, por fim, consolidada pela Lei Federal n.º 12.651 de 2012, define em seu art. 4º que as faixas de margem de qualquer curso d'água devem ter largura mínima de 30 metros quando a largura do regato não ultrapassar 10 metros, aumentando gradativamente conforme aumenta também a largura do corpo d'água (Brasil, 1965; Brasil, 2012).

Em que pese a urgência do assunto, conforme citado, Felício (2014) leciona que em 1797, ainda sob o regime monárquico, sobreveio a Carta Régia estabelecendo propriedade real sobre matas e arvoredos à borda das costas e dos rios com leitos navegáveis que desembocassem diretamente no mar para o escoamento da exploração de madeira.

Naquele período, o Brasil incorporou suas primeiras regulamentações de proteção ambiental sob a influência de Portugal, que, à semelhança de outros países europeus, buscava preservar seus recursos naturais contra a exploração excessiva (Milaré, 2018). Sob os interesses da Coroa Portuguesa, foram introduzidas no Brasil ordenações que abordavam situações próprias da colônia, como o furto de aves, a política de sesmarias, o incentivo ao cultivo da terra e a proibição do corte de árvores frutíferas, refletindo uma proteção indireta dos recursos naturais, inclusive hídricos. Embora essas normas possam ser vistas como uma forma incipiente de legislação ambiental, o objetivo principal desse arcabouço legal ainda não se dirigia diretamente às questões ecológicas, mas, antes, ao controle de recursos estratégicos da Coroa nas terras coloniais do Brasil (Swioklo, 1990).

A promulgação do Decreto-Lei Federal de n.º 23.793 de 1934, o primeiro Código Florestal Brasileiro, trouxe em seu art. 4º o embrião do conceito de Áreas de Preservação Permanente, que seria posteriormente trabalhado nas legislações posteriores. O art. 4º do referido diploma legal já normatizava o tema ao dispor: “[...] serão consideradas florestas protectoras as que, por sua localização, servirem conjunta ou separadamente para qualquer dos fins seguintes: a) conservar o regime das águas [...]” (Brasil, 1934).

Said e Freitas (2009) destacam que tanto a legislação de 1934 quanto a atualização de 1965 trataram da tutela das vegetações ciliares localizadas em áreas rurais justamente porque a maior parte da população vivia em zonas rurais. Não havia, portanto, naquele momento, intenção do legislador em aplicar as recém-criadas APPs dentro das cidades. Esse não era um instrumento de proteção das matas ciliares dos cursos d’água em zonas urbanas.

Somente em 2000, com a edição da Medida Provisória (Federal) n.º 1.856-50 de 26 de maio de 2000, atualizada pela também Medida Provisória (Federal) n.º 2.166-67 de 24 de agosto de 2011, que foi então apresentada a definição de APP na legislação florestal brasileira, incluindo-a no art. 1º, § 2º, II na Lei n.º 4.771 de 1965.

As Medidas Provisórias acima citadas foram extremamente importantes para a evolução legislativa do tema em questão, visto que permitiu o avanço da teoria normativa à ação prática. Sobre isso, Azevedo e Oliveira (2014, p. 73) lecionam que

[...] com o advento do conceito “Área de Preservação Permanente – APP”, passou-se a tutelar um espaço territorial dotado de determinados atributos. Área esta que, por conta de suas peculiaridades, é protegida estando “coberta ou não por vegetação nativa”. Além disso, considera-se a APP um espaço territorial a ser especialmente protegido, nos termos do art. 225, § 1º, III da Constituição Federal de 1988.

A legislação florestal atualmente em vigor (2024) é composta, principalmente, pela Lei Federal n.º 12.651/2012, que instituiu o novo Código Florestal, complementada pela Lei Federal n.º 12.727, também de 2012. Este é o marco legal para que, de fato, também os cursos d’água localizados em zonas urbanas, em pequenas cidades ou em grandes centros populacionais sejam protegidos legalmente. O art. 4º da referida lei normatiza a extensão das faixas marginais de quaisquer cursos d’água (Brasil, 2012a; Brasil, 2012b).

Pelo advento da inclusão dos cursos d’água urbanos entre aqueles considerados como Área de Preservação Permanente por normatização expressa, pôde-se invocar a prestação jurisdicional do Estado na salvaguarda do comando normativo legal pela atuação dos órgãos públicos que tutelam os direitos coletivos e difusos com poder de postular em juízo, como o Ministério Público.



3 FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM ZONA URBANA

Existem boas razões para que o legislador tenha percebido, mesmo que tardiamente, a necessidade de proteção aos espaços naturais urbanos. Dentre outras, a proteção da estrutura e da fertilidade do solo para a manutenção da vegetação e a conservação dos corpos d'água reduzem os riscos de enchentes e a degradação hídrica, bem como criam refúgios para a fauna e estabelecem rotas de deslocamento desta por corredores ecológicos. É o que sustenta Barros (2021) quando leciona que as principais funções de uma APP urbana são: proteção da estrutura e fertilidade do solo; proteção dos corpos d'água, que ajudam na prevenção de desastres associados ao uso e à ocupação do solo inadequados; manutenção da permeabilidade do solo e do regime hídrico, que previne de inundações e enxurradas na cidade em épocas de chuva forte; atenuação de desequilíbrios climáticos intraurbanos e função ecológica de refúgio da fauna e corredor de fluxo gênico.

Os meios naturais das cidades, conhecidos como ecossistemas urbanos, são definidos por Pickett *et al.* (2001) como aqueles em que o ambiente construído cobre uma grande dimensão da superfície de terra, ou onde as pessoas vivem em altas concentrações demográficas. Em tais áreas estão incluídos todos os 'espaços verdes e azuis' dos centros urbanos e das cidades, como parques e jardins urbanos, florestas urbanas, loteamentos, pátios e até mesmo cemitérios, além, é claro, de lagos, lagoas e cursos d'água de todas as dimensões.

Conforme asseveram Gómez-Baggethun e Barton (2013), para afirmar quais serviços ambientais prestados pelos recursos naturais são mais importantes em uma determinada cidade é necessário identificar características ambientais e socioeconômicas de cada lugar. Bolund e Hunhammar (1999 *apud* Barros, 2021) acredita que esses serviços podem ser disponibilizados em uma escala global ou local. Segundo esses últimos, alguns desses serviços produzidos naturalmente, como o sequestro de CO₂, não precisam necessariamente ser produzidos perto da origem do problema. Por exemplo, há serviços que são gerados próximos de onde são consumidos, como a diminuição de ruído, e não podem ser transferidos.

Entre os benefícios obtidos pelos serviços ecossistêmicos, pode-se elencar alguns como disponibilidade de água, filtragem do ar das cidades, ajuda na regulação do microclima urbano local, drenagem pluvial, entre outros. Awade e Metzger (2008) asseveram que a preservação da vegetação ao longo dos cursos d'água, por meio dos corredores ecológicos, tem apresentado diversos benefícios ao ecossistema como um todo, aumentando a diversidade genética e a interação conectiva da paisagem e diminuindo significativamente os efeitos negativos da fragmentação e das mudanças climáticas.

Os serviços acima elencados estão restritos ao campo científico ecológico; contudo, a existência de APPs urbanas tem efeito ainda mais amplo na vida das comunidades à sua volta. Barros (2021), complementando Fischer e Sá (2019), elenca outros serviços de grande valor psicossocial, como o fornecimento de sombreamento para os transeuntes e áreas livres para recreação, dependendo do tipo de vegetação existente, o contraponto de áreas verdes urbanas aos espaços não naturais e construções das cidades, além de outros propósitos como encontros de interação social, religiosos e esportivos

agregados ao contato com a natureza para habitantes da cidade, proporcionando e fomentando o lazer ativo e passivo de acordo com as características de relevo e vegetação. A valoração comercial é outro ponto fundamental a ser destacado quando se fala em função socioambiental das APPs urbanas.

Há que se ponderar, contudo, que entre os serviços ambientais prestados e os benefícios contextuais à existência de uma APP destaca-se sua função importantíssima de preservação dos recursos hídricos. Santos (2019) enfatiza que, nesse viés, a lei estabelece que todo o ambiente que compreende os limites marginais dos cursos d'água deve ser protegido, a fim de manter o equilíbrio dos bens e serviços prestados pelo ecossistema.

A funcionalidade ideal das Áreas de Preservação Permanente às margens de regatos e outros cursos hídricos está intrinsecamente atrelada ao conceito de mata ciliar ou zona ripária. Segundo Ab'Saber (2003), mata ripária é toda vegetação arbórea nativa diretamente associada à sua proximidade a um curso d'água, sendo sinônimo de floresta ribeirinha ou mata galeria.

Segundo Borges (2009), a mata ciliar das APPs tem como principais funções ecohidrológicas a estabilização das ribanceiras do corpo d'água, a diminuição e filtragem do escoamento superficial, o aumento da capacidade de recarga do lençol freático, o impedimento da contaminação da água por resíduos agrícolas tóxicos, a estabilidade térmica dos cursos d'água, a preservação de espécies vegetais e animais raras ou em risco de extinção, a formação de ambientes adequados ao desenvolvimento da fauna aquática e terrestre, bem como a observância dos corredores ecológicos.

Tundisi (2014), comentando sobre a importância das APPs, enfatiza que, nas cidades, o reabastecimento dos lençóis freáticos, a minimização dos efeitos erosivos das águas pluviais e a existência dos corredores ecológicos são de fundamental importância. Ainda no âmbito das cidades, Barros (2021) demonstra em sua dissertação que os grandes centros urbanos têm maior necessidade e demanda de serviços ecológicos e recursos naturais, por isso a resiliência dos ambientes naturais, ou seja, sua capacidade de recuperar-se dos efeitos de eventos extremos de maneira eficiente fica em risco.

Assim, são plenamente justificáveis a manutenção e a proteção jurídica das APPs a partir dos serviços ambientais entregues às cidades e à sociedade como um todo.

4 CÓRREGO ÁGUA FRIA, LOCALIZADO NA CIDADE DE ANÁPOLIS/GO

De acordo com a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (2022) da cidade de Anápolis/GO, tem-se nos limites da municipalidade as nascentes de cinco microbacias hidrográficas: Antas, Piancó, João Leite, Caldas e Padre Souza.

Apenas a microbacia Padre Souza é drenada para a bacia do Rio das Almas, que, por sua vez, deságua no Rio Tocantins. Todas as demais microbacias são drenadas para a bacia do Rio Paranaíba, afirmam Fernandes, Santos e Bizinotto (2020).



Gomes (2020) enfatiza que a maioria dos cursos d'água do município de Anápolis é de pequeno porte. Exatamente por isso, tem-se a necessidade de captação de água a longas distâncias para o abastecimento da cidade.

O município de Anápolis/GO é caracterizado por diversos cursos d'água de pequeno porte que cortam o perímetro urbano, compondo microbacias hidrográficas que desempenham papel fundamental no equilíbrio ambiental local. O Quadro 1 elenca esses cursos d'água, dividindo-os em microbacias.

MICROBACIA	CORPO HÍDRICO	EXTENSÃO (m)
RIO DAS ANTAS	Córrego Água Fria	4.170
	Córrego do Barreiro	5.240
	Córrego dos Cesários	3.700
	Córrego dos Felizardos	1.260
	Córrego Formiga	2.030
	Córrego Góis	6.060
	Córrego Olaria	2.600
	Córrego Reboleira	15.350
	Córrego São Silvestre	3.730
	Córrego Três Ranchos	3.740
	Ribeirão de Extrema	8.400
	Rio das Antas	27.680
RIO CALDAS	Córrego Retiro	1.980
RIO JOÃO LEITE	Córrego Capuava	4.690
	Córrego Catingueiro	8.050
	Córrego Frigorífico	1.840
	Córrego Lagoinha	4.350
	Rio João Leite	3.750

Quadro 1 - Extensão dos principais corpos hídricos que recortam o tecido urbano de Anápolis/GO
Fonte: Anápolis (2006).

Esses cursos d'água, apesar de limitados em extensão, são essenciais para a drenagem e o abastecimento hídrico da região.

Na Figura 1, são destacadas as bacias hidrográficas de Anápolis/GO, oferecendo uma visão geográfica que complementa a análise apresentada no quadro e ilustra a distribuição e os desafios associados à conservação desses recursos hídricos no contexto urbano.

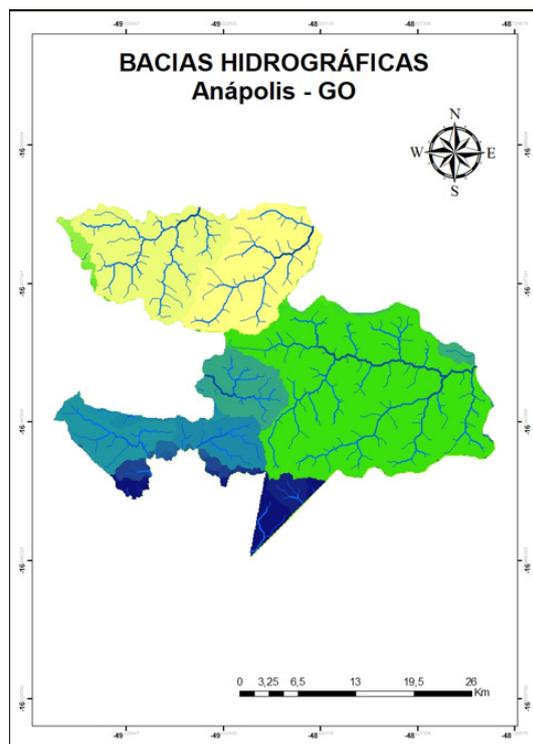


Figura 1 - Bacias Hidrográficas de Anápolis/GO
Fonte: Acervo dos autores (2019).

Cada corpo hídrico representa um recurso valioso e, ao mesmo tempo, na realidade atual, uma área vulnerável sujeita a impactos como erosão, assoreamento e ocupação irregular, fatores que comprometem suas respectivas APPs.

Neste estudo, o foco está na microbacia do Córrego Água Fria, que possui uma área aproximada de 7 Km², sendo formado pela junção de duas nascentes. A primeira localiza-se a aproximadamente 200 metros da rodovia BR-153 no Setor Tropical. Este primeiro veio d'água atravessa a rodovia para unir suas águas às da segunda nascente, localizada entre a Rua 41 e a Avenida Juscelino Kubitschek no bairro JK. Aproximadamente 3.639 metros após a junção, o Córrego Água Fria deságua no Córrego Cascavel e este, por sua vez, drena para o Rio das Antas (Fernandes; Godoi, 2018).

Segundo Lacerda e Jesus (2004), grande parte dessa extensão encontra-se em área urbanizada com predominância de vegetação remanescente arbustiva e mata ciliar, com pequenas porções de solo descoberto. O autor salienta que geograficamente, além dos bairros de suas respectivas nascentes, quais sejam Bairro JK e Setor Tropical, o Córrego Água Fria perpassa ainda pelos bairros Novo Jundiáí, Setor Nova Capital, Jardim Europa, Vila Celina e Vila Santa Maria de Nazaré. Nesse trajeto, é margeado em suas imediações por residências, escolas, comércios, entre outros estabelecimentos.



5 O HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO POPULACIONAL ÀS MARGENS DO CÓRREGO ÁGUA FRIA

Gomes (2020) salienta que a ocupação urbana das áreas que margeiam os cursos d'água em Anápolis/GO não é um processo contemporâneo, mas sim parte de uma evolução histórica e gradual.

Polonial (2011) explica que a ocupação do povoado que viria a se tornar o município de Anápolis/GO se inicia pelos idos de 1870, escorando-se em três pilares principais, sendo a localização geográfica privilegiada a primeira, pelo que era rota de passagem de viajantes e entroncamento entre cidades com razoável densidade populacional e fluxo de pessoas para a época, que eram Silvânia, Goiás e Pirenópolis, todas com raízes na atividade de mineração; o segundo pilar era de cunho religioso e econômico, relacionado à crença religiosa associada ao interesse dos fazendeiros da região em desenvolver comercialmente a localidade que era servida pela Estrada do Sudeste, que ligava Anápolis à Capital da Província, a cidade de Goiás e ainda a Estrada do Sul ligando o vilarejo ao Triângulo Mineiro e São Paulo; e, por fim, as condições naturais propícias ao desenvolvimento agrícola com clima favorável e ampla rede hídrica e de drenagem.

Este último fator – as condições naturais favoráveis ao desenvolvimento agrícola – foi determinante para atrair o ciclo migratório com destino a Anápolis, voltado à exploração agrícola. Com a chegada da estrada de ferro em 1935, intensificou-se a circulação de pessoas e o seu consequente estabelecimento na região. Isso gerou a necessidade de incremento comercial de produtos de toda sorte, favorecendo, entre outras, a consolidação da colônia sírio libanesa, que se destacou economicamente na localidade. Esses elementos formaram os alicerces para o desenvolvimento agrícola, comercial, industrial e a rede de serviços de Anápolis do século XX, processo que veio acompanhado do crescimento populacional, do uso desordenado do solo e da expansão de ocupações inadequadas e igualmente desordenadas (Polonial, 2011).

A exemplo de outras localidades que passaram por processos de ocupação e urbanização, Anápolis/GO iniciou seu desenvolvimento nas margens de cursos d'água, que ofereciam acesso direto a recursos hídricos essenciais para a população em uma época de infraestrutura de saneamento ainda limitada. Em razão da abundância hídrica da bacia hidrográfica local, a ocupação humana nas margens desses corpos d'água foi intensificada ao longo do tempo. Esse padrão de expansão orientou o crescimento urbano da cidade, moldando sua estrutura territorial (Brito, 2019).

Conforme analisado por Cunha (2012), o processo de ocupação nas margens do Córrego Água Fria, iniciado nos anos 1950, foi se intensificando ao longo das décadas, de forma que, ao final dos anos 1980, a maior parte de suas margens já estava ocupada.



6 A ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DO CÓRREGO

Baseado no Plano Diretor Municipal do ano de 1969, o loteamento denominado bairro Jardim Europa, 2ª Etapa, que margeia do Córrego Água Fria, foi lançado e aprovado nos idos de 1978 pelo então Prefeito Municipal Jamel Cecílio, lastreado em pareceres positivos da Secretaria de Planejamento e Obras Públicas, bem como no parecer n.º 028 (1978) da Procuradoria Geral do Município (Gomes, 2020).

Gomes (2020) ainda afirma que a planta apresentada no projeto aprovado pelo então Prefeito Jamel Cecílio demonstrava de forma cabal que, à época, já se tinha destinado ao loteamento áreas para edificações que, hoje, são consideradas Áreas de Preservação Permanente, conforme apresentado na Figura 2.



Figura 1 – Planta instrutória do Proc. 2.310/78 da Prefeitura Municipal de Anápolis para aprovação do loteamento Jardim Europa, II Etapa
Fonte: Gomes (2020).

Em 1965, já se havia estabelecido legalmente a definição de Áreas de Preservação Ambiental pela Lei Federal n.º 4771 de 1965. Assim, o referido Plano Diretor do Município de Anápolis de 1969 e o regramento normativo do Loteamento Jardim Europa de 1978 deixaram de observar tal legislação.

Gomes (2020) ressalta em seu estudo que a julgar pelo mapa hidrográfico da municipalidade, Anápolis deveria contar 2427,06 km² de APPs, considerando o recorte legal mínimo de 30 metros de largura para ambas as margens dos canais de drenagem de até 10 metros de largura.



Corroborando tal afirmação, a Figura 3, elaborada por Silva (2019), identifica a realidade local em confronto com o mínimo legal exigido para a existência de vegetação nativa em sede de APPs. É fácil a constatação de que as APPs não existem conforme a lei. Na maior parte de sua extensão, sofreram grande processo de antropização ou simplesmente não apresentaram nenhum traço da vegetação nativa.

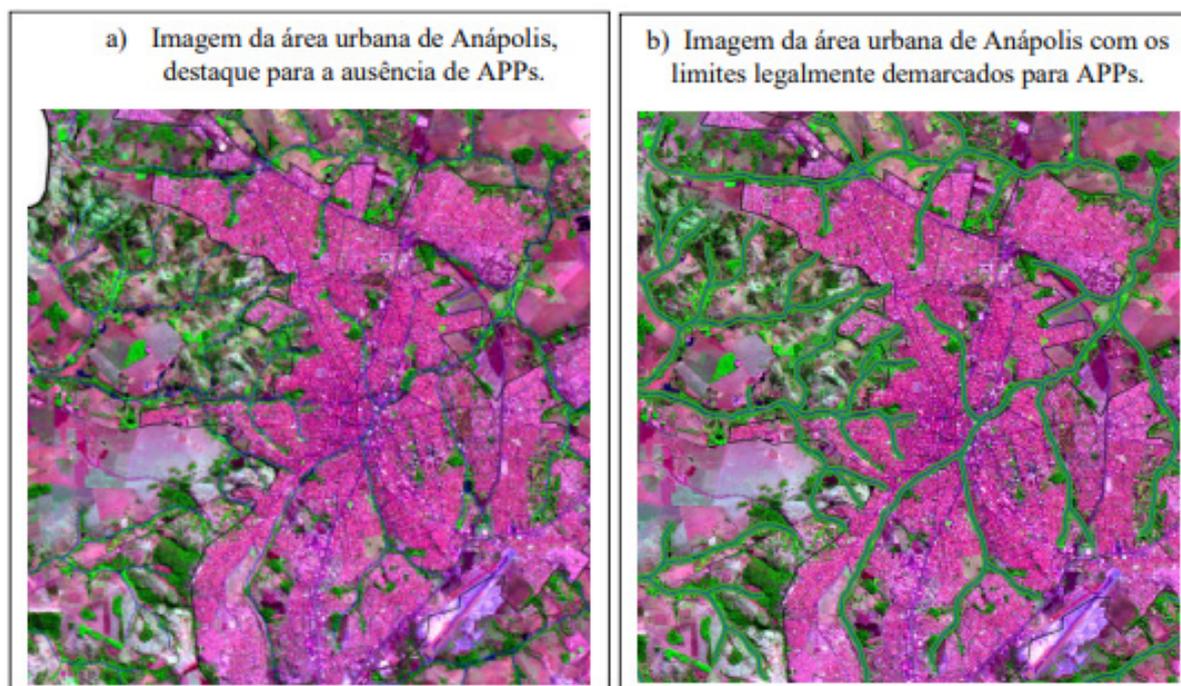


Figura 1 – Realidade local em confronto com o mínimo legal exigido para a existência de vegetação nativa em sede de APPs

Fonte: Gomes (2020).

A figura acima ilustra a ausência de cobertura vegetal nas áreas marginais dos cursos d'água da cidade de Anápolis/GO, evidenciando o intenso processo de antropização que reduziu a vegetação nativa das APPs. Esse cenário compromete as funções e os serviços ecológicos essenciais da área, como a estabilidade das margens, a proteção da qualidade hídrica e a preservação da fauna e da flora ciliar, acentuando a necessidade de ações de recuperação ambiental (Gomes, 2020).

Medeiros *et al.* (2018) reflete que, no contexto urbano, a aplicação da legislação é muito difícil até em virtude da extensão legal das APPs, conforme a dimensão dos cursos hídricos. Ainda segundo o autor, a integridade ou a recuperação das APPs são relegadas, na maioria das cidades, a um tema secundário a ser pensado e desenvolvido.

O bairro Jardim Europa, apresentado na Figura 3, banhado pelo córrego água fria, é um exemplo da percepção do problema trazido por Medeiros *et al.* (2018).

Note-se como um interessante detalhe que, embora aprovada desde 1978, a Avenida Perimetral Norte Sul, que margeia o Córrego Água Fria por toda a sua passagem pelo Jardim Europa, em 2003 não havia sido aberta. É possível verificar pelas figuras que a APP já não tinha quase nenhum traço de mata nativa nesse trecho do córrego, conforme se vê na Figura 4.



Figura 1 – Realidade local - APP já não tinha quase nenhum traço de mata nativa, nesse trecho do Córrego Água Fria
Fonte: Arquivo dos autores com base em imagens do Google Earth (2023).

A situação revelava-se ainda mais grave em um recorte mais amplo, como se vê na Figura 5.

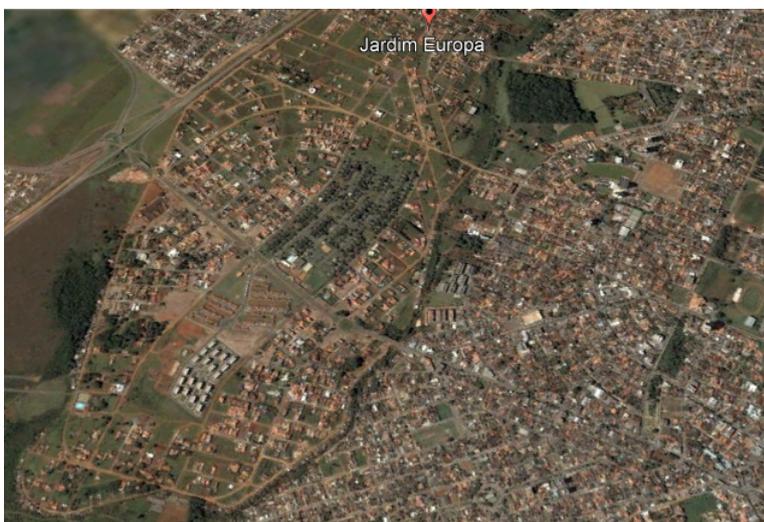


Figura 1 – Realidade local - recorte amplo da APP do Córrego Água Fria.
Fonte: Arquivo dos autores com base em imagens do Google Earth (2023).

É possível perceber pela figura acima que, mesmo antes da obra de construção civil que deu causa à propositura das ações judiciais que são o objeto central deste estudo, a APP do Córrego Água Fria já estava esfacelada por inúmeras construções às suas margens. Na porção do Córrego Água Fria

imediatamente anterior ao seu deságue no Ribeirão das Antas, é possível constatar que, já em 2003, toda a sua margem estava tomada de imóveis residenciais na porção norte do Bairro Anápolis City. A Figura 6 retrata esse fato.



Figura 1 – Realidade local - APP do Córrego Água Fria esfacelada por inúmeras construções às suas margens
Fonte: Arquivo dos autores com base em imagens do Google Earth (2023).

As figuras acima delineadas mostram que a extensão de mata nativa às margens do Córrego Água Fria que deveriam compor hoje a sua APP sofreram ao longo do tempo um severo processo de antropização, passando pela supressão da mata nativa, a ocupação com construções predominantemente residenciais, a impermeabilização do solo e, por fim, a poluição das margens com lixo doméstico, a construção civil, animais mortos, esgoto sem tratamento, entre outros.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação sobre a Área de Preservação Permanente (APP) do Córrego Água Fria, localizada na zona urbana do município de Anápolis/GO, permitiu constatar a progressiva degradação ambiental decorrente da ocupação irregular, da supressão da vegetação ciliar e da ausência de planejamento urbano sustentável. O estudo evidenciou que, mesmo com a existência de um arcabouço normativo consolidado para a proteção dos recursos hídricos, o processo de urbanização se desenvolveu à revelia da legislação ambiental, comprometendo a integridade ecológica do córrego e a funcionalidade da APP.

Ao longo da análise, ficou demonstrado que a ocupação do solo nas margens do Córrego Água Fria foi impulsionada por políticas públicas omissas e pela aprovação de loteamentos que não observaram as exigências legais quanto à preservação das faixas marginais. A negligência administrativa

contribuiu diretamente para a antropização das áreas que deveriam estar legalmente protegidas, resultando na impermeabilização do solo, no assoreamento do curso d'água e na intensificação dos processos erosivos. O avanço desordenado das edificações comprometeu os serviços ecossistêmicos que deveriam ser prestados pela APP, como a regulação do microclima, o abrigo da fauna e o reabastecimento do lençol freático.

A análise histórica da ocupação urbana e a interpretação técnica da legislação ambiental vigente revelam que a degradação da APP não decorre apenas de uma falha pontual de gestão, mas de uma lógica estrutural de crescimento urbano desvinculado da sustentabilidade. A ausência de vegetação nativa nas margens do córrego, somada à ocupação desordenada do entorno, fragiliza a capacidade do ecossistema em desempenhar suas funções ecológicas, reduz a qualidade da água e amplia a vulnerabilidade da população local a eventos climáticos extremos. Essa situação demonstra a necessidade urgente de articulação entre planejamento urbano e proteção ambiental como fundamentos para a governança territorial.

A consolidação das APPs urbanas como instrumentos de ordenamento e infraestrutura verde deve ser compreendida como uma exigência contemporânea de justiça socioambiental. O caso do Córrego Água Fria reforça a importância de medidas imediatas de recomposição da vegetação ciliar, de contenção da expansão irregular e de implementação de programas permanentes de educação ambiental. A recuperação ecológica da área e a prevenção de novos danos requerem a atuação integrada dos entes públicos, especialmente dos órgãos municipais de meio ambiente, habitação, urbanismo e saneamento, com apoio da sociedade civil e dos instrumentos de controle social.

Por fim, reconhece-se que a proteção efetiva das APPs urbanas constitui elemento essencial para a construção de cidades ecologicamente resilientes, sustentáveis e comprometidas com o bem-estar das presentes e das futuras gerações. A revalorização do Córrego Água Fria enquanto patrimônio ambiental urbano representa não apenas a restauração de uma área ecologicamente sensível, mas a reafirmação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A experiência de Anápolis/GO impõe o desafio de transformar a legislação ambiental em prática efetiva, com planejamento territorial orientado pela conservação dos recursos naturais e pela inclusão socioambiental.

8 REFERÊNCIAS

AB'SABER, A. N. *Os domínios de natureza no brasil: potencialidades paisagísticas*. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

ANÁPOLIS. Prefeitura Municipal. *Processo administrativo para aprovação do loteamento Jardim Europa*. Processo nº 2.310/78. Anápolis: Prefeitura Municipal de Anápolis, 1978.

ANÁPOLIS. Secretaria Municipal de Obras, Meio Ambiente e Serviços Urbanos. *Plano Municipal de drenagem urbana de Anápolis*. Anápolis: Prefeitura Municipal de Anápolis, 2014.

ANÁPOLIS. Secretaria Municipal do Meio Ambiente. *Dados sobre corpos hídricos e microbacias urbanas do município de Anápolis/GO*. Anápolis: SMA, 2006.

AWADE, M.; METZGER, J. P. Using gap-crossing capacity to evaluate functional connectivity of two Atlantic rainforest birds and their response to fragmentation. *Austral Ecology*, [s. l.], v. 33, p. 863-871, 2008.

AZEVEDO, R. E. S.; OLIVEIRA, V. P. V. Reflexos do novo Código Florestal nas Áreas de Preservação Permanente - APPs - urbanas. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 29, p. 71-91, abr. 2014.

BARROS, B. F. *Indicadores da qualidade ambiental de uma Área de Preservação Permanente Urbana com afloramento de água: Parque Américo Rennée Gianetti*. 2021. Dissertação (Mestrado em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

BOLUND, P.; HUNHAMMAR, S. Ecosystem services in urban areas. *Ecological Economics*, Elsevier, v. 29, n. 2, p. 293-301, maio 1999.

BORGES, L. B. *Avaliação da Qualidade da Água do Córrego Samambaia, Goiânia-GO*. 2009. Dissertação (Mestrado em Engenharia Agrícola) – Universidade Estadual de Goiás, Anápolis, 2009.

BRASIL. *Decreto-lei (Federal) nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934*. Aprova o Código Florestal. Rio de Janeiro: Presidência da República 1934. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23793-23-janeiro-1934-498279-publicacaooriginal-78167-pe.html>. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. *Lei Federal nº 12.727, de 17 de outubro de 2012*. Altera a lei nº 12.651/12, que dispõe sobre a vegetação nativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2012b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12727.htm. Acesso em: 19 set. 2023.

BRASIL. *Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o novo Código Florestal. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm. Acesso em: 04 fev .2025.

BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2012a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 14 set. 2023.

BRITO, P.; SILVA, A. Crescimento urbano e impactos ambientais na Cidade de Anápolis, Goiás, Brasil. *Élisée: Revista de Geografia da UEG*, Goiânia, v. 8, n. 1, p. 1-21, jan./jun. 2019.

CUNHA, W.F.C. Anápolis: Desenvolvimento Econômico e Ambiente Intraurbano Entre 1870 e 1950. In: *SIMPÓSIO NACIONAL ESPAÇO, ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS*, 2., 2012, Anápolis. *Anais [...]*. Anápolis: UFG, 2012.

FELÍCIO, B. C. *Áreas Marginais de Corpos Hídricos Urbanos: Delimitação e Zoneamento Ambiental*. Área Piloto: Bacia do Córrego Santa Maria Madalena, em São Carlos – SP. 2014. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.

FERNANDES, C. E.; GODOI, C.N. Condições da Planície do Córrego Água Fria no Município de Anápolis-GO e a Gestão de Córregos Urbanos. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE PESQUISA, ENSINO E EXTENSÃO, 3., 2018, Goiânia. *Anais [...]*. Goiânia: CIPEEX, 2018.

FERNANDES, C. E.; SANTOS, C. H. M., BIZINOTTO, M. B. O., A gestão dos recursos hídricos do Córrego Água Fria no município de Anápolis (GO) na perspectiva do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste. *Brazilian Journal of Development*. Curitiba, v. 6, n. 5, p. 27683-27707, maio 2020.

FISCHER, L. R. C.; SÁ, J. D. M. Áreas de preservação permanente em meio urbano e restrições ambientais ao parcelamento do solo. In: SEMINÁRIO SOBRE O TRATAMENTO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM MEIO URBANO E RESTRIÇÕES AMBIENTAIS AO PARCELAMENTO DO SOLO, 18., 2019, Natal. *Anais [...]*. Natal: Enanpur, 2019.

GOMES, J. D. M. C. *O antagonismo entre a aplicação das normas ambientais e a proteção ambiental no Córrego Água Fria em Anápolis-GO*. 2020. Dissertação (Mestrado em Territórios e Expressões Culturais no Cerrado) – Universidade Estadual de Goiás, Anápolis, 2020.

GOMÉZ-BAGGETHUN, E. G.; BARTON, D. N. Classifying and valuing ecosystem services for urban planning. *Ecological Economics*, [s. l.] Elsevier, v. 86, p. 235-245, fev. 2013.

KLEIDON, A. Life, hierarchy, and the thermodynamic machinery of planet Earth. *Physics of Life Reviews*, [s. l.], v. 7, n. 4, p. 424-460, 2010.

LACERDA, H.; JESUS, A. S. Geomorfologia Antrópica, Riscos Geomorfológicos e Hidrológicos na Porção Centro-Leste de Anápolis (GO). *Boletim Goiano de Geografia*, Goiânia, v. 24, n. 1-2, p. 69-79, jan./dez. 2004.

MEDEIROS J. M. M.; ROMERO, M. A. B.; MEDEIROS. M. M.; ARAÚJO, D. S. Conflitos e possibilidade em Áreas de Preservação Permanente Urbana na Amazônia: Estudo na Lagoa dos Índios. *Cadernos de Arquitetura e Urbanismo*, Paranoá, n. 20, p. 1-12, 2018.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. *Agenda 21*. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 3 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/outcomedocuments/agenda21>. Acesso em: 30 jan. 2025.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Situação da População Mundial 2014*. New York: United Nations, 2014. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/>. Acesso em: 19 jul. 2023.
- PELLIZARI, V. H.; BENDIA, A. G. Origem da vida na terra. *Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo*, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.io.usp.br/index.php/ocean-coast-res/29-portugues/publicacoes/series-divulgacao/vida-e-biodiversidade/807-origem-da-vida-na-terra.html>. Acesso em: 10 set. 2023.
- PICKETT, S. T. A.; CADENASSO, M. L.; GROVE, J. M.; NILON, C. H.; POUYAT, R. V.; ZIPPERER, W. C.; COSTANZA, R. Urban ecological systems: linking terrestrial ecological, physical, and socioeconomic components of metropolitan areas. *Annual Review of Ecology and Systematics*, [s. l.], v. 32, p. 127-157, 2001.
- POLONIAL, J. *Anápolis nos tempos da ferrovia*. Goiânia: Editora Kelps, 2011.
- ROCHA, B. M. *Governança ambiental no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: Rima, 2019.
- SAID, M. R. B.; FREITAS, C. E. C. *A efetividade da legislação ambiental em áreas de preservação permanente no meio urbano de Manaus*. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade) – Universidade Federal do Amazonas, Amazonas, 2009.
- SANTOS, J. B. *Áreas de preservação permanente como instrumento para conservação dos recursos hídricos: estudo de caso na Região Metropolitana de Goiânia, Goiás*. 2019. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.
- SWIOKLO, M. T. *Legislação Florestal: evolução e avaliação*. In: CONGRESSO FLORESTAL BRASILEIRO, .6, Campos de Jordão, 1990. *Anais [...]*. São Paulo: SBS/SBEF, 1990. v.1, p. 53-8.
- TUNDISI, J. G. (coord.). *Recursos hídricos no Brasil: problemas, desafios e estratégias para o futuro*. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2014.

ASPECTOS PRÁTICOS DA EXECUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E OS IMPACTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS ESTADUAIS CORRELATAS

PRACTICAL ASPECTS OF IMPLEMENTING THE NATIONAL SYSTEM OF CONSERVATION UNITS AND THE IMPACTS OF RELATED STATE PUBLIC POLICIES

Carlabianca Cabral de Jesus Canevari¹

Mariana Nascimento Siqueira²

Carolina Merida³

RESUMO

As Unidades de Conservação (UC) são espaços territoriais protegidos e, inicialmente, seu intuito é o de proteger a biodiversidade. No entanto, essas áreas são criadas e gerenciadas a partir de normas estabelecidas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), que acaba por agregar outros objetivos importantes a serem cumpridos. Um fato muito relevante é a influência das UCs nas atividades socioeconômicas de uma região, pois muitas possuem uma zona de amortecimento. Nessa área, que inclui territórios privados adjacentes à UC, são estabelecidas normas de uso e ocupação do solo com o intuito de filtrar os impactos ambientais antes que estes cheguem de forma intensa às UCs. Porém, esses objetivos só serão efetivos quando a UC criada for de fato implantada. O principal mecanismo de implantação é o Plano de Manejo, que deve ser elaborado de forma participativa e, em seguida, aprovado, regulamentado e executado. Estudos técnicos realizados no Brasil, tem mostrado uma falha entre o processo de criação da UC e sua efetiva implantação. Além disso, políticas públicas em âmbito nacional e estadual vêm intensificando o processo de criação das UCs, remetendo aos chamados “Parques de Papel”.

Palavras-chave: Unidades de Conservação; plano de manejo; ordenamento territorial.

V. 6
2025

ISSN: 2177-1472

RECEBIDO: 31/03/2025
APROVADO: 14/04/2025

- 1 Mestre em Direito do Agronegócio em Desenvolvimento pela Universidade de Rio Verde (UniRV); bolsista pela Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de Goiás (FAPEG). E-mail: carlabiancacanevari@gmail.com.
- 2 Doutora em Ciências Ambientais pela Universidade Federal de Goiás (UFG); Professora do Mestrado em Direito do Agronegócio em Desenvolvimento da UniRV; Pesquisadora bolsista pela UniRV. E-mail: mariana.siqueira@unirv.edu.br.
- 3 Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos); Professora do Mestrado em Direito do Agronegócio em Desenvolvimento da UniRV. E-mail: merida@unirv.edu.br.



ABSTRACT

Conservation Units (UCs) are protected territorial spaces, and initially, their purpose is to protect biodiversity. However, these areas are created and managed based on norms established by the National System of Conservation Units (SNUC), which ends up incorporating other important objectives to be fulfilled by these areas. A very relevant fact is the influence of UCs on the socioeconomic activities of a region, as many of them will have a buffer zone. In this area, which includes private territories adjacent to the UC, norms for land use and occupation are established with the aim of filtering environmental impacts before they reach the UCs intensively. But these objectives will only be effective when the UC created is actually implemented. The main implementation mechanism is the management plan, which must be elaborated in a participatory manner, then approved, regulated, and executed. Technical studies conducted in Brazil have shown a gap between the process of creating the UC and its effective implementation. In addition, other public policies in Brazil, at both the federal and state levels, are accelerating the process of creating UCs, leading to the so-called "Paper Parks".

Keywords: Conservation Units; management plan; territorial planning.

1 INTRODUÇÃO

As Unidades de Conservação (UC) da natureza influenciam fortemente as atividades econômicas da região em que estão inseridas. Para compreender esses impactos, é necessário entender os aspectos jurídicos, mas também técnicos, que envolvem a criação e implantação das UCs no Brasil.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), criado pela Lei n.º 9.985/2000, é o conjunto de Unidades de Conservação (UCs) federais, estaduais e municipais. É dividido em dois grupos: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável, que somam 12 categorias de UCs com objetivos próprios, mas divergentes no que tange à forma de proteção e usos permitidos.

Assim, algumas Unidades de Conservação necessitam de mais cuidados em virtude de sua fragilidade e demais peculiaridades; outras são passíveis de serem utilizadas de modo sustentável e conservadas simultaneamente. Diante disso, a gestão do SNUC fica a cargo das três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

Além de consistir em uma estratégia de conservação, as UCs são também utilizadas pelo Poder Público como instrumento de ordenamento territorial, de forma a garantir a intervenção qualificada no uso dos recursos naturais. Além disso, o entorno das Unidades de Conservação também é dotado de normas,



a fim de amortecer os impactos ambientais das atividades econômicas e do uso do solo em áreas privadas. Portanto, nem sempre são bem recebidas pelos proprietários de terras na região em que são criadas.

Os órgãos de gestão do SNUC, conforme art. 6º da Lei n.º 9.985/ 2000, são: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), órgão consultivo e deliberativo, com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema; o Ministério do Meio Ambiente, na qualidade de órgão central; e os órgãos executores, representados pelo Instituto Chico Mendes (ICMBio) e pelo Ibama, em caráter supletivo, além de órgãos estaduais e municipais. O SNUC estabelece ainda que as UCs estaduais e municipais, concebidas para atender a peculiaridades regionais ou locais que possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista no SNUC e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção, podem integrar o SNUC, excepcionalmente e a critério do Conama.

Em relação à gestão de Unidades de Conservação, a Lei do SNUC é clara ao atribuir essa responsabilidade ao Estado, por meio dos órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). Inobstante a isso, a Lei n.º 9.985/2000 dá vazão à adoção da gestão compartilhada por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão. Ademais, a sociedade civil faz parte da gestão de Unidades de Conservação na forma de Conselhos – órgãos colegiados sem personalidade jurídica que podem ter caráter consultivo ou deliberativo.

No cenário de divergências entre categorias de UCs estaduais e aquelas previstas no SNUC, as políticas públicas de incentivo à criação de UCs ratificam tais conflitos em alguns Estados Brasileiros, com destaque para as políticas de ICMS Ecológico. No estado de Goiás, essa política pública criou mais duas categorias de UCs, além das existentes nas leis do SNUC e do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), das Reservas Florestais e dos Hortos Florestais. Em razão do benefício econômico que o município recebe quando cumpre os requisitos do ICMS ecológico, sendo um deles a existência de UC no município, o cenário em alguns estados brasileiros é de corrida contra o tempo para criar esses espaços territoriais protegidos.

Portanto, é necessário compreender como o SNUC vem sendo executado juridicamente no Brasil. Outro problema a ser investigado é se essas UCs que estão sendo criadas para atender a requisitos de outras políticas públicas estão sendo implantadas e gerenciadas conforme as normas previstas no SNUC. Diante disso, entende-se que os aspectos técnicos podem auxiliar no entendimento da execução do SNUC, especialmente diante do cenário de políticas públicas conflituosas que arrolam esse tema.

2 OBSTÁCULOS ENTRE A CRIAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Com a criação do SNUC, veio a previsão de aproximação das comunidades locais e regionais, de modo a contribuir para uma melhor gerência das Unidades e propiciar que tais comunidades

obtenham os benefícios diretos e indiretos que decorrem da implementação dessas unidades (Carneiro; Burmann, 2022).

As decisões acerca da possibilidade/necessidade de criação de uma Unidade de Conservação são cada vez mais discutidas tanto por técnicos quanto pela população interessada. Esse processo pode durar vários anos, de forma que, entre os primeiros debates e a efetiva criação da Unidade de Conservação, pode-se gerar um cenário de insegurança jurídica aos proprietários e posseiros das áreas em questão. No intuito de reduzir as tensões, a Lei n.º 9.985/2000, em seu art. 22-A, acrescentado pela Lei n.º 11.132/2005, definiu as limitações administrativas provisórias (Granziera, 2015).

Assim, com base na norma supracitada, é possível, ao Poder Público, determinar limitações administrativas temporárias ao exercício de atividades e empreendimentos, exceto quanto às atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, na forma da lei, de forma efetiva ou com risco real de causar degradação ambiental. A finalidade é realizar estudos que objetivem a criação de UCs, quando, de acordo com o órgão ambiental com competência para tal, existir risco de dano grave aos recursos naturais existentes (Granziera, 2015).

A configuração jurídico-ecológica de uma Unidade de Conservação requer cinco pressupostos essenciais: a importância ecológica do espaço a ser protegido; o caráter oficial; a delimitação territorial; o objetivo conservacionista; e o regime especial de proteção e administração (Milaré, 2020).

Essas UCs envolvem tanto a preservação integral quanto o uso sustentável em áreas públicas ou privadas. Quando se fala em áreas protegidas estabelecidas pelo SNUC, existe uma grande diversidade de categorias nas diversas jurisdições do Brasil. De acordo com o artigo 8º da Lei n.º 9.985/2000, as Unidades de Proteção Integral são divididas em cinco categorias: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre (Brasil, 2000).

Já as Unidades de Uso Sustentável, de acordo com o art. 14 da citada lei, comporta sete categorias: Área de Proteção Ambiental (APA); Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE); Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPNS) (Brasil, 2000).

Wenceslau (2020) explica que a mais importante diferença existente entre as Unidades de Proteção Integral (PI) e as Unidades de Uso Sustentável (US) é que as primeiras têm relação íntima com o uso indireto dos recursos. Por outro lado, as Unidades de Uso Sustentável pressupõem o uso direto dos recursos. O autor ainda pontua que, de acordo com dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), o Brasil conta com 2.100 Unidades de Conservação, das quais 665 são PI e 1435 são de US.

As APAs e ARIEs são modelos de áreas protegidas pertencentes à categoria VI da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), que, por não exigirem a desapropriação e por possuírem poucas restrições referentes ao uso da terra, fazem repercutir em custos sociais, políticos e econômicos inferiores em relação a outras áreas. Porém, apesar de representarem menor desgaste político, a maioria das APAs apresentam custos elevados referentes à perda da biodiversidade e a serviços ambientais (Andam; Ferraro; Holland, 2010).

A APA é o mais típico exemplo de espaço ambiental criado com a finalidade de garantir o cumprimento da função socioambiental da propriedade. O proprietário mantém todos os poderes inerentes ao domínio, sofrendo apenas as limitações ditadas pelo próprio conteúdo do direito, eis que relacionadas à dimensão ambiental da sua função social. Assim sendo, as APAs visam garantir exclusivamente o cumprimento da função socioambiental, não implicando sua instituição aniquilamento do conteúdo econômico da propriedade nem perda da exclusividade. Além disso, não são indenizáveis (Leuzinger, 2007).

Para alguns autores, as APAs têm como objetivo discutir como disciplinar o uso do solo, pela mínima efetividade, já que elas têm sido criadas em áreas antropizadas e, por isso, são bastante degradadas, por não existir um zoneamento de proteção dos ecossistemas (Magnanini, 2002; Leuzinger, 2007). Com isso, não cumprem as finalidades básicas de proteger a diversidade biológica, regular o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade de uso dos recursos naturais. Todavia, a baixa efetividade de parte das áreas de proteção ambiental não significa sua inutilidade. Ao contrário, se fossem elaborados planos de manejo adequados e sofressem as APAs efetiva fiscalização, seriam espaços ambientais úteis à proteção do meio ambiente com baixíssimo custo para o Estado.

As APAs também predominam em áreas do bioma Cerrado, que é de extrema importância nacional e internacional (Françoso *et al.*, 2015). Os autores, ao analisarem o Cerrado, destacaram que 85% do total das Unidades de Conservação nas três esferas político-administrativas corresponde às APAs. Apesar da intensa criação de UCs, os relatórios do governo brasileiro mostraram que, no ano de 2009, a taxa de desmatamento no Cerrado foi maior do que o dobro do desmatamento na Amazônia, o que demonstra a fragilidade de proteção da biodiversidade dessa categoria de manejo (Françoso *et al.*, 2015).

Porém, existe uma certa discriminação em torno da categoria APA como uma UC que contribui para a conservação da biodiversidade, mas essa discriminação não está relacionada com as diretrizes teóricas que regem a modalidade, e sim com o baixo grau de implementação dessas Unidades, o que causa a sua ineficiência (Bensusan, 2018).

Em Minas Gerais, o grupo com maior índice de criação são as UCs de Uso Sustentável, com uma porcentagem de aproximadamente 75,4% das áreas protegidas. O Decreto de criação das RPPNs do estado enquadrou a categoria no grupo de UCs de Uso Sustentável. Mesmo assim, o estudo realizado considerou a referida categoria dentro do grupo das Unidades de Proteção Integral por considerar as restrições e limitações a que deve se submeter uma RPPN ao ser criada, sendo um regime de proteção muito similar às UCs de Proteção Integral (Pinto *et al.*, 2019).

Existem diversos fatores relacionados à importância da criação de uma UC, tais como: garantia de acesso ao território, aos seus recursos, às políticas públicas e a benefícios sociais; reconhecimento da cultura e meios de vida das comunidades tradicionais ou demais populações humanas que vivem nela; entre outros (Allegretti, 1994). Dessa forma, a participação e o interesse das populações na criação dessas áreas protegidas são de grande importância, pois, como destacam Diegues e Moreira (2001), a proteção da diversidade biológica caminha lado a lado com a proteção da diversidade cultural, e vice-versa.



A criação das UCs se dá por meio de ato do Poder Público. Assim, é possível criá-las por intermédio da edição de lei ou decreto do Chefe do Poder Executivo. No entanto, são necessários estudos técnicos e consultas públicas no intuito de embasar a escolha da categoria de manejo que deve ser adotada. A escolha também requer a identificação da localização, da dimensão e dos limites mais propícios para a Unidade. No entanto, a lei não define exatamente quais seriam os estudos técnicos que embasam a escolha da categoria, tampouco o Decreto n.º 4.340, de 2002, arrolou critérios a serem observados na criação das Unidades de Conservação (Leuzinger, 2007).

No Brasil, a criação de áreas protegidas tem ocorrido sem observância rígida de critérios técnicos e científicos. É possível que, da identificação à emissão do ato legal de criação da Unidade, transcorram-se anos. O procedimento é influenciado por fatores políticos que acabam por determinar, sobretudo, a escolha da categoria de manejo e o tamanho da área a ser protegida.

A criação e ampliação de UCs é um ato administrativo fortemente influenciado por critérios políticos, pois envolve interesses atuais e futuros de diversos atores afetados pela destinação a ser dada a um determinado território. Trata-se de um ato discricionário, de conveniência e oportunidade. Sublinha-se que, quanto maior o conflito de interesses identificado na etapa de criação, maiores serão as dificuldades e, provavelmente, os custos financeiros e políticos de implementação da Unidade de Conservação no território.

O ato de criação de uma área protegida não é simplesmente o resultado de estudos científicos embasados em critérios ecológicos. Assim, o instrumento da consulta pública é essencial para que se mapeiem os conflitos quanto ao uso do território e dos recursos naturais, para que sejam desenvolvidas formas de minimizar as pressões antrópicas sobre bens e recursos ambientais a serem protegidos (Ricardo, 2004). Instituída a Unidade, inicia-se a etapa de implantação e gestão, que deve ser orientada por um documento técnico denominado Plano de Manejo, o qual toda Unidade deve possuir (Brasil, 2000).

Antes da criação de uma Unidade de Conservação, o território é ocupado por pessoas da sociedade, sem limites, como, por exemplo, nos direitos de uso, gozo e fruição das terras. Porém, a partir da criação das UCs, há uma transformação nas condições territoriais prévias à criação. Isso porque a legislação detalha o que pode ser feito no território e seus usos são alterados ou ratificados para atendimento dos preceitos da UC, a depender de seu tipo (Tofeti; Campos, 2019).

Diante das políticas públicas estabelecidas para a criação dessas áreas, o Brasil possui, atualmente, a maior área protegida em hectares no sistema mundial – cerca de 2.552.197 km² (Brasil, 2020). Ressalta-se que as principais divergências a esse respeito têm relação com admitir ou não, nessas áreas, a presença de populações tradicionais, ou seja, aquelas que vivem em estreita relação com o ambiente natural, que dependem dos recursos naturais para a sua reprodução sociocultural e realizam atividades de baixo impacto ambiental (Carneiro; Burmann, 2022).

A proposta das Unidades de Uso Sustentável é controlar os recursos naturais, enquanto deveria ser a proteção das UCs. No entanto, nas Unidades de Uso Sustentável, sobre a possibilidade de usar a terra, bem como explorar os recursos naturais, a legislação específica provê e estimula atividades que

favorecem a geração de emprego, renda, qualidade de vida e desenvolvimento, com um pequeno comprometimento com a proteção ambiental (Brandão; Riondet-Costa; Bottezelli, 2022).

Outro fator territorial associado às UCs é que muitas delas influenciam as propriedades privadas em seu entorno por meio da zona de amortecimento. De acordo com o SNUC, essa zona gera algumas restrições relacionadas ao uso e à ocupação do solo, a fim de filtrar os impactos ambientais que chegam até a UC. Isso porque todas as cinco categorias de UC do grupo de Proteção Integral necessitarão de uma zona de amortecimento estabelecida em Plano de Manejo, sendo que essa zona pode se estender até um raio de 10 km no entorno da UC, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a Unidade (Brasil, 2000).

Das sete categorias de UCs de Uso Sustentável, precisam ser desapropriadas as seguintes: Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna e Reserva de Desenvolvimento Sustentável (Brasil, 2000). No entanto, mesmo nas categorias que precisam ser desapropriadas, é permitida a exploração sustentável dos recursos naturais. As categorias APA e RPPN são dispensadas de zona de amortecimento.

Em referência ao pontuado, Nogueira *et al.* (2018) explica, em seus estudos, que as áreas protegidas são definidas, reconhecidas, destinadas e administradas com base nas normas legais, tendo como objetivo principal a conservação da natureza a longo prazo, com serviços associados aos ecossistemas e aos valores culturais.

No que tange aos aspectos práticos da execução dessas áreas, tem-se que muitas áreas protegidas, apesar de formalmente estabelecidas, não são, na prática, implantadas, dadas as limitações de recursos. Idealmente, as UCs deveriam possuir, desde a sua criação, um orçamento adequado, com recursos humanos capacitados, bases institucionais sólidas, apoio da sociedade e independência do cenário político. Entretanto, são poucas as que gozam dessa situação privilegiada; por conseguinte, as Unidades, mesmo as implantadas, enfrentam vários problemas (Bensusan, 2018).

Ademais, a efetividade das UCs esbarra, ainda, em questões de cunho financeiro, político, entre outros, o que atrapalha o seu funcionamento e reduz sua eficácia na proteção do meio ambiente, exemplo do que se observa no Parque Estadual Serra Dourada, em Goiás, em razão da lentidão usual da burocracia brasileira.

Os problemas observados nas áreas protegidas não se limitam à criação delas. São diversos os desafios, pois há dificuldades também relacionadas com a implementação e a gestão dessas Unidades, além de entraves para adquirir recursos para a implementação ou manejo, o que se torna até mais complexo do que a criação da área protegida (Bensusan, 2018).

Para se implantar uma UC, muitas vezes, é de fundamental importância a desapropriação das propriedades privadas em áreas constituídas. Esse instrumento é de suma importância para o alcance da eficácia prática dessas unidades (Coelho; Rezende, 2016).

Admite-se que as UCs se constituam por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar a conservação com o uso da terra e dos recursos naturais. Caso haja incompatibilidade, as áreas privadas devem ser desapropriadas. A escolha das propriedades privadas onde serão criadas UCs tem por base a relevância de suas características naturais, o que faz com que a função social justifique, inclusive, sua desapropriação (Coelho; Rezende, 2016).



No entanto, a desapropriação nesses casos precisa ocorrer de forma justa e eficiente, no intuito de evitar que as UCs sejam meros espaços físicos abandonados pelo Poder Público (Gonsales, 2022). Disto exsurge, portanto, um potencial conflito de interesses. Ressalta-se que o proprietário do imóvel particular, cuja área foi instituída pelo Poder Público como Unidade de Conservação, não deixa, por isso, de ser proprietário (Coelho; Rezende, 2016).

Vale destacar que a desapropriação para a implantação de Unidades de Conservação é a ação considerada mais agressiva quando se fala em intervenção do Estado na propriedade particular, uma vez que retira do proprietário a sua posse. Esse é um procedimento administrativo no qual o Poder Público ou seus delegados, por meio da prévia declaração da necessidade de interesse público ou interesse social, impõem ao proprietário a perda do seu bem mediante justa indenização (Gonsales, 2022).

Na legislação brasileira, a desapropriação foi criada pelo Decreto-Lei n.º 3.365/41, o qual dispõe acerca da desapropriação por utilidade pública. Essa norma foi recepcionada pelo art. 5º, XXIV, da Constituição de 1988. O decreto citado, no inciso k, arrola como utilidade pública para fins de desapropriação os locais particularmente dotados pela natureza. Dispõe o referido dispositivo sobre: a preservação e a conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e a realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza (Coelho; Rezende, 2016).

Um destaque importante a se fazer é que o Decreto-Lei n.º 3.365/41 é anterior à preocupação com a defesa do meio ambiente, sendo um marco normativo no que tange à desapropriação por utilidade pública (Gonsalves, 2022).

Para além disso, a Lei n.º 4.132/1962, art. 2º, inciso VII e VIII, estabelece, ainda, as hipóteses de ocorrência de interesse social para fins de desapropriação, entre elas: a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais; e a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas (Incluído pela Lei n.º 6513/77) (Coelho; Rezende, 2016). Ou seja, trata-se de uma modalidade de desapropriação por interesse social.

Nos casos em que há incompatibilidade entre o direito da coletividade no que tange à efetiva implantação das Unidades de Conservação e o direito do proprietário no exercício de seus direitos sobre a propriedade privada, prevalecer-se-á o interesse público, representado pela função social da propriedade na proteção da biodiversidade (Coelho; Rezende, 2016). Posto isto, resta salientar que todas as decisões atinentes à criação de uma UC, inclusive aquelas que dizem respeito à desapropriação e sua modalidade, devem ser precedidas de um Plano de Manejo. Em virtude dessa exigência legal, a próxima seção analisará detalhadamente as implicações práticas desse documento.



3 IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DA CRIAÇÃO DE UMA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

Nem sempre a sociedade e o Poder Público estão motivados a criar e manter Unidades de Conservação, em virtude de acreditarem que o tema traz ônus econômico. Ademais, persiste, ainda, a ideia de que o desenvolvimento de atividades produtivas fica prejudicado (Baldwin; Richards, 2011). Portanto, a manutenção das áreas protegidas representa um custo político alto, o que torna mais difícil adquirir orçamentos públicos mais expressivos (Oliveira, 2017).

Nota-se, assim, uma discrepância entre a criação das áreas protegidas e a legislação sobre a obrigatoriedade de criação do Plano de Manejo, que tem prazo determinado. Um estudo realizado em 2021 mostrou que o prazo entre a criação de áreas protegidas (até o ano de 1999) e a aprovação do Plano de Manejo era, em média, de 4 anos. Após o ano de 2000, esse intervalo aumentou para aproximadamente 10 anos (Morais *et al.*, 2021). Atualmente, esse prazo é de 5 anos, nos termos da Lei n.º 9.985/ 2000.

Na prática, o que se observa é que o fato de a norma facultar a elaboração do Plano de Manejo a até 5 anos após a criação da UC contribui para uma inegável insegurança jurídica, posto que a situação de legalidade da unidade fica por um longo período sem um parâmetro para análise. No estudo de Watson *et al.* (2014), observou-se que 50% a 80% das UCs encontram-se com degradação ecológica e não atingiram seus objetivos de criação, além de terem afetada a demarcação de limites, a aplicação eficaz da lei, a gestão dos recursos culturais e a estruturação adequada, o que influencia diretamente na performance de manejo da área.

Nesse sentido, são numerosos os prejuízos ocasionados ao ecossistema nos casos de criação de UCs ineficientes para proteção da biodiversidade de áreas com alta prioridade, o que proporciona uma alteração permanente que compromete os habitats de espécies, somado à extinção de espécies geralmente imprescindíveis para a manutenção da autorregulação dos ecossistemas. Esse cenário pode intensificar a extinção de outras espécies, interferindo, em grande parte, na teia alimentar desse ecossistema (Leverington *et al.*, 2010).

Ademais, há estudos desenvolvidos em nove UCs, distribuídas por vários estados do Brasil, que revelaram que a gestão da área se torna mais eficiente quanto maior é o envolvimento das comunidades locais no processo. Ou seja, quanto maior for a participação, organização e nível de informação da população, menor o número de conflitos e mais eficiente é a gestão da Unidade (Soares; Bensusan; Ferreira Neto, 2002).

Exemplo disso é a existência de determinadas categorias de UCs que, teoricamente, não cumprem as finalidades ambientais das categorias de manejo, como, por exemplo, o Horto Florestal de Rio Verde/GO (Sepe; Pereira; Bellenzani, 2014), pois a categoria não está incluída no rol de UCs das leis específicas, o que dificulta, inclusive, a elaboração do Plano de Manejo, que é uma exigência legal para todas as UCs. Nesse sentido, a ideia que se tem é a de que a criação dessa categoria não trouxe grande influência no desenvolvimento florestal do país (Silva, 2019).

Observa-se, dessa forma, que para além dos entraves citados em linhas volvidas ainda se esbarra nas dificuldades referentes às inúmeras exigências legais atinentes às Unidades de Conservação, bem como nos problemas ocasionados pela não elaboração do devido Plano de Manejo, sobre o qual se discorre na sequência.

A Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, também trouxe a definição para o Plano de Manejo; posteriormente, o Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002. Portanto, o Plano de Manejo é um documento técnico que estabelece o zoneamento da UC e traz as normas de uso e manejo para cada uma das zonas, sendo considerado um instrumento de planejamento e gerenciamento de uma UC que visa garantir os objetivos delineados no decreto de sua criação.

Além disso, o roteiro metodológico apresentado pelo Ibama (2002, p. 16) destaca outras funções do Plano de Manejo para além do cumprimento dos objetivos da UC, como: estabelecer diretrizes para o desenvolvimento da Unidade; definir ações específicas para o manejo da UC; promover a gestão e o manejo da Unidade; impulsionar a representatividade da UC no SNUC frente aos atributos de valorização dos seus recursos; regulamentar e compatibilizar a presença das populações residentes com os objetivos da Unidade, até que seja possível sua indenização ou compensação e sua realocação; normatizar a ocupação e o uso dos recursos da Zona de Amortecimento (ZA) e dos Corredores Ecológicos (CE); proporcionar a integração socioeconômica das comunidades do entorno com a UC; e regulamentar a aplicação dos recursos financeiros destinados à UC.

Logo, a elaboração do Plano de Manejo é imprescindível para a efetividade das regras de proteção das Unidades de Conservação. Nota-se que é inútil criar um espaço destinado à proteção integral ou ao desenvolvimento sustentável, com escopo nas regras do SNUC, se não houver, especificamente para ele, a partir do conhecimento técnico que deu causa à decisão de inseri-lo em um regime jurídico protecionista, um planejamento sobre as possibilidades de uso, sobre os desafios relativos à proteção dos bens que se encontram em risco e outras decisões atinentes a transformar a Unidade em um espaço efetivamente protegido (Granziera, 2015).

O documento em questão também tem caráter jurídico, pois disciplina as normas de gestão, zoneamento e uso dos recursos naturais nas unidades de conservação. O planejamento se efetiva por intermédio de um ato administrativo (geralmente uma portaria), lavrada pelo órgão gestor da UC. O Plano de Manejo define o que é permitido ou proibido no interior das Unidades de Conservação, razão de sua importância para a gestão, ao que se acrescenta a necessária participação dos atores afetados pela Unidade de Conservação (Oliveira, 2022).

Quanto ao prazo, a Lei n.º 9.985/ 2000 determina que o planejamento precisa ser elaborado no prazo de 5 anos, a contar da data de sua criação. Todavia, isso depende da realização de estudos técnicos, da realização de visitas em campo, reuniões e pactuações entre os atores envolvidos na gestão das UCs. Além disso, a elaboração de planos de manejo depende da alocação de recursos financeiros. No caso de UCs situadas no estado de Goiás, o prazo é de 2 anos de sua criação (art. 24, §3º, da Lei Estadual n.º 14.247/2002), devendo abranger a área da Unidade, sua zona de amortecimento e os



corredores ecológicos, incluindo medidas com o objetivo de prover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas (§1º, art. 27).

Para a elaboração de um plano de manejo, faz-se necessário proceder ao levantamento dos fatores bióticos, abióticos, antrópicos, históricos, culturais e econômicos existentes em uma Unidade de Conservação e em seu entorno (diagnóstico socioambiental). Posteriormente, define-se seu zoneamento (delimitando cada uma de suas zonas) para estabelecer as normas que irão definir o uso e a ocupação do solo e as formas de utilização dos recursos naturais, bem como reger as atividades desenvolvidas no local. Trata-se, portanto, de um estudo que influenciará as atividades econômicas utilizadoras de recursos naturais que estejam situadas no entorno da UC, além de serem construídas dentro de um processo de planejamento integrado (equipe multidisciplinar) e participativo (população residente ou do entorno).

Nos termos do artigo 27 da Lei do SNUC, as UCs devem dispor de um Plano de Manejo, o qual deverá ser elaborado pelo órgão gestor ou pelo proprietário, quando for o caso (art. 12 do Decreto n.º 4.320/2002).

Além das medidas que visam prover a integração da Unidade de Conservação à vida econômica e social das comunidades vizinhas, a Lei n.º 9.985/2000 estabelece algumas regras específicas que o Plano de Manejo deverá abranger para determinadas categorias de Unidades de Conservação, como: restrições em relação à visitação pública (Estação Ecológica; Parque Nacional; Refúgio Silvestre; Reserva Extrativista); permanência de populações tradicionais que habitavam a UC quando de sua criação (Florestas Nacionais); exploração comercial de recursos madeireiros (Reserva Extrativista); exploração de componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável; a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que sujeitas ao zoneamento (Reserva de Desenvolvimento Sustentável); e o uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais (Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável) (Brasil, 2000).

O Plano de Manejo, contudo, não é documento hábil para alterar os atributos de uma Unidade de Conservação, o que somente poderá ser permitido por meio de lei, segundo expresso no artigo 225, § 1º, III, da Constituição da República (Brasil, 1988). Um vez elaborado, este deverá ser submetido à aprovação: I. por portaria do órgão executor, no caso de Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva de Fauna e Reserva Particular do Patrimônio Natural; II, em resolução do Conselho Deliberativo, no caso de Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável, após prévia aprovação do órgão executor (Brasil, 2000).

Segundo dispõe o artigo 14, do Decreto n.º 4.340/2002, os órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (), em suas respectivas esferas de atuação, deverão estabelecer roteiro metodológico básico para a elaboração dos planos de manejo das diferentes categorias de Unidades de Conservação, uniformizando conceitos e metodologias e fixando diretrizes para o diagnóstico da Unidade, zoneamento, programas de manejo, prazos de avaliação e de revisão e fases de implementação (Brasil, 2002a).

Aprovado o Plano de Manejo, o mesmo deverá ser disponibilizado para consulta pública, na sede da UC e no centro de documentação do órgão executor, conforme art. 16 do Decreto n.º 4.340/02.



Finalmente, insta ressaltar que, na data de 07/10/2002, foi editado o Decreto Federal n.º 4.411, dispondo sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas Unidades de Conservação. De acordo com o art. 1º, inciso II do mencionado Decreto, “a instalação e manutenção de unidades militares e policiais, de equipamentos para fiscalização e apoio à navegação aérea e marítima, bem como das vias de acesso e demais medidas de infraestrutura e logística necessárias” (Brasil, 2002b), quando fora da faixa de fronteira, deverão se compatibilizar com o plano de manejo da Unidade, ou, no caso de este não estar concluído, com as diretrizes de implantação da Unidade de Conservação.

A criação de Unidades de Conservação surge como estratégia articulada a ações de desenvolvimento territorial e social. A existência dos planos contribui para uma gestão mais articulada, mas nem sempre impede os conflitos. A definição da relevância e da prioridade da obra se daria em um processo de negociação com os diferentes setores da sociedade envolvidos, beneficiados ou impactados antes do licenciamento. Idealmente, só seriam licenciados projetos previamente acordados com a população, e o licenciamento cumpriria sua função fundamental de identificar e estabelecer meios para minimizar, mitigar e compensar os potenciais impactos.

Na maioria das Unidades, o recurso financeiro é proveniente do governo, sendo muitas vezes insuficiente para arcar com a gestão e implantação dos planos de manejo. Em meio às fontes alternativas de receitas já existentes, destacam-se recursos do orçamento público, tributos, instituições bilaterais e multilaterais positivas, verba arrecadada por Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), fundos ambientais, débito convertido, convenção internacional, doação, autofinanciamento e pagamentos por serviços ecossistêmicos. Esses possibilitam o alcance e o aprimoramento das metas de criação de áreas protegidas. Acredita-se que tais fontes sejam viáveis ante a possibilidade de auxiliar nos custos diretos, indiretos, futuros e de oportunidade das Unidades de Conservação (Oliveira; Siqueira, 2017).

Diante das dificuldades de recursos e das incertezas da implantação de certas UCs, surgiram os chamados “parques de papel”, assim denominados por se tratar de áreas protegidas e oficialmente estabelecidas, mas que não chegam a ser implantadas. Pode tratar se ainda de áreas localizadas em sítios sem significada biodiversidade (Bensusan, 2018).

A esse respeito, Pimentel (2008, p. 36) comenta que o empenho político é maior para a criação dos parques quando comparado ao empenho em gerenciar esses parques, pois a implantação não é efetiva, culminando em parques de papel, cujo autor denomina ainda de ficção jurídica, por não se adequarem à realidade de onde estão inseridos.

Salmona, Matricardi e Ribeiro (2014, p. 296) pontuam que é comum encontrar inconsistências fundiárias, ausência de Plano de Manejo, falta de funcionários e infraestrutura, o que faz com que essas Unidades de Conservação sejam consideradas “Unidades de papel ou Unidades no papel”.

Na verdade, como salienta Bensusam (2018), verificar se uma Unidade protegida assegura a conservação da biodiversidade e a manutenção dos processos ecológicos é outro desafio, principalmente porque a natureza é dinâmica. Indicadores de sucesso na conservação são dificilmente obtidos, mas conjuntos de indicadores têm sido desenvolvidos e aplicados com êxito.

Todavia, para proteger essa rica biodiversidade e reduzir a taxa de espécies ameaçadas não basta apenas criar Unidades de Conservação. A eficácia dessa estratégia requer a concreta implantação delas, com níveis adequados de manejo. Um desses processos de manejo ocorre por meio de um efetivo instrumento de desapropriação de propriedades particulares em Unidades de Conservação de domínio público. Assim sendo, alcança-se a eficácia ao evitar a criação indesejada do que a jurisprudência chama de “parques de papel” (Gonsales, 2022).

A criação dos “parques de papel” ou outras categorias de Unidades de Conservação pode ser explicada pelos recursos que algumas jurisdições passam a acessar ao comprovarem a “existência” da Unidade. Um exemplo é a compensação ambiental proveniente de empreendimentos que afetem a Unidade de Conservação específica ou sua zona de amortecimento. Nesse caso, o SNUC prevê que o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e a manutenção de Unidade de Conservação do Grupo de Proteção Integral, mas que, em virtude do interesse público, a obrigação pode ser cumprida em Unidades de Conservação de posse e domínio públicos do grupo de Uso Sustentável.

Outra ferramenta financeira que tem estimulado a criação de “parques de papel” são as leis estaduais referentes ao ICMS Ecológico. Nascido sob a égide da compensação, o ICMS Ecológico evoluiu, transformando-se em mecanismo de incentivo à conservação ambiental, o que mais o caracteriza, representando uma promissora alternativa na composição dos instrumentos de política pública para a conservação ambiental no Brasil (Loureiro, 1997a, 1997b).

Tais leis vinculam a criação de Unidades de Conservação como um dos requisitos para a parcela maior do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) ser destinada ao município. Os estados brasileiros que possuem essa política pública merecem atenção especial no que se refere a uma análise quantitativa e qualitativa das UCs existentes antes e após a sua implementação. Essa análise deve partir das categorias de UCs existentes no Sistema Estadual de Unidades de Conservação, confrontando-as com as categorias aceitas pela legislação do ICMS Ecológico. Além disso, é necessário observar o incremento do número das Unidades de Conservação criadas após a política pública, mas também o estado de implantação da Unidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como observado por meio de estudos teóricos e técnicos, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza no Brasil é bastante rigoroso quanto à criação e implantação das Unidades de Conservação. No entanto, o que ocorre na prática é que diversas UCs são criadas sem levar em consideração todas as orientações previstas no SNUC. Essa falha se agravou após o surgimento de outras políticas públicas que trazem benefícios econômicos aos municípios ou territórios influenciados por UCs. Outra observação importante se deve à eficiência no manejo da Unidade, sendo necessário monitorar indicadores de como o manejo vem sendo conduzido.

5 REFERÊNCIAS

ALLEGRETTI, M. H. Reservas Extrativistas: Parâmetros para um Política de Desenvolvimento Sustentável na Amazônia. In: ARNT, R. A. (ed.). *O destino da floresta: reservas extrativistas e desenvolvimento sustentável na Amazônia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

ANDAM, K. S.; FERRARO, P. J.; HOLLAND, M. B. Protected areas reduced poverty in Costa Rica and Thailand. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, [s. l.], v. 107, n. 22, p. 9996-10001, 2010.

BALDWIN, E. A.; RICHARDS, K. R. REDD, PINC and Other Shades of Green: Institutional Requirements for an International Forest Carbon Sequestration Treaty in a Post-Kyoto World. *Natural Resources Journal, Indiana*, [s. l.], v. 52, n. 1, p. 3-50, 28 maio 2011.

BENSUSAN, N. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018.

BRANDÃO, P. C.; RIONDET-COSTA, D. R. T.; BOTEZELLI, L. Políticas públicas federais, estaduais e municipais voltadas para unidades de conservação. *Revista Brasileira de Geografia Física*, [s. l.], v. 15, n. 2, p. 650-669, 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. *Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002*. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. *Decreto n. 4.412, de 7 de outubro de 2002*. Dispõe sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas terras indígenas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4412.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 255, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 23 out. 2022.

CARNEIRO, P. A. R.; BURMANN, A. *A importância dos corredores ecológicos para a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

COELHO, H. A.; REZENDE, E. N. A efetiva implantação das unidades de conservação ambiental por meio da desapropriação. *Revista da Faculdade de Direito*, Goiás, v. 40, n. 1, p.146-165, jan./jun. 2016.

DIEGUES, A. C.; MOREIRA, A. C. *Espaços e recursos naturais de uso comum*. São Paulo: NUPAUB-USP, 2001.

FRANÇOSO, R. D., BRANDÃO, R.; NOGUEIRA, C.; SALMONA, Y. B.; MACHADO, R. B.; COLLI, G. R. Habitat loss and the effectiveness of protected areas in the Cerrado Biodiversity Hotspot. *Natureza & Conservação*, [s. l.], v. 13, n. 1, p. 35-40, 2015.

GONSALES, P. L. B. A implementação jurídica das unidades de conservação por meio da desapropriação. *Revista Internacional Resiliência Ambiental Pesquisa e Ciência Sociedade*, [s. l.], v. 4, n. 3, 2022.

GRANZIERA, M. L. M. *Direito ambiental*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. *Roteiro metodológico de planejamento: parque nacional, reserva biológica, estação ecológica*. Brasília, DF: IBAMA, 2002.

LEUZINGER, M. D. *Natureza e Cultura: Direito ao meio ambiente equilibrado e Direitos culturais diante da criação de Unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais*. 2007. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável-Gestão Ambiental) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.

LEVERINGTON, F. COSTA, K. L.; PAVESE, H.; LISLE, A.; HOCKINGS, M. A global analysis of protected area management effectiveness. *Environ Manage*, [s. l.], v. 46, p. 685-698, 2010.

LOUREIRO, W. ICMS Ecológico: a contribuição conservacionista de uma política tributária. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1., 1997, Curitiba. *Anais* [...]. Curitiba: IAP, 1997a.

LOUREIRO, W. ICMS Ecológico: incentivo econômico à conservação da biodiversidade (uma experiência exitosa no Brasil). *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 221, p.49-60, abr./dez. 1997b.

MAGNANINI, A. Política sobre as Unidades de Conservação: dificuldades e sucesso no pensamento de Alceo Magnanini. In: MILANO, M. S. (org.). *Unidades de Conservação: atualidades e tendências*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002.

MILARÉ, E. *Direito do ambiente*. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Biodiversidade*. Brasília, DF: MMA, 2020. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/biodiversidade.html>. Acesso em: 19 jul. 2024.

MORAIS, A. R.; SIQUEIRA, M. N.; OLIVEIRA, R. F.; BRITO, D. Analyzing temporal and spatial trends in management plans of federal protected areas in Brazil. *Oecologia Australis*, [s. l.], v. 25, p. 846-854, 2021.

NOGUEIRA, B. G. S.; PAJEWSKI, F. F.; FLORES, G. J. O.; MICALOSKI, M. M.; BATISTA, R. L. *Introdução às unidades de conservação*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2018.

OLIVEIRA, A. G. C. *Unidades de conservação: desafios e alternativas de gestão econômica dos parques nacionais*. 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2017.

OLIVEIRA, K. A (im)possibilidade de o plano de manejo se sobrepor ao novo Código Florestal e a outras normas. *Jusbrasil*, [s. l.], 12 jan. 2022. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-im-possibilidade-de-o-plano-de-manejo-se-sobrepor-ao-novo-codigo-florestal-e-a-outras-normas/1351179297#_ftn1. Acesso em: 23 out. 2023.

OLIVEIRA, L. A.; SIQUEIRA, M. N. *Fitossociologia de um fragmento de cerrado de interesse para conservação na área urbana de Rio Verde – Goiás*. 2017. Artigo (Faculdade de Biologia e Química) – Faculdade de Biologia e Química, Universidade de Rio Verde, Rio Verde, 2017.

PIMENTEL, D. S. *Os “parques de papel” e o papel social dos parques*. 2008. Tese (Doutorado em Conservação de Ecossistemas Florestais) – Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2008.

PINTO, D. C.; PINTO, L. P.; DRUMOND, M. A.; VILHENA, C. F. Contribuição das Unidades de Conservação municipais no sistema de proteção da biodiversidade em Minas Gerais. *Revista Científica MG Biota*, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p. 23-41, 2019.

RICARDO, F. *Terras indígenas e unidades de conservação: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

SALMONA, Y. B.; MATRICARDI, E. A. T.; RIBEIRO, F. Parques “no papel” conservam? O caso do Parque da Serra dos Pireneus, Goiás. *Boletim Goiano de Geografia*, Goiânia, v. 34, n. 2, p. 295-310, maio/ago. 2014.

SEPE, P. M.; PEREIRA, H. M. S. B.; BELLENZANI, M. L. O novo Código Florestal e sua aplicação em áreas urbanas: uma tentativa de superação de conflitos? In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE O TRATAMENTO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM MEIO URBANO, 3., 2014, Belém. *Anais [...]*. Belém: UFPA, 2014.



SILVA, J. A. *Direito ambiental constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2019.

SOARES, M. C. C.; BENSUSAN, N.; FERREIRA NETO, P. S. (coord.). *Entorno de unidades de conservação: estudo de experiências com UCs de proteção integral*. Rio de Janeiro: FUNBIO, 2002.

TOFETI, A. R.; CAMPOS, N. L. O. Unidades de Conservação e o território no Brasil: estudos de caso em quatro biomas. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, v. 31, e46987, p. 1-23, nov. 2019.

WATSON, J. E. M. DUDLEY, N.; SEGAN, D. B.; HOCKINGS, M. The performance and potential of protected areas. *Nature*, [s. l.], v. 515, n. 7525, p. 67-73, 2014.

WENCESLAU, F. F. *Avaliação da efetividade da gestão das unidades de conservação do Rio Grande do Sul: uma análise dos Parques Estaduais na Mata Atlântica*. 2020. Tese (Doutorado em Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade do Vale do Taquari, Lajeado, 2020.

Revista JURÍDICA Rio Verde