

Ano 05, n. 02, jul./dez. 2014.

ISSN 2318-6879

REVISTA

# DIREITO e SOCIEDADE

REFLEXÕES CONTEMPORÂNEAS

UMA PUBLICAÇÃO FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS, FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS, CURSOS DE DIREITO E SERVIÇO SOCIAL, ANO 6 Nº 02.

**Direitos Humanos,  
Estado e  
Políticas Públicas.**

  
**Fema**  
Faculdades Integradas  
Machado de Assis

## CORPO EDITORIAL

### COMISSÃO EDITORIAL

*Prof.ª Dr.ª Márcia Adriana Dias Kraemer*  
FEMA  
*Prof.ª Dr.ª Marli Marlene Moraes da Costa*  
FEMA/UNISC  
*Prof.ª Ms. Bianca Tams Diehl*  
FEMA  
*Prof.ª Ms. Bianca de Melo Hartfil*  
FEMA  
*Prof.ª Ms. Sinara Camera*  
FEMA

### CONSELHO CONSULTIVO

*Prof.ª Dr.ª Ivete Simionatto*  
UFSC  
*Prof.ª Dr.ª Jânia Maria Lopes Saldanha*  
UFSM/UNISINOS  
*Prof.ª Dr.ª Taciana Camera Segat*  
UFSM  
*Prof.ª Dr.ª Tatiana Bolivar Lebedeff*  
UFPEL  
*Prof. Dr. João Martins Bertaso*  
URI (Santo Ângelo)  
*Prof. Dr. Mauro Gaglietti*  
IMED/URI(Santo Ângelo)  
*Prof. Dr. Ricardo Hermany*  
UNISC

### COORDENAÇÃO

*Prof.ª Ms. Bianca Tams Diehl*  
Coordenadora do Curso de Direito  
  
*Prof.ª Dr.ª Márcia Adriana Dias Kraemer*  
Coordenadora do Núcleo de Pesquisa, Pós-  
Graduação e Extensão - NPPGE

### ARTE E DIAGRAMAÇÃO

*Guilherme Bonnes*  
*Cheila Maris Guihl*

### EDITORAÇÃO

*Prof.ª Dr.ª Márcia Adriana Dias Kraemer*

### APOIO TÉCNICO

*Luciano Augusto de Oliveira Paz*

### CAPA

*Rafaeli Capeletti*

R454 Revista Direito e Sociedade: reflexões  
Contemporâneas/Faculdades Integradas  
Machado de Assis - Santa Rosa, Ano 5, Nº 2, Jul./Dez. 2014.

ISSN 2318-6879  
Publicação Semestral

1. Direito 2. Serviço Social 3. Artigos Acadêmicos  
I. Faculdades Integradas Machado de Assis

CDU: 34(05)

### Publicação Oficial das Faculdades Integradas Machado de Assis

Curso de Direito e de Serviço Social  
Rua Santa Rosa, 536, Centro, Santa Rosa, Rio Grande do  
Sul, Brasil.  
CEP: 98900-000  
Telefone/Fax: (55) 3511 3800  
Homepage: [www.fema.com.br](http://www.fema.com.br)

### Endereço para o envio de trabalhos

[revistadireitoesociedade@fema.com.br](mailto:revistadireitoesociedade@fema.com.br)

Publicação Semestral. Todos os direitos reservados. A produção  
ou tradução de qualquer parte desta publicação somente será  
permitida após a prévia permissão escrita do autor. Os conceitos  
em artigos assinados são de responsabilidade de seus autores. As  
matérias desta revista podem ser livremente transcritas, desde que  
citada a fonte.



## SUMÁRIO

<b>EDITORIAL.....</b>	<b>03</b>
<b>A CONFIGURAÇÃO DOS ESTADOS NACIONAIS A PARTIR DO ELEMENTO POVO: O MULTICULTURALISMO COMO CARACTERÍSTICA ESTRUTURAL DOS ESTADOS PLURINACIONAIS .....</b>	<b>07</b>
<i>Denise Tatiane Girardon dos Santos</i>	
<b>A CONSTRUÇÃO DAS BARRAGENS DE PANAMBI E GARABI NO RIO URUGUAI: IMPLICAÇÕES AMBIENTAIS, SOCIAIS E ECONÔMICAS .....</b>	<b>21</b>
<i>Marcele Scapin Rogério Domingos Benedetti Rodrigues</i>	
<b>A EVOLUÇÃO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL E O DESAFIO DA INCLUSÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR .....</b>	<b>42</b>
<i>Rosmeri Radke Cancian Roberto Pozzebon</i>	
<b>A (IN) APLICABILIDADE DA IMUNIDADE DE IMPOSTOS ÀS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA PRIVADA .....</b>	<b>66</b>
<i>Jeferson Simionatto Eduardo Meyer Mendes</i>	
<b>A SOCIEDADE GLOBALIZADA E OS DESAFIOS DA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....</b>	<b>86</b>
<i>Domingos Benedetti Rodrigues Daniela da Rosa Molinari</i>	
<b>EDUCAÇÃO AMBIENTAL: DO DIREITO À QUALIDADE DE VIDA NAS ESCOLAS .....</b>	<b>108</b>
<i>Sílvia Greef Pisoni Márcia Adriana Dias Kraemer Bianca de Melo Hartfil</i>	
<b>O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA NA ESFERA LOCAL .....</b>	<b>125</b>
<i>Arnaldo Fabiano Fenner Tatiana Oliveira Vieira Leandro Steiger</i>	
<b>O PROCESSO CIVIL BRASILEIRO E O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL: UMA ABORDAGEM ACERCA DAS DECISÕES JUDICIAIS.....</b>	<b>143</b>
<i>Daniel Zimmermann Fuhr Renê Carlos Schubert Junior</i>	
<b>OS ÂNGELOS E AS DECISÕES JUDICIAIS .....</b>	<b>166</b>
<i>Pedro Schwab Horst Renê Carlos Schubert Junior</i>	

## EDITORIAL

A sexta edição da Revista Eletrônica *DIREITO E SOCIEDADE: reflexões contemporâneas*, do Curso de Direito e de Serviço Social, das Faculdades Integradas Machado de Assis, focaliza-se na temática *Direitos Humanos, Estado e Políticas Públicas* para apresentar pesquisas decorrentes da produção intelectual de docentes e de discentes do Ensino Superior. As nove contribuições escritas, organizadas e dinamizadas nesta Revista de forma interdiscursiva, originam-se da preocupação de seus autores em socializar conhecimentos e saberes relacionados ao ambiente educacional, jurídico, político e cultural, próprios da dialética inerente à sociedade.

O primeiro artigo trata d'*A Configuração dos Estados Nacionais a partir do Elemento Povo: o multiculturalismo como característica estrutural dos estados plurinacionais*. A autora, Denise Tatiane Girardon dos Santos, aborda o percurso histórico que culmina na atual configuração multicultural de alguns países latino-americanos – Peru, Equador e Bolívia -, *Estados Plurinacionais*. Santos defende a formação multicultural dos Estados, que deve ser reconhecida para a afirmação dos direitos humanos, possibilitando a igualdade e o respeito de todas as culturas, pelo exercício do direito à diferença.

*A Construção das Barragens de Panambi e Garabi no Rio Uruguai: implicações ambientais, sociais e econômicas*, de Marcele Scapin Rogério e Domingos Benedetti Rodrigues, estuda a geração de energia, fator preponderante para o desenvolvimento da sociedade humana cujo setor tem empreendimentos hidrelétricos para responder à crescente demanda, mas sem considerar as externalidades ambientais, sociais e econômicas aos atingidos direta e indiretamente no processo. Nessa perspectiva, os autores analisam os possíveis efeitos da construção das barragens hidrelétricas de Panambi e de Garabi, Rio Uruguai divisa entre Brasil e Argentina.

Como terceira contribuição, expõe-se *A Evolução da Educação Especial no Brasil e o Desafio da Inclusão de Pessoas com Deficiência no Ensino Superior*, de Rosmeri Radke Cancian. A autora considera que o tema acerca da inclusão social não está exaurido, bem como tratado com a importância necessária, legislando-se com extrema morosidade o assunto. Para Cancian, a incapacidade do Estado em atender a demanda do setor educacional permite o crescimento substancial do setor privado. Essa situação permite defender que ambos passam a ter a responsabilidade de promover e garantir a acessibilidade e a permanência de alunos com deficiência no meio acadêmico.

*A (In) Aplicabilidade da Imunidade de Impostos às Entidades Fechadas de Previdência Privada*, artigo de Jeferson Simionatto e Eduardo Meyer Mendes objetiva analisar a possibilidade de aplicação da imunidade tributária prevista pelo artigo 150, VI, 'c' da Constituição Federal às entidades fechadas de previdência privada que, por possuírem um caráter assistencialista, pleiteiam esse direito constitucional. Em um primeiro momento, os autores apresentam conceitos relativos às imunidades tributárias; depois, um panorama acerca da previdência social no Brasil; por fim, a análise sobre o problema apresentado. Procuram reconhecer a disparidade entre entendimentos doutrinários e de julgados para o tema, refletindo sobre o processo.

Domingos Benedetti Rodrigues e Daniela da Rosa Molinari, no artigo *A Sociedade Globalizada e os Desafios da Gestão de Resíduos Sólidos*, discutem sobre resíduos sólidos e a sociedade de consumo, em que o descarte torna-se algo inevitável. Para o estudo, os articulistas analisam a relação entre produção, o consumo e o descarte, bem como a busca de novos caminhos para se promover o desenvolvimento sustentável.

Tratando também desse viés tocante à sustentabilidade, Sílvia Greef Pisoni, Márcia Adriana Dias Kraemer e Bianca de Melo Hartfil escrevem *Educação Ambiental: do direito à qualidade de vida nas escolas*. As pesquisadoras abordam a pertinência da educação ambiental inserida no currículo escolar, objetivando a preservação do meio e a aprendizagem de uma cultura mais ética e solidária, para desonerar os direitos naturais das gerações vindouras. A problemática consiste em

conhecer as questões que envolvem o descuido ambiental no entorno escolar, com enfoque em uma escola estadual, no intuito de diagnosticar como é o processo atitudinal da instituição e de ofertar o suporte para a superação das dificuldades que inibem o comportamento preservativo.

*O Estado Democrático de Direito e as Políticas Públicas: o Plano Brasil sem Miséria na esfera local* é um artigo escrito por Arnaldo Fabiano Fenner, Tatiana Oliveira Vieira e Leandro Steiger. Visa a analisar o Plano Brasil sem Miséria, a partir da lógica da garantia de direitos previstos pela Constituição Federal de 1988. O tema trabalhado dirige-se às Políticas Públicas de combate à pobreza no eixo da inclusão produtiva em vistas de assegurar a emancipação e a cidadania aos cidadãos que ainda estão no submundo da desigualdade social.

Daniel Zimmermann Fuhr e Renê Carlos Schubert Junior apresentam *O Processo Civil Brasileiro e o Novo Código de Processo Civil: uma abordagem acerca das decisões judiciais*. O texto tem como foco as mudanças processuais referentes aos requisitos das decisões judiciais previstos na Lei nº 13.105/15. Os autores consideram o tema de extrema relevância, tendo em vista tratar-se de um assunto que é incipiente no cenário acadêmico e jurídico brasileiro, em face da Lei vigente a partir 16 de março de 2016.

Em *Os Ângelos e as Decisões Judiciais*, Pedro Schwab Horst e Renê Carlos Schubert Junior propõem uma reflexão no que tange a uma resenha crítica de uma das obras do dramaturgo William Shakespeare cotejando-a ao decisionismo na atualidade. O trabalho em questão visa a oportunizar a compreensão da importância da hermenêutica jurídica no estudo da prestação jurisdicional, especificamente com relação às decisões judiciais, de modo a demonstrar as diferentes interpretações na aplicação da lei pelo intérprete. A obra resenhada traz à tona o debate nos atos do personagem Ângelo, que, em suas interpretações, transita entre o objetivismo e o subjetivismo.

Em vista das contribuições apresentadas, entende-se que a Revista Eletrônica *DIREITO E SOCIEDADE: reflexões contemporâneas*, do Curso de Direito e de Serviço Social, das Faculdades Integradas Machado de Assis - FEMA, pretende, em cada edição, fomentar o prazer da leitura de textos instigantes que

transitam do objetivo ao subjetivo, do dogmático ao zetético, do científico à literatura, envolvendo os pensamentos da contemporaneidade no campo das ciências humanas e das ciências sociais aplicadas.

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Márcia Adriana Dias Kraemer  
Coordenadora do Núcleo de Pesquisa, Pós-Graduação e Extensão – NPPGE/FEMA  
Membro da Comissão Editorial da Revista Direito e Sociedade

**A CONFIGURAÇÃO DOS ESTADOS NACIONAIS A PARTIR DO ELEMENTO  
POVO: O MULTICULTURALISMO COMO CARACTERÍSTICA ESTRUTURAL  
DOS ESTADOS PLURINACIONAIS.**

Denise Tatiane Girardon dos Santos<sup>1</sup>

**RESUMO**

O presente trabalho se propõe a promover uma abordagem sobre o percurso histórico, que culminou na atual configuração multicultural de alguns países latino-americanos – Peru, Equador e Bolívia -, que se reconhecem e se declaram como *Estados Plurinacionais*. Esse enfoque é a materialização constitucional da formação multicultural dos Estados, de modo que o elemento *povo*, assim, não pode ser interpretado como sinônimo de *nação* (singular), mas como a representação de uma população, contida em um espaço territorial delimitado – o Estado Nacional – e composta por inúmeras culturas, por sociedades com características peculiares. Esse reconhecimento é imprescindível para a própria afirmação dos direitos humanos, pois, ao se visar à proteção do indivíduo e de suas comunidades, propõe-se o enfrentamento de graves problemas, oriundos das práticas colonizadoras e dominantes. Portanto, evidencia-se a importância do entendimento do elemento *povo*, sua complexidade e sua real representatividade, compreendido, nos Estados Plurinacionais, como multicultural, asseverando-se a possibilidade de materialização da igualdade e do reconhecimento e respeito de todas as culturas, pelo exercício do direito à diferença.

Palavras-chave: Estado Plurinacional - Multiculturalismo - Povo.

**RESUMEN**

Este artículo tiene como objetivo promover una discusión de los antecedentes históricos, que culminó en entorno multicultural de hoy de algunos países de América Latina - Perú, Ecuador y Bolivia - que reconocen y declaran a sí mismos como Estado Plurinacional. Este enfoque es la encarnación constitucional de la formación multicultural de los Estados, por lo que el elemento de lo *pueblo* por lo tanto no puede ser interpretado como sinónimo de *nación* (singular), pero como la representación de una población contenida en un espacio territorial delimitado - el Estado nacional - y compuesto por numerosas culturas por las comunidades con características únicas. Este reconocimiento es esencial para la propia afirmación de

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito, linha de concentração em Direito Público, pela Universidade do Rio dos Sinos - UNISINOS. Mestra em Direito, linha de concentração em Direitos Humanos, pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ. Especialista em Educação Ambiental pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. Bacharel em Direito pela Universidade de Cruz Alta - UNICRUZ. Docente nos cursos de Direito da UNICRUZ e das Faculdades Integradas Machados de Assis – FEMA. Advogada. Contato: dtgsjno@hotmail.com.



los derechos humanos, por lo tanto, el objetivo es proteger a la persona y sus comunidades, se propone hacer frente a graves problemas derivados de la colonización y las prácticas dominantes. Por lo tanto, pone de relieve la importancia de comprender el elemento *pueblo*, su complejidad y su representación real, entendida en los Estados Plurinacional, como multicultural, afirmando la posibilidad de realización de la igualdad, el reconocimiento y el respeto de todas las culturas, por el ejercicio el derecho a la diferencia.

Palabras Clave: Estado Plurinacional - El multiculturalismo - Pueblo.

## INTRODUÇÃO

O trabalho visa a apontar a importância da cultura para formação do ser humano e suas sociedades, assim como o reconhecimento da pluralidade dessas culturas, que caracterizam o multiculturalismo. Ademais, a partir de uma análise da formação dos Estados Plurinacionais, destacá-los como espaços importantes para o desenvolvimento da multiculturalidade, dado o seu caráter de reconhecimento da autonomia dos vários povos, que os compõem.

Portanto, objetiva-se, a partir óptica plurinacional latino-americana, destacar a relevância da recongnição do humanismo, do multiculturalismo e, por consequência, da descolonização e da afirmação de todos os povos, sobretudo, as minorias, na seara dos Estados Plurinacionais, com a finalidade de se obter a igualdade material e o respeito às diferenças.

A partir da demonstração da elementar importância do reconhecimento da pluralidade de culturas, práticas, saberes e tradições humanas, abarcadas pelo multiculturalismo - este, reconhecido como um patrimônio cultural imaterial da humanidade -, visa-se apontar o Estado Plurinacional como um espaço importante para o desenvolvimento da multiculturalidade, dado o seu caráter de reconhecimento da autonomia dos vários povos, que o compõem.

Considerando a necessidade da elaboração da pesquisa, bem como das próprias características que permeiam o trabalho, torna-se necessário utilizar o método de estudo bibliográfico, por recorrer ao uso de livros, revistas, artigos, além de pesquisas em bibliotecas virtuais, seguida de uma análise teórica, constituindo-se no núcleo central da pesquisa.

## **1 A PLURALIDADE DE CULTURAS HUMANAS E A CONFORMAÇÃO DO MUNDO MULTICULTURAL**

O ser humano sempre estruturou suas sociedades de forma diversa, com múltiplas tradições culturais, distintas entre si. Contemporaneamente, há o reconhecimento dessa multiculturalidade e a previsão legal de formas de proteção aos direitos básicos dos indivíduos, que compõem esses coletivos.

A cultura, elemento caracterizador dos povos, não pode ser definida como um dado, mas um construído, fruto das experiências das gerações antecedentes. Com a evolução natural das sociedades, o ser humano passou a desenvolver e a adotar padrões culturais, tornando-se resultado do meio em que foi socializado. Logo, tem-se que a cultura caracteriza o grupo social, por meio dos ritos religiosos, da alimentação, do trabalho, da legislação, fazendo surgir, então, as artes, a linguagem, os costumes, as leis, as religiões, as concepções filosóficas e ideológicas, ou seja, tudo o que faz parte de uma cultura e identifica uma sociedade (RUBIO, 2004).

Para Dussel, a cultura se caracteriza pelos “[...] modos particulares de vida, modos movidos pelo princípio universal da vida humana de cada sujeito em comunidade, a partir de dentro.” (DUSSEL, 2002, p. 93). As culturas, dessa forma, se consubstanciam em sistemas, em padrões comportamentais, socialmente, transmitidos, que objetivam a adaptar as comunidades aos seus embasamentos biológicos. O processo de acumulação, decorrido das relações sociais e resultante de toda a experiência histórica das gerações anteriores, é cultura.

Segundo Baracchini, é possível afirmar que “[...] uma cultura vive e trabalha diretamente com os direitos humanos. A maneira como os concebemos está também inserida em determinado contexto cultural. A matéria-objeto de uma cultura seria os direitos humanos.” (BARACCHINI, 2007, p. 4). Hodiernamente, pode-se apontar como uma característica comum e essencial, de todas as culturas, o próprio ser humano, que, mesmo submetido a diferentes circunstâncias externas, preserva, ainda, a essencialidade que lhe é própria.

O atual mundo globalizado pode ser compreendido como multicultural, pois existe uma grandiosa variedade de culturas dentro desse contexto, e essa pluralidade cultural necessita de reconhecimento e da conseqüente promoção da diversidade cultural, do multiculturalismo, que é pressuposto indispensável para a efetivação dos direitos humanos, já que é ponto de partida para a paz social (MADERS, 2010).

O multiculturalismo, a justiça multicultural, as cidadanias plurais e os direitos coletivos são algumas das expressões que definem as tensões entre o reconhecimento da diferença e a realização da igualdade, que estão no centro de lutas emancipatórias de movimentos e grupos que reivindicam um novo ideal de cidadania e de construção de um multiculturalismo emancipatório (SANTOS, 2003).

Cumprir destacar que um fato imprescindível para que o multiculturalismo pudesse ser reconhecido e respeitado foi a aprovação, em 10 de dezembro de 1948, do projeto da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), com noções fundamentais de caráter filosófico, afirmando a dignidade, a inalienabilidade dos direitos e as liberdades individuais.

Logo, representa a consolidação de uma ética e moral universais, talhadas no consenso de valores a serem seguidos pelas nações, e a criação de um “[...] sistema internacional de proteção [...] quando, internamente, os órgãos competentes não apresentarem respostas satisfatórias na proteção dos seres humanos protegidos [...]” (MAZZUOLI, 2000, p. 103).

A DUDH considera a condição de pessoa como único requisito para a titularidade de direitos, tendo a dignidade como fundamento e valor intrínseco, inspirando e possibilitando a elaboração de inúmeros Documentos internacionais de direitos humanos, formando o Sistema de Direito Internacional dos Direitos Humanos (PIOVESAN, 2010).

Ao adotar o homem como fonte legislativa, tornou-o um ser alforriado, pois não mais se submeteria às decisões divinas ou costumeiras, mas à sua própria condição de pessoa digna (ARENDRT, 2006). Com isso, todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados, devendo ser

pautados de forma equânime, mas considerando-se as diferenças culturais e regionais, caracterizadoras dos povos (LUCAS, 2010).

Os Estados desarraigaram da soberania absoluta, partindo para vínculos institucionais mais sólidos, pois todos os povos são beneficiados pela cooperação e desenvolvimento mútuos, significando “[...] que a sociedade internacional adquire, cada vez mais, feições de uma comunidade institucional, menos anárquica e conflituosa.” (BEDIN, 2001, p. 264-265).

A dignidade passou a ser fundamento dos sistemas jurídicos, transpassando a garantia negativa de que a pessoa não sofrerá prejuízo em seus direitos, indo para o sentido positivo de pleno desenvolvimento (PEREZ LUÑO, 1995), pois os novos instrumentos internacionais baseiam-se em uma revisão das noções de progresso, desenvolvimento e integração.

Os direitos humanos são de natureza fundamental, válidos para todas as pessoas, indistintamente, da nacionalidade, posto que o próprio ser humano é o fundamento de todos os valores (BOBBIO, 2004). Apesar de haver empecilhos para se atingir a cooperação e a solidariedade, uma resposta eficaz às necessidades fundamentais é a inclusão social e o respeito à diversidade (NUNES, 2003). Diante da historiografia dos direitos humanos, tem-se que seu fundamento legitimador é a dignidade da pessoa humana, posto que sua razão de ser possui, como essência imutável, todas as pessoas, dentre elas, os indígenas.

## **2 O RECONHECIMENTO DAS MINORIAS E DA DIFERENÇA COMO FATOR MULTICULTURAL**

A partir do reconhecimento e da internacionalização dos direitos, inerentes a todos os seres humanos, passou a haver enfrentamento a uma problemática que, apesar de histórica, ainda é premente, que é a questão da desigualdade social que se manifesta nas relações entre grupos, onde as minorias<sup>2</sup> são, substancialmente,

---

<sup>2</sup> O termo minorias pode ser definido de acordo com a época histórica que se analisa; contudo, foi a partir da segunda metade do século XVI que a fase moderna se iniciou, com a proteção internacional dos direitos das minorias, a partir da tutela de grupos religiosos. Minorias são definidas



prejudicadas, haja vista que, vulgarmente, são excluídas do acesso a muitas garantias essenciais para a efetivação de seus direitos.

Trindade, afirma que, a partir da Declaração Universal de 1948, passou a existir a ideia de universalidade dos direitos humanos, que são inerentes a todos e que podem conviver, harmoniosamente, em meio à diversidade cultural, tendo em vista que a universalidade se expressa de variadas formas (TRINDADE, 2003). Logo, ainda que se considerem as práticas culturais diversas como elementos caracterizadores das culturas, é possível aplicar padrões universais de direitos humanos, o que se verifica pelo fato de que muitas nações, de tradições diversas, não deixaram de, livremente, ratificar ou aderir aos tratados de direitos humanos.

Sendo assim, confere-se uma tendência dos ordenamentos jurídicos em adotar a concepção antropológica como fim de delimitação do objeto de proteção e dos sujeitos de direitos, de modo que o ser humano está alocado como centro e fim do direito. Por conta dessa pretensão, o princípio da dignidade da pessoa humana pode ser verificado, ainda que tacitamente, em vários textos constitucionais, dentre eles, o brasileiro.

Por conseguinte, para que a dignidade da pessoa humana possa ser constatada, imprescindível a verificação de um de seus componentes essenciais, que é a capacidade de exigir que a pessoa seja considerada em si, individualmente, como fonte de pretensões e manifestações, sendo o modo pelo qual é possível se preservar sua individualidade, manifestação decorrente do tratamento digno (ARAÚJO, 2008).

Cumprido, nesse ponto, destacar, igualmente, o princípio da isonomia, sinônimo de igualdade, que remonta a noção de justiça, pois, consoante leciona Vicente Ráo

[...] a equidade influi na elaboração e na aplicação do direito, mas ela não constitui um direito e, sim, um atributo do direito, destinado a atenuar e a suprir o rigor e as falhas das fórmulas lógicas, a fim de que o princípio da igualdade não pereça, nem fique sacrificado, no trato das relações jurídicas. (RÁO, 1997, p. 274).

---

como grupos com práticas diversas dos dominantes e que não figuram como entes importantes nas tomadas de decisões (REMILLARD, 1986).

Há dificuldades em assegurar a efetivação de ambos os princípios - dignidade da pessoa humana e, por conseguinte, a concretização da igualdade – em relação às minorias, haja vista que, apesar de muitas estarem alocadas no seio social, pelo fato de apresentarem comportamento distinto do, usualmente, adotado pela sociedade e cultura dominantes, são os alvos frequentes de espécies de violações de direitos, principalmente, discriminações e exclusões, permanecendo, muitas vezes, à margem dos benefícios que usufruiriam se lhes fosse oportunizado o exercício pleno dos direitos assegurados, legalmente, a todas as pessoas indistintamente.

Importante ressaltar a significação diversa dos termos diferença e desigualdade, sendo que, no entendimento de Comparato, diferença é atinente às formas biológicas ou culturais, não implicando, necessariamente, em superioridade de uns em relação aos outros, de modo que todas as diferenças merecem respeito, tendo em vista podem significar uma deficiência natural ou uma riqueza cultural, explicitando as “[...] manifestações da rica complexidade do ser humano.” (COMPARATO, 2010, p. 287). Quanto à desigualdade, o autor entende que deve ser repelida por conta do princípio da isonomia, tendo em vista que se constitui de arbitrariedades, implicando na “[...] negação da igualdade fundamental de valor ético entre todos os membros da comunhão humana.” (COMPARATO, 2010, p. 64).

Das situações referidas, a desigualdade se revela como uma consequência, extremamente, negativa, pois aloca as minorias em desvantagem frente aos grupos predominantes, situação que é acentuada pela historicidade com que essa exclusão, usualmente, se dá. Logo, a desigualdade tendeu – e tende - a desencadear processos históricos de afastamento/exclusão de determinados indivíduos, ou grupos de indivíduos, dos ambientes ocupados pelas majorias, impingindo à pessoa, vítima desse processo, um forte impacto negativo (SAWAIA, 2001).

Em relação às comunidades indígenas, o referido comportamento - silêncio - representou uma consequência devastadora, pois as visões sobre o contexto indígena foram convertidas sob a óptica não indígena, sendo relegada a espiritualidade, a integração com a natureza, a cosmovisão que lhes é ínsita. Nessa conjuntura, as relações desequilibram-se, pois, como lembra Arendt, o poder só se

concretiza enquanto as palavras não são vazias e os atos não são selvagens, ou seja, não se dissociam, viabilizando a criação de novas relações e realidades (ARENDR, 2001).

Portanto, pode-se verificar que, historicamente, as minorias, dentre elas, as comunidades indígenas, enfrentaram - e ainda confrontam – situações de exclusão advindas de processos sociais desequilibrados e desiguais, onde alguns grupos foram/são privilegiados em detrimento de outros, o que prejudica, substancialmente, o acesso dessas minorias a todos os direitos que lhe são assegurados, principalmente, por serem seres humanos, sujeitos de tratamento digno e isonômico, ressaltando-se, por conseguinte, o direito de exercerem suas diferenças sem serem atingidos pela desigualdade, que, logicamente, é excludente.

### **3 A AMÉRICA LATINA NO CENÁRIO HUMANISTA E MULTICULTURAL: O CASO DOS ESTADOS PLURINACIONAIS**

A partir da percepção da existência de inúmeras sociedades diferentes e de um mundo multicultural, e da necessidade de reconhecimento e de proteção dessa diversidade - que, inclusive, é considerada como patrimônio cultural imaterial da humanidade<sup>3</sup> -, não se pode deixar de considerar que muitos povos foram alvo de colonização, marginalização e exclusão social. Na América Latina, por exemplo, Portugal e Espanha foram os principais expoentes da ocupação de territórios, pertencentes a vários povos ameríndios, com formas culturais diversas – das culturas europeias e, inclusive, entre si – e, conseqüentemente, desses povos.

Tal situação se iniciou a partir de 1.500 e perdurou por séculos, sendo que, somente, a partir do século XX, a partir da reconção dos elementos, acima destacados, e com o cunho humanista, passou-se a buscar afastar políticas colonizatórias e marginalizantes dos povos, sobretudo, os originários, como são os povos indígenas. Vargas explica que, “[...] Judicialmente, descolonização deve ser entendida como processos de coordenação e cooperação entre saberes e práticas

---

<sup>3</sup> Assim reconhecido pela Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial.

jurídicas existentes em um mesmo espaço estatal, ainda que todos com um mesmo fim: Paz Social.” (VARGAS, 2009, p. 164).

Assim, na América Latina, está acontecendo um movimento de alteração do centro do poder dos Estados, onde Peru, Equador e Bolívia passaram a se reconhecer e se declarar como Estados, compostos por vários povos, várias nações, consubstanciando-se em Estados Plurinacionais, estágio que foi atingido, em muito, por decorrência da organização dos próprios povos colonizados.

Nesses países, a preocupação dos povos indígenas e das demais classes marginalizadas foi assegurar seus territórios para a proteção dos recursos naturais e para o exercício de suas culturas, tradições e simbologias. A expectativa, logo, é de inclusão de todos, para não se criar outra forma de discriminação, ou seja, da criação de um constitucionalismo plurinacional, como explica Vargas:

Em um ato de rebeldia e emancipação contra toda forma de pensamento homogenizador; em um ato de comunhão com a realidade real, o conhecimento e a compreensão da mesma, a Bolívia e o Equador deram passos fundacionais naquilo que alguns teóricos do Direito passaram a denominar de constitucionalismo plurinacional comunitário. (VARGAS, 2009, p. 155).

Portanto, a partir das considerações sobre a formação de Estados que, reconhecidamente, postam-se, perante as demais nações, como Plurinacionais, verifica-se, a capacidade de enfrentamento do “[...] problema de la igualdad entre pueblos y culturas, a la vez que el problema de la desigualdad en el seno de cada una de ellos, podría funcionar para favorecer el poder de algunos núcleos particulares [...]” (TAPIA, 2007, p. 62).

Logo, o exercício da diferença, da multiculturalidade, encontra espaço abrangente em um Estado Plurinacional, tendo em vista que, ainda que o multiculturalismo tenha sido reconhecido, é fato que ainda não restaram superados todos os vieses negativos de imposições de formas de culturas dominantes sobre as culturas minoritárias.

A possibilidade de, democraticamente, buscar a igualdade material é crucial, para se concretizar, por consequência, a superação das desigualdades entre as



nações e povos, pois, consoante o Autor, é a possibilidade de afirmar “[...] primacía de lo democrático por sobre lo nacional, ya que la historia nos muestra que no sólo las construcciones nacionales, sino también las plurinacionales, han producido sus formas de monopolio político y una estructura de clases.” (TAPIA, 2007, p. 62).

Esse posicionamento coloca os Estados Plurinacionais como protagonistas de uma política emancipatória, que contempla a realidade de seus povos e busca integrá-los no Estado, assim como aos seus conhecimentos, suas tradições, suas percepções de mundo, convivendo harmoniosamente. Garcés, nesse sentido, define o Estado Plurinacional como sendo

[...] un modelo de organización política para la descolonización de las naciones y pueblos indígenas originarios, para la recuperación de su autonomía territorial, para garantizar el ejercicio pleno de todos sus derechos como pueblos y para ejercer sus propias formas de autogobierno. (GARCÉS, 2010, p. 54).

Essa nova forma de constitucionalismo se aproxima dos direitos humanos a partir do momento em que opta por angariar a todos e assegurar-lhes a dignidade, a participação e o exercício da cidadania e, por decorrência lógica, no multiculturalismo, pressuposto elementar para o reconhecimento da igualdade e da diferença (ARANDA, 2004).

Considerando que o multiculturalismo constitui-se na manifestação da diversidade de culturas, que vai de encontro a qualquer discriminação, privilegiando o reconhecimento das diferenças culturais como um direito correlato às minorias (DEL’OLMO, 2006), por conseguinte, o Estado Plurinacional permite que multiculturalismo materialize o reconhecimento e a valorização a diversidade cultural. Assim, o multiculturalismo lança a problemática do lugar e dos direitos das minorias em relação à maioria e discute o problema da identidade e seu reconhecimento, que encontra albergue na essência plurinacional (SEMPRINI, 1999).

A partir da década de 1970, com os processos democráticos e a descolonização dos países periféricos, a noção de Estado-Nação buscou afirmar a autodeterminação do povo – nacional – frente aos demais países, o que culminou em mais um equívoco no que diz respeito aos termos nação e povo, que passaram a

ser interpretados como sinônimos. Contudo, uma nação é formada por inúmeros povos, detentores de culturas diferentes, mas que convivem no interior de uma mesma delimitação territorial política, chamada de país (HABERMAS, 1998).

No atual estágio civilizatório, não é possível mais falar em igualdade deixando de abranger a questão do perfilhamento das diferenças, até porque, conforme Fernândes, que “[...] la igualdad supone el respeto de las diferencias y la lucha contra as desigualdades.” (FERNÁNDES, 2003, p. 20). Portanto, o novo paradigma quanto ao reconhecimento multicultural pode ser concebido a partir do Estado Plurinacional, que sugere a autodeterminação cultural, que permite ao povo<sup>4</sup>, enquanto titular do poder soberano, a direção da ordem política, econômica e social, em contraponto com o tradicional Estado nacional – intolerante e homogeneizador.

A partir dessas considerações, é crível que não se pode mais falar em igualdade sem incluir a questão da diversidade, nem se pode mais abordar a questão da diferença dissociada da afirmação da igualdade. É necessário haver as diferenças culturais reconhecidas como elemento de construção da igualdade, o que supõe lutar contra todas as formas de preconceito e discriminação, de modo que os Estados Plurinacionais apresentem-se como potenciais espaços para que essa reconhecimento ocorra de forma ótima.

## CONCLUSÃO

Nos termos esposados, a busca pela proteção dos direitos humanos, por intermédio de um Sistema Internacional que submetesse as nações ao crivo da proteção dos direitos do indivíduo, em detrimento à soberania nacional, inaugurou

---

<sup>4</sup> Müller explica que “Povo não é um conceito unívoco, mas plurívoco [...] Uma coisa é a totalidade do povo, como centro de imputação das decisões coletivas. Outra é a fração dominante do povo, cuja vontade efetivamente predomina nas eleições, referendos e plebiscitos. Essa fração dominante do povo é, sem dúvida, formalmente majoritária. Mas a maioria de sufrágios corresponde à vontade e ao interesse próprio dos votantes, enquanto classe ou grupo social? Quem é, concretamente falando, a maioria que se pronuncia em nome do povo? [...] Tudo o que o povo até agora empreendeu em matéria de elaboração de constituições teve um caráter mais mediato do que imediato, foi mais símbolo do que realidade.” (MÜLLER, 2000, p. 37).

uma nova época, perseguindo, de forma cada vez mais incisiva, a efetivação das garantias de todos os povos, dentre eles, os indígenas.

Nesse passo, destacou-se o multiculturalismo como ideologia de reconhecimento do outro a partir da reverência à diferença e ao arrepio das exclusões e desigualdades, favorecendo o contato entre grupos, mormente, de etnicidade diversas, promovendo o abandono da tolerância permissiva pelo convívio com respeito. Com isso, as minorias, como os povos indígenas, passaram a receber atenção especial, com fim de que suas culturas, tradições e usos sejam não só preservados, mas que essas sociedades possam evoluir de forma salutar, interagindo, se assim desejarem, com os demais segmentos sociais.

A pretensão, portanto, foi a de demonstrar a necessidade de um espaço salutar para a recongnição da pluralidade de culturas, tomando como base a América Latina (onde há exemplos de Estados Plurinacionais), considerando-se a existência, por séculos, de processos colonizatórios, baseados na supremacia de uma cultura sobre outras. Os exemplos desses Estados permitem verificar que, a partir de movimentos, promovidos pelas minorias, e de sua afirmação na seara nacional, é possível haver uma reestruturação da ocupação do poder, permitindo que todos – ou, ao menos, a maioria -, ascenda, perante seu Estado, e milite por reconhecimento, proteção e igualdade.

## REFERÊNCIAS

ARANDA, Andrés Silva. A questão indígena no cenário político boliviano. In: BRASIL. **Ascensão de movimentos indigenistas na América do Sul e possíveis reflexos para o Brasil**. Brasília: Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004. p. 63-104.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. Diferenças Individuais e Concurso Público: reflexões iniciais sobre os critérios de seleção do estado para as carreiras jurídicas. In: DE OLIVEIRA NETO, F. J. R. (Org.). **Constituição e Estado Social**: os obstáculos à concretização da constituição. Coimbra: Coimbra, 2008.

\_\_\_\_\_. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

BARACCHINI, André Pinto; ZALEWSKI, Charlon Luis; Samira Birck de. Direitos Humanos no diálogo intercultural: um debate necessário. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 2, n. 3, p. 64-93, nov. 2007.

BEDIN, Gilmar Antônio. **A sociedade internacional e o século XXI: em busca da construção de uma ordem mundial justa e solidária**. Ijuí: Unijuí, 2001.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DEL'OLMO, Florisbal de Souza. **Globalização e multiculturalismo: aproximações e Divergências na atualidade**. Revista Direitos Culturais. v.1, n.1, dez. 2006. Disponível em: <<http://br.vlex.com/vid/multiculturalismo-ncias-naatualidade-213680353>>. Acesso em: 18 mar. 2014.

DUSSEL, Enrique. **Ética da Libertação**: na idade da globalização e da exclusão. Petrópolis: Vozes, 2002.

FERNÁNDEZ, Encarnación. **Igualdad y Derechos Humanos**. Madrid: Tecnos, 2003.

GARCÉS, Fernando. Los esfuerzos de construcción descolonizada de un Estado plurinacional en Bolivia y los riesgos de vestir al mismo caballero con otro terno. **Revista Integra Educativa**, Toledo, v. 3, n. 1, p. 49-66, jan. 2010.

HABERMAS, Jürgen. O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, v. 18, n. 43, p. 93-96, 1998.

LUCAS, Douglas Cesar. **A sociedade internacional e o século XXI: em busca da construção de uma ordem mundial justa e solidária**. Ijuí: UNIJUÍ, 2001.

MADERS, Angelita Maria. Alteridade e Multiculturalismo: os paradigmas de uma filosofia intercultural para o estudo da identidade latino-americana. In: MADERS, A. M; ANGELIN, R. (Orgs.). **Multiculturalismo em foco**. Santo Ângelo: FURI, 2010.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. A soberania e a proteção internacional dos direitos humanos. In: GUERRA, S.; SILVA, R. L. (Orgs.). **Soberania: antigos e novos paradigmas**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.

MÜLLER, Cristina. **O Xingu dos Villas Bôas**. São Paulo: Metalivros, 2002.

NUNES, José António Avelãs. **Neoliberalismo e direitos humanos**. Lisboa: Caminho Nosso Mundo, 2003.



PEREZ-LUÑO, António Enrique. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitucion.** Madrid: Tecnos, 1995.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e globalização. In: SUNDFELD, C. A.; VIEIRA, O. V. (Coords.). **Direito Global.** São Paulo: Max Limonad, 2010.

RÁO, Vicente. **Ato Jurídico.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

REMILLARD, Gil. **Les droits des minorités.** Atas da II Conferência Internacional de Direito Constitucional, Quebec, 5-8 mar. 1986.

RUBIO, David Sanchez. Direitos Humanos, Ética da Vida humana e Trabalho Vivo. In: WOLKMER, A. C (Org.). **Direitos Humanos e Filosofia Jurídica na América Latina.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SANTOS, Boa Ventura de Sousa. **Reconhecer para libertar:** os caminhos do cosmopolitanismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SAWAIA, Bader. As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social. In: SAWAIA, Bader (Org.). **As artimanhas da exclusão:** análise psicossocial e ética da desigualdade social. Petrópolis: Vozes, 2001.

SEMPRINI, Andrea. **Multiculturalismo.** Bauru: EDUSC, 1999.

TAPIA, Luís. **Una reflexión sobre la idea de Estado plurinacional.** Buenos Aires: CLACSO, 2007.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito das Organizações Internacionais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

VARGAS, Idón Moisés Chivi. Os caminhos da descolonização na América Latina: os Povos Indígenas e o igualitarismo jurisdicional na Bolívia. In: VERDUM, R. (Org.). **Povos indígenas:** constituições e reformas políticas na América Latina. Brasília: INESC, 2009.

**A CONSTRUÇÃO DAS BARRAGENS DE PANAMBI E GARABI NO RIO URUGUAI:  
IMPLICAÇÕES AMBIENTAIS, SOCIAIS E ECONÔMICAS.<sup>1</sup>**

Marcele Scapin Rogério<sup>2</sup>  
Domingos Benedetti Rodrigues<sup>3</sup>

**RESUMO**

A geração de energia é um fator importante para o desenvolvimento da sociedade humana, e o setor elétrico brasileiro tem como priorização a construção de empreendimentos hidrelétricos para suprir essa necessidade sem, muitas vezes, não considerar o valor das externalidades ambientais, sociais e econômicas aos atingidos direta e indiretamente no processo de planejamento desses empreendimentos. A presente pesquisa, assim, tem por objetivo estudar a construção das barragens hidrelétricas de Panambi e Garabi, que estão projetadas para serem construídas no Rio Uruguai divisa entre Brasil e Argentina. O canteiro de obras de Panambi está sendo projetado para acontecer no município de Alecrim RS e o de Garabi para o município de Garruchos RS. No entanto, o projeto das concessionárias e os alertas realizados por entidades sociais ligadas às barragens, alertam para possíveis implicações ambientais, sociais e econômicas ao meio rural e urbano. Essas implicações atingem diretamente os municípios que serão atingidos pelo lago a ser formado, bem como, de forma indireta, aqueles municípios brasileiros e argentinos de toda a região. Assim, este trabalho procura desenvolver uma relação do tema com o direito, perpassando por questões ambientais, sociais e econômicas relacionadas ao assunto, bem como as mobilizações sociais que vem ocorrendo em vista da construção das barragens mencionadas.

Palavras-chave: meio ambiente – atingidos – hidrelétricas.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado em comunicação oral no V Fórum de Sustentabilidade do COREDE Alto Jacuí de abril de 2015.

<sup>2</sup> Graduada em Direito pela Universidade de Cruz Alta – UNICRUZ. Especialista em Educação Ambiental pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ. Bolsista CAPES. Advogada. e-mail: cele\_scapin@yahoo.com.br

<sup>3</sup> RODRIGUES, Domingos Benedetti. Doutorando em Educação nas Ciências pela UNIJUI - RS - Turma 2012. Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais. Graduado na Licenciatura em Artes Práticas Habilitação em Técnicas Agrícolas. Professor do Curso de Direito e das Faculdades Integradas Machado de Assis – FEMA e do curso de Direito da Universidade de Cruz Alta – UNICRUZ. Professor Coordenador dos Projetos de Extensão em “Educação Ambiental: assessoria e consultoria nas organizações”, do projeto de pesquisa sobre a “Responsabilidade socioambiental da empresa” e do projeto de extensão sobre a “Responsabilidade socioambiental das Faculdades Integradas Machado de Assis – FEMA, ambos mantidos pelo curso de Direito da Instituição. Advogado. e-mail: mingojuslex@yahoo.com.br

## ABSTRACT

Power generation is an important factor for the development of human society, and the Brazilian electric sector is to prioritize the construction of hydroelectric dams to meet this need without often do not consider the value of environmental externalities, social and economic those affected directly and indirectly in the planning process of these projects. This research thus aims to study the construction of hydroelectric dams and PanambiGarabi, which are designed to be built on the Uruguay River border between Brazil and Argentina. The site of Panambi work is being designed to take place in the city of Rosemary RS and the Garabi for the city of Garruchos RS. However, the design of utilities and the alerts made by social entities linked dams, warn of possible environmental, social and economic rural and urban areas. These implications directly affect municipalities that will be affected by the lake to be formed and, indirectly, those municipalities and Argentine throughout the region. This work seeks to develop a theme related to the right, passing by environmental, social and economic related to the subject, as well as social mobilization that has taken place in view of the construction of the said dams.

Keywords: environment – achieved – hydropower.

## INTRODUÇÃO

O Brasil, enquanto Estado Democrático de Direito, incorporou, no texto da Constituição Federal de 1988, baseado nos princípios da justiça social e da dignidade da pessoa humana, o sistema de direitos fundamentais. Dentre estes, de acordo com a classificação apresentada, observam-se os direitos intitulados como direitos fundamentais do homem-solidário ou de gênero humano, no qual se inclui o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (SILVA, 2007).

Tratando-se de um direito fundamental, portanto, deverá, de acordo com o *caput* do artigo 225, da nossa Constituição de 1988, ser protegido pelo Poder Público e pela coletividade. Entretanto, no que se refere à construção das barragens hidrelétricas, elas acontecem em nome do desenvolvimento econômico do país e/ou, até mesmo, do desenvolvimento econômico de países vizinhos.

Sabe-se que a construção das hidrelétricas, em estudo, irá causar muitos impactos negativos em vários segmentos, sejam sociais, ambientais, econômicos e culturais, principalmente, pela remoção das famílias dos locais atingidos pela

construção, e pelos reflexos nas comunidades. Assim, esses empreendimentos, ainda que de importância econômica, gerarão consequências desfavoráveis para os atingidos e para o meio ambiente.

Nesse sentido, o objetivo desta pesquisa é investigar quais as possíveis implicações ambientais, sociais e econômicas que a construção das barragens de Panambi e Garabi, no Rio Uruguai divisa entre Brasil e Argentina, poderá causar ao meio rural e urbano dos municípios brasileiros e argentinos atingidos de forma direta ou indireta. A escolha do tema se dá pelo fato de ser atual, de grande relevância e de interesse não só da população local, regional, mas, também, dos países que integram o Mercosul, e pode mudar os rumos do desenvolvimento desses países. Também, pelo grande desafio que ele representa, mas, acima de tudo, pela complexidade e importância que tem para a sociedade e futuras gerações.

Esta pesquisa está voltada aos possíveis impactos advindo destes empreendimentos, visto que, até o momento a construção efetiva ainda não iniciou. Assim, o estudo com base em documentos e fontes bibliográficas propõe uma contribuição ao debate a cerca desta problemática de ordem ambiental, social e econômica para toda a região atingida.

## 1 METODOLOGIA

A metodologia a ser abordada na investigação é de natureza qualitativa, por ela representar, claramente, a pesquisa a ser realizada. Busco em Minayo a ideia-força do caminho que pretendo enveredar, por dar conta da minha intenção, quando expõe que:

[...] a pesquisa qualitativa [...] se preocupa [...] com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, 1994, p. 21-22).



A abordagem qualitativa e quantitativa aprofunda-se no mundo dos significados, das ações e das relações humanas, não captável só em números, médias e estatísticas, e ressalta a “[...] complexidade e as contradições de fenômenos singulares, a imprevisibilidade e a originalidade criadora das relações interpessoais e sociais [...]” (CHIZZOTTI, 2001, p. 78) e também “[...] parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito.”(CHIZZOTTI, 2001, p. 79). O método de procedimento foi o dedutivo, que parte da generalidade para um estudo particular.

## **2 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

O Direito, assim como outros ramos do conhecimento, busca decidir no sentido de proteger o meio ambiente, os valores sociais e econômicos de uma sociedade, propiciando não só um ambiente ecologicamente, equilibrado para o desenvolvimento da sociedade, como, também, encontrando formas de tutelá-lo para a sobrevivência da vida no planeta.

A riqueza de recursos hídricos existentes no País favorece os investimentos em planejamento, construção e instalação de usinas hidrelétricas em áreas de vegetação abundante e relevo apropriado. Por outro lado, a construção das barragens hidrelétricas vem causando muitas polêmicas e discussões, dada a preocupação com os danos gerados pela construção dessas barragens ao meio ambiente natural e à propriedade daqueles que são deslocados dos seus locais de origem, para outras regiões desconhecidas, ou, até mesmo, para os centros urbanos maiores.

Os danos sociais se constituem em prejuízos não indenizáveis aos atingidos pelas barragens, para os quais não existe lei que determine quem são os atingidos e quais são os seus direitos. Quanto ao dano econômico, os atingidos direta e indiretamente, muitas vezes, são forçados a laborar em atividade econômica diversa à desenvolvida antes da inundação da barragem, o que, poucas vezes, lhes

garantem o mesmo rendimento econômico, causando-lhes dificuldades financeiras e até perda do patrimônio financeiro e cultural.

No tocante ao fator ambiental, há o desaparecimento da biodiversidade, pois cada rio tem características únicas, espécies de fauna e flora típicas, vazões e ciclos particulares. As áreas alagadas, normalmente, possuem terras férteis e refúgios de fauna silvestre, justamente, por se localizarem em matas nas margens dos rios.

Essas áreas abrigam espécies de fauna e flora que podem não ser encontradas em outros locais, causando o desaparecimento do seu habitat e, conseqüentemente, das espécies atingidas. As grandes hidrelétricas, além disso, inundam paisagens belíssimas, com potencial para o desenvolvimento de diversas atividades econômicas, culturais e turísticas, que são extintas para sempre. Nesse sentido, é necessário o estudo das implicações ambientais, sociais e econômicas, capazes de identificar as ações que intervêm e modificam o ambiente inundado para a instalação das hidrelétricas.

O meio ambiente é o lugar onde os seres vivos habitam e, por esse motivo, é necessário entender a relação que se estabelece entre homem e natureza. O homem, desde o seu surgimento, relaciona-se e depende diretamente da natureza e de seus recursos. As atividades desenvolvidas pelo ser humano, ainda nos primórdios da existência, eram adaptadas conforme a dinâmica do meio habitado. Assim, estabeleceu-se um relacionamento com o meio em que se vive que deve garantir, além da sobrevivência, a conservação dos recursos naturais disponíveis.

O ser humano, por conta de suas atividades em busca do progresso e do desenvolvimento econômico, empregou algumas atividades que se revelaram destrutivas ao meio ambiente natural, o artificial ou urbano, o cultural e o ambiente do trabalho, como menciona a Constituição Federal de 1988, causando desgaste aos recursos naturais. De acordo com Wells, “[...] a espécie humana é apenas uma dentre tantas as que habitam a terra, mas é a única capaz de romper com o equilíbrio do planeta e fazer crescer, paulatinamente, a agressão a ele.” (WELLS, 1999).

Pela dificuldade da relação do ser humano para com a natureza, gerou-se a necessidade de se estabelecerem regras para disciplinar a maneira como a espécie

humana deve interagir com seu habitat natural (KIST, 2012). Tornou-se necessário preservar o direito de todos para que o meio ambiente se mantenha equilibrado, no uso correto de seus recursos por parte dos habitantes do planeta (MAGALHÃES, 1995). É possível observar que, após a Revolução Industrial, houve avanço em diversos setores de produção econômica da sociedade, os quais necessitavam de uma geração de energia cada vez maior para prover as demandas (SEGURA, 2001).

A preocupação notória com o meio ambiente e com a qualidade de vida no planeta encaminhou o surgimento de um novo padrão da sociedade moderna. A sustentabilidade, propagando a ideia de que o crescimento e o desenvolvimento econômico devem atender às necessidades da presente e das próximas gerações. (EHLERS, 1999). Desenvolvimento sustentável, na concepção de Derani, deve estabelecer uma harmonia entre economia e ecologia, como segue:

Desenvolvimento sustentável implica, então, no ideal de um desenvolvimento harmônico da economia e ecologia que devem ser ajustados numa correlação de valores onde o máximo econômico reflita igualmente um máximo ecológico. Na tentativa de conciliar a limitação dos recursos naturais com o ilimitado crescimento econômico, são condicionadas à consecução do desenvolvimento sustentável mudanças no *estado da técnica* e na *organização social*. (DERANI, 2001, p. 132).

Evidencia-se, então, que um desenvolvimento com sustentabilidade deve ser atingido com o acesso, das sociedades, às vantagens trazidas pelo desenvolvimento industrial, de cunho econômico; contudo, não deve significar a destruição dos recursos naturais.

Para a viabilização desse desenvolvimento, e para assegurar a qualidade de vida da população e o desenvolvimento econômico, a geração de energia é fator primordial, sendo o consumo de energia um dos principais mecanismos para o progresso de todos os setores produtivos (REIS, 2003). Nesse sentido, as barragens - estruturas construídas para barrar, ou confinar o fluxo da água de córregos, rios os canais, controlando-o (COMISSÃO INTERNACIONAL DE GRANDES BARRAGENS, 2008) - surgiram como opção para promover a produção de energia e proporcionar o desenvolvimento econômico fomentado (BENINCÁ, 2011).

Não se pode negar que os empreendimentos hidrelétricos visam, pela oferta de energia, a elevar a qualidade de vida da população. Contudo, nem sempre são levados em conta os efeitos prejudiciais advindos de sua instalação sendo que, muitas vezes, apresentam-se desconexos com os interesses de uma comunidade e/ou região (VELOSA, 2009).

Logo, por conta desse cunho, eminentemente, social, é imprescindível a realização de estudos a respeito das implicações socioambientais e econômicas, advindas da implantação desses empreendimentos hidrelétricos (ROCHA; CANTO; PEREIRA, 2005). Esses estudos pressupõem, prefacialmente, o controle preventivo dos danos como meio de evitar, ou minimizar, os prejuízos, tanto para o ambiente quanto para a população atingida, como, também, para o “[...] meio ambiente cultural [...] incluindo as relações culturais, turísticas, arqueológicas, paisagísticas e naturais.” (SIRVINSKAS, 2005, p. 279).

Dessa forma, ressalta-se que o impacto ambiental compreende qualquer deterioração do meio ambiente que decorre de atividade humana, definido pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) não artigo 1º da Resolução nº. 001/86. Portanto:

Considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causadas por qualquer forma de matéria ou energias resultantes das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetem: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade ambiental. (BRASIL, 2010, p. 501).

Diante da questão da geração de produção de energia com o cuidado necessário à preservação do meio ambiente, verifica-se a que a construção de grandes hidrelétricas, atualmente, é uma questão complexa e compreende grandes desafios, muitas vezes, com dificuldades consideráveis para se promover a conciliação entre as necessidades de energia e desenvolvimento econômico com os conflitos e interesses sociais de uma comunidade local e/ou regional e, ainda, com o ônus da responsabilidade ambiental nesses empreendimentos (BENINCÁ, 2011).

A partir das questões apresentadas, torna-se imperioso um estudo mais detalhado a respeito da construção dessas grandes barragens, de modo a se investigar e discutir sobre os impactos e implicações ambientais, sociais, culturais e econômicas que elas trazem para a população e para as gerações futuras (ROSA; SIGAUS; MIELNIK, 1988).

Considerando que ambas as barragens, de Garabi e Panambi, atingirão mais de um Estado Nacional (Brasil e Argentina), verifica-se que a questão detém aspectos de Direito Internacional, além do fato de as questões ambientais terem o condão de atingir espaços além das fronteiras. Sendo assim, a questão tem implicação direta das premissas previstas no Tratado de Assunção, assinado em 1991 entre os Países integrantes do bloco do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

No Preâmbulo de tal documento, afirmou-se que “[...] a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social.” (MERCOSUL, 2013). Para tanto, o MERCOSUL se traduz em uma plataforma de inserção competitiva numa economia mundial que, simultaneamente, se globaliza e se regionaliza em blocos (LAFER, 1993). Todavia, mesmo com o teor econômico e instrumental, tal Tratado deu ênfase aos aspectos culturais e educacionais na região, com a finalidade de se atingir um desenvolvimento com equidade internacional (GUADILLA, 2003).

Portanto, tal Documento deve ser observado, considerando-se que é uma manifestação de vontades entre as nações que serão atingidas pelas mencionadas barragens, que trata de questões pontuais, como a econômica, a manutenção das culturas e o desenvolvimento com equidade, fatores diretamente relacionados com a construção desses empreendimentos.

A Constituição da Nação Argentina prevê, no artigo 41 que:

Todos los habitantes gozandelderecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para eldesarrollo humano y para que lasactividadesproductivassatisfaganlasnecesidades presentes sin comprometer las de lasgeneraciones futuras; y tienenedeber de



preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. (ARGENTINA, 1994).

Ainda, que as autoridades deverão assegurar tal direito, resguardando o uso racional dos recursos naturais, a preservação do patrimônio natural e cultural, sendo de competência federal as determinações de normas para atingir tais finalidades, com competência residual das províncias.

Em relação ao Brasil, a Constituição Federal de 1988, no *caput* do artigo 225, coloca que o meio ambiente é um direito fundamental e patrimônio de todos. (MARCHESAN; STEIGIEDER; CAPELLI, 2004). Esse dispositivo legal define e especifica os responsáveis pela sua defesa e preservação. Nesse sentido propaga que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo, para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 2010, p.12).

Isso quer dizer que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está elevado à condição do uso comum do povo (MACHADO, 2003), essencial à sadia qualidade de vida e como um direito humano de terceira geração (WOLKMER, 2003). Apesar disso, é possível constatar que os direitos humanos no Brasil, incluindo o direito ao meio ambiente, ainda não recebem o devido tratamento e o respeito do Estado e da sociedade, mesmo que previstos na legislação constitucional e infraconstitucional, para que a dignidade humana seja respeitada (DALLARI, 2004).

Em sendo direito e obrigação de todos em zelar pela preservação ambiental, há o descumprimento das premissas constitucionais sempre que uma atividade, tanto do Poder Público, quanto da coletividade, degrada e/ou causa desequilíbrios do ambiente (MACHADO, 2009). Por isso, é possível, nos limites legais, exigir do Poder Público a proteção do ambiente no exercício de sua competência, como também a participação direta da sociedade na defesa desse patrimônio da humanidade (SIRVINSKAS, 2005), pelo que se destaca o Direito Ambiental como

um ramo do direito que visa a regular a ação do homem e seus meios de produção com a natureza (DERANI, 2001). Para, o Direito Ambiental é o “[...] ramo do direito público que rege o comportamento do homem com o meio ambiente.” (BARROS, 2008, p. 33).

O Direito Ambiental é fundamentado por princípios que proporcionam autonomia e dinâmica ao sistema normativo. Destacam-se os princípios ao ambiente como um direito fundamental, da prevenção, da precaução, da função ambiental da propriedade, do poluidor pagador, da informação, da solidariedade intergeracional, da cooperação internacional (BELLO FILHO, 2006). Diante disso, o Direito Ambiental é orientado por princípios. É necessário aliá-lo às premissas do sistema jurídico, tomando-o como caminho, significa torná-lo um sistema legal em prol da preservação ambiental (BARROS, 2008).

Assim, na perspectiva do desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, para, segundo as políticas apresentadas, assegurar melhor qualidade de vida à população, emerge a proposta da construção de duas barragens hidrelétricas, denominadas Panambi e Garabi, situadas no Rio Uruguai divisa do Rio Grande do Sul - Brasil com a Argentina.

Conforme a Assessoria de Comunicação da Eletrobrás, em novembro de 2012 foi aprovado, pela Comissão Técnica Mista, a minuta de contrato para a realização dos estudos de viabilidade e dos projetos básicos, incluindo os estudos ambientais e de comunicação social dos dois aproveitamentos hidrelétricos. Os trabalhos de viabilidade iniciaram-se no primeiro trimestre de 2013 e deverão estar concluídos em 2020, com término das obras e início da operação comercial (MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS, 2013).

A fim de situar, a bacia do Rio Uruguai faz parte da bacia do Rio da Prata (GOLIN, 2002). A área de estudos de viabilidade envolve o trecho médio da bacia do Rio Uruguai, compartilhado entre Argentina e Brasil, ou seja, desde a foz do Rio PepiríGuaçú até a foz do Rio Quaraí, que limita o Brasil com o Uruguai, com uma superfície de 116.000 km<sup>2</sup>. Nesse trecho, o Rio Uruguai percorre cerca de 725 km, tendo, na margem esquerda, o Estado Brasileiro do Rio Grande do Sul e, na

margem direita, as Províncias Argentinas de Misiones e Corrientes (CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A., 2010).

Para a construção do complexo hidrelétrico de Panambi e Garabi haverá uma conexão entre Brasil e Argentina, por conta das interligações instaladas na região para gerar eletricidade, promovendo um intercâmbio entre os dois países pelo compartilhamento dos recursos hídricos (RODRIGUES, 2012). Esse intercâmbio está regulado no Decreto nº. 88.441, de 29.06.1983, que promulgou o Tratado para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos Compartilhados dos Trechos Limítrofes do Rio Uruguai e de seu Afluente o Rio Pepiri-Guaçu, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina (NETO, 2013).

No que diz respeito à construção de grandes barragens e usinas hidrelétricas, consolida-se a tendência de que os Estados ribeirinhos têm a obrigação de notificar, antecipadamente, aqueles que possam ser afetados por projetos ou obra capazes de provocarem um dano significativo ao meio ambiente, alcançando-lhes todos os dados técnicos disponíveis (SILVA, 2002).

A barragem de Panambi situa-se no rio Uruguai, no Km 1.016, cerca de 10 km a montante das cidades de Panambi (Argentina) e Porto Vera Cruz (Brasil). Esse barramento implicará na realocação das áreas urbanas das cidades de Alba Posse (Argentina) e Porto Mauá (Brasil) (CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A., 2010). Os municípios que serão atingidos, em território brasileiro, são Alecrim (local de construção do muro), Doutor Maurício Cardoso, Novo Machado, Porto Mauá, Santo Cristo, Tucunduva, Crissiumal, Derrubadas, Esperança do Sul e Tiradentes do Sul. O total da população afetada será de 6.700 pessoas (1.300 pessoas nas cidades e 5.400 pessoas na área rural) (MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS, 2012).

A outra barragem é a de Garabi, situada no km 863, cerca de 06 km a jusaante das cidades de Garruchos (Argentina e Brasil) e 08 km a montante da colônia Garabí (Argentina). O acesso é realizado nas duas margens por estradas secundárias não pavimentadas. Esse barramento implicará na realocação das duas cidades de Garruchos, tanto a Argentina como a brasileira (CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A., 2010). Atingirá os municípios brasileiros de Garruchos(local de

construção do muro), Santo Antônio das Missões, São Nicolau, Pirapó, Roque Gonzales, Porto Vera Cruz, Porto Lucena e Porto Xavier. A estimativa é de que esta barragem atingirá 6.200 pessoas (2.400 pessoas na cidade e 3.800 pessoas na área rural) (MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS, 2012).

Os municípios argentinos atingidos pela construção das barragens serão Garruchos e Veinticinco de Mayo, na Província de Corrientes, e Alba Posse, Apóstoles, Azara, Con. delaSierra, Campo Ramón, Colonia Aurora, El Soberbio, F. Ameghino, Itacaruaré, Mojón Grande, Panambí, San Javier, Santa Maria e TresCaponas, na Província de Misiones (CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A., 2010).

A construção desse estudo, realizado pelas Centrais Elétricas Brasileiras S.A – Eletrobrás e a EBISA – Empreendimentos Binacionais S.A., ocorre por intermédio de um inventário do Rio Uruguai, no trecho compartilhado entre Argentina e Brasil. Os estudos, desenvolvidos após a “Licitação Pública Internacional nº1/2008”, para a realização de inventário hidrelétrico da bacia do Rio Uruguai, segue as seguintes etapas para do aproveitamento hidrelétrico: estimativa do potencial hidrelétrico da bacia hidrográfica; inventário hidrelétrico da bacia hidrográfica; viabilidade e estudo do impacto ambiental; projeto básico e projeto básico ambiental; projeto executivo e construção; formação da represa e operação (CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A., 2010).

Para realizar o inventário, foram feitos estudos cartográficos, geológicos e geotécnicos, hidrometeorológicos, energéticos e estudos ambientais. Após, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, por meio do Decreto nº. 50.017, de 09.01.2013, instituiu o grupo de trabalho Garabi-Panambi com a finalidade de elaborar o Plano de Desenvolvimento para a Região Noroeste e Missões do Estado do Rio Grande do Sul, e criou o Fórum Temporário Garabi-Panambi (RIO GRANDE DO SUL, 2013). Tal grupo de trabalho, até o presente momento, não atingiu seus objetivos, visto, que não teve efetividade com relação ao trabalho a ser realizado em prol dos atingidos pelos empreendimento hidrelétricos.

Do ponto de vista socioeconômico, as principais atividades identificadas na região são a criação de gado bovino e ovino, cultivo de arroz de ambas as margens,

soja, trigo, milho e erva mate, margem brasileira, e a silvicultura, na margem argentina. As cidades que têm relação com as atividades primárias são as que prestam serviços à atividade agropecuária. A indústria é, predominantemente, tradicional, destacando-se a de produtos alimentícios e de bebidas, e de pequeno e médio porte. Os estudos ambientais centram-se na compreensão do conjunto de elementos e funções dos processos e suas interações. A análise ambiental, dirigida à avaliação dos impactos ambientais negativos e positivos, com fins de composição de alternativas (CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A., 2010).

Nesse passo, é necessário que se atente para os pontos negativos da construção de tais barragens, pelo que se destacam as comunidades que serão atingidas, onde, na maioria dos casos, a terra representa um patrimônio da família e da comunidade, com regras de uso e compartilhamento dos recursos, diferentemente da visão do setor elétrico, que, a partir da perspectiva do mercado, observa o território como propriedade e, como tal, mercadoria, passível de valoração monetária (OLIVEIRA, 2007).

Em relação aos estudos do projeto, a população, passível de ser atingida pelas barragens, desconhece os detalhes e sente-se insegura sobre os empreendimentos, posicionando-se contrária à implantação das hidrelétricas, tendo em vista que a inundação das áreas poderá acarretar a perda do potencial produtivo e territorial, a diminuição da riqueza ictiofaunística, pesqueira e turística, o comprometimento do uso da água, a diminuição da diversidade de peixes, a desarticulação das relações sociais, a perda da área, legalmente, protegida, a inundação de terras agricultáveis (CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A., 2010).

A própria ELETROBRÁS admite que, pelo fato de cerca de oito mil pessoas, do meio rural, e quatro mil pessoas, no meio urbano, serem atingidas, além das modificações na corrente da velocidade da água, interferências nas comunidades aquáticas, dentre outras, é imprescindível a busca pela minoração, ao máximo, desses efeitos negativos, com fins de assegurar a proteção social e ambiental da região (CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A., 2010).



No ano de 2011, o estudo do inventário do trecho binacional do Rio Uruguai apontou que para erguer a Hidrelétrica de Panambi, na localidade de Alecrim, 60 hectares do Parque Estadual do Turvo, no município de Derrubadas, seriam afogadas definitivamente. Por conta disso, o então diretor do Parque do Turvo encaminhou denúncia ao Ministério Público Federal (MPF) de Santa Rosa, que abriu uma ação civil pública, distribuída sob nº 5000135-45.2015.404.7115/RS, pedindo a suspensão de todos os trabalhos do projeto, que teve liminar aceita pela Justiça Federal de Santa Rosa (ECOAGÊNCIA, 2015).

Após a liminar, a procuradora do caso, que promoveu a ação em conjunto com a promotora estadual do meio ambiente, entendeu que havia necessidade de ouvir a população e convocou a audiência pública, realizada no dia 03 de fevereiro de 2015, na cidade de Porto Mauá - RS, na presença de prefeitos, lideranças comunitárias, sindicalistas, especialistas no tema, pesquisadores, professores universitários e moradores da região sobre uma lista sem fim de irregularidades, descaso, desinformação, má-fé por parte das empresas estatais de energia e do consórcio de empresas privadas que fazem o estudo de impacto ambiental (EIA-RIMA). Os representantes da Eletrobras e do consórcio, embora convidados, não compareceram na audiência (ECOAGÊNCIA, 2015).

A liminar concedida pela Justiça Federal em Santa Rosa foi mantida em decisão da 4ª turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) após o ingresso de recurso do Ibama e da Eletrobrás em face da decisão de primeira Instância que determinava parar o trabalho de licenciamento das barragens, reafirmando a proibição da expedição de licença prévia e a suspensão do processo de licenciamento ambiental para a usina hidrelétrica binacional Panambi (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Diversas são as ações promovidas pela comunidade que será atingida de alguma maneira pela construção desses grandes empreendimentos hidrelétricos. Além de manifestações, o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), juntamente com a Igreja Luterana no Brasil e a Igreja Católica representada pela Diocese de Santo Ângelo RS e outras organizações sociais, organizam diversos encontros formativos com as populações ribeirinhas, além de buscar mediar

negociações entre as empresas e as famílias ameaçadas e pressionar os governos a cumprir o que está determinado na Política Estadual de Direitos das Populações atingidas.

A última ação do governo do Estado do Rio Grande do Sul em relação às barragens em estudo será o acolhimento de um documento elaborado pela Associação dos Municípios das Missões (AMM), relatando as preocupações e reivindicações da região em razão do projeto de construção das usinas hidrelétricas. Também será formada uma comissão integrada por prefeitos dos municípios das Missões, deputados e um representante da Secretaria Estadual de Minas e Energia, para acompanhar o projeto e tratar de questões referentes aos impactos da obra junto ao governo estadual e a Eletrobrás - responsável pela construção junto com a empresa argentina Ebisa. É um assunto que a população ribeirinha espera que se efetive na prática, pois, o que se verifica até o presente momento, é uma apatia considerável da classe política e representantes de Estado, quando se trata de construção destas grandes barragens.

A projeção da Eletrobrás é de que a hidrelétrica Garabi-Panambi terá capacidade instalada de 2.200 megawatts. O investimento é estimado em US\$ 5,2 bilhões. Para construção da usina, deverão ser atingidos pelo alagamento cerca de 73 mil hectares (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Hoje, o Rio Uruguai já possui um total de sete barramentos no trecho entre o Rio Grande do Sul e Santa Catarina. As obras já alteraram o ambiente do rio e produziram modificações e alterações no regime hídrico de toda a bacia hidrográfica do Alto Uruguai e, por essa razão, as lideranças e moradores da região se manifestam contrários ao projeto dos Governos do Brasil e Argentina de erguer, no único trecho livre de barramento do rio, duas novas hidrelétricas: Garabi e Panambi (ECOAGÊNCIA, 2015).

## CONCLUSÃO

Conforme acima discorrido, verificou-se que a geração de energia é essencial para assegurar a qualidade de vida da população e o desenvolvimento econômico,

social, cultural e ambiental, sendo o consumo de energia um dos elementares mecanismos para o progresso de todos os setores da produção. Porém, no que diz respeito à construção de hidrelétricas de grande porte, é necessário prudência, visto que os projetos de implantação de barragens causam, além de benefícios, muitos impactos negativos à população atingida, que não tem resguardados, devidamente, os seus direitos à propriedade, pois não há critérios precisos prefixados a respeito. Isso faz com que alguns atingidos sejam indenizados e outros não, de forma a atender muito mais os interesses econômicos e políticos das grandes corporações empresariais envolvidas nos empreendimentos, tendo que assumir um valor indenizatório muito aquém do que determina a Constituição de 1988 e a legislação infraconstitucional.

Além disso, no que tange à degradação dos recursos naturais, o Estado Brasileiro evidencia o teor do artigo 225 da Constituição Federal, de crucial importância para a preservação do meio ambiente equilibrado, ante a abrangência de sua tutela, determinando a preservação, a recuperação e a preocupação com a manutenção do meio ambiente equilibrado.

Diante dos constantes impactos ambientais, sociais e econômicos causados pelas mais diversas ações, entre elas a geração de energia com a utilização de grandes barragens, no caso específico as de Panambi e Garabi, há de se ter muito cuidado. Os estudos realizados até o presente momento apontam muitos fatores negativos e não apenas a possibilidade da geração de renda com o funcionamento das hidrelétricas nesta região, que na sua ampla maioria não fica com as pessoas e os municípios atingidos. Vão integrar o patrimônio financeiro das concessionárias, que são proprietárias dos empreendimentos.

Assim, as evidências de que o estabelecimento de grandes usinas hidrelétricas têm provocado danos ecológicos, sociais e culturais são irrefutáveis, pelo que é necessário assegurar a toda sociedade – gerações presentes e futuras - uma vida mais salutar, buscando a sustentabilidade econômica e favorecendo um desenvolvimento sustentável ao alcance do direito humano de viver em um ambiente sadio. Portanto, com a pesquisa não se minimiza a importância da energia elétrica para o momento atual, até porque o sistema econômico dominante criou uma total

dependência das pessoas e dos setores econômicos ao consumo da energia elétrica.

Mas, o trabalho destaca a importância de se aprofundar o debate a respeito da política de produção de energia elétrica mediante a construção de grandes barramentos, como é o caso de Pamanbi e Garabi. Política energética que o Brasil adotou desde o início do século XX. São empreendimentos, como se verifica nesta pesquisa, causadores de significativos impactos ambientais, sociais e econômicos para as pessoas e a toda região atingida. Este trabalho se constitui num caminho, para o aprofundamento do debate a respeito de uma política de produção de energia por meio das pequenas centrais hidrelétricas – PCHs, pela energia solar, energia dos ventos e de outras formas alternativas, bem como de um programa de economia de gastos por parte dos consumidores, a fim de evitar a construção de grandes hidrelétricas, como é o caso da Panambi e Garabi.

Um programa de produção de energia que não provoque o êxodo das populações locais, que preserve o equilíbrio ambiental e que seja fator de desenvolvimento econômico com equidade para todos, independentemente da condição humana que se encontra. A produção da energia dever ser fator de proteção de proteção da soberania das Nações envolvidas, neste caso Brasil e Argentina, da garantia do exercício ad cidadania, da proteção da dignidade da pessoas humana, dos valores sociais do trabalho, da proteção das iniciativas econômicas dos atingidos e da preservação e proteção ambiental, como define o artigo 3º e 225 da Constituição Brasileira de 1988.

## REFERÊNCIAS

ARGENTINA. **Constitucion de laNacion Argentina**, de 22 de agosto de 1994. Disponível em: <<http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>>. Acesso em: 01 out. 2013.

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. Atlas, 2008.

BELLO FILHO, N. de B. **Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BENINCÁ, Dirceu. **Energia e Cidadania: a luta dos atingidos por barragens.** São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. CONAMA. **Resolução nº. 001/86.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 10 maio 2013.

CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A. **Estudo de Inventário do Rio Uruguai no Trecho Compartilhado entre Argentina e Brasil.** Diretoria de Planejamento e Engenharia e Superintendência de Geração. Informativo. 2010. Disponível em: <[www.elektrobras.com](http://www.elektrobras.com)>. Acesso em: 10 abril 2013.

CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A. **Estudos de Inventário Hidroelétrico da Bacia do Rio Uruguai no trecho compartilhado entre Argentina e Brasil.** Reunião Técnica. Resultados dos Estudos. 2010. Disponível em: <[www.elektrobras.com](http://www.elektrobras.com)>. Acesso em: 10 abril 2013.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em Ciências Sociais.** 5.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

COMISSÃO INTERNACIONAL DE GRANDES BARRAGENS. **As barragens e a água no mundo.** Miguel Augusto Zydan Sória (Org.). Brasília: Comitê Brasileiro de Barragens, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania.** São Paulo: Moderna, 2004.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico.** 2. ed. rev. São Paulo: Max Limonad, 2001.

ECOAGÊNCIA. **O grito dos afogados** Disponível em: <<http://ecoagencia.com.br/?open=noticias&id=VZISXRFWwJIYHZEWT1WNXJFbKV VVB1TP>>. Acesso em: 09 mar. 2015.

EHLERS, Eduardo. **Agricultura sustentável: origens e perspectivas de um novo paradigma.** 2. ed. rev. e atual. Guaíba: Agropecuária, 1999.

GOLIN, Tau. **A fronteira: os tratados de limites Brasil-Uruguai-Argentina, os trabalhos demarcatórios, os territórios contestados e os conflitos na bacia do Prata.** Porto Alegre: L&PM Editores, 2002.

GUADILLA, C. Balance de la Década de los '90 y Reflexiones sobre las Nuevas Fuerzas de Cambio em la Educación Superior. In: Molis, M. (org.). **Las Universidades em la América latina: Reformadas o Alteradas?** La Cosmética del Poder Financeiro. Buenos Aires: CLACSO, 2003.



KIST, Anna Christine Ferreira. **Concepções e práticas de Educação Ambiental: uma análise a partir das matrizes teóricas e epistemológicas presentes em escolas estaduais de Ensino Fundamental de Santa Maria – RS.** Santa Maria: UFSM, 2012.

LAFER, Celso. Direitos Humanos e MERCOSUL. In: CASSELA, Paulo Borba (Coord.). **MERCOSUL: Integração Regional e Globalização.** Rio de Janeiro, Renovar, 2000.

RIO GRANDE DO SUL. **Comissão acompanhará projeto da usina binacional Garabi-Panambi.** Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/211172/comissao-acompanhara-projeto-da-usina-binacional-garabi-panambi>>. Acesso em: 09 mar. 2015.

MACHADO, Carlos José Saldanha. Recursos hídricos e cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. **Ambiente e Sociedade**, p. 122-136, 2003.

MACHADO, Paulo A. L. **Direito Ambiental Brasileiro.** 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MAGALHÃES, Antônio R. Um estudo de desenvolvimento sustentável no Nordeste semi-árido. CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável.** São Paulo: Cortez, 1995.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. **Direito ambiental.** São Paulo: Verbo Jurídico, 2004.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção.** Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/assunção>>. Acesso em: 21 jun. 2013.

MINAYO, Maria C. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Vozes, 1994.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Rio Grande Do Sul. **Mantida suspensão de licenciamento para a usina hidrelétrica binacional em Panambi.** Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/noticias/id38334.htm>> Acesso em: 06 mai. 2015.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. **A voz dos atingidos por Barragens.** Informações sobre o complexo hidrelétrico de Garabi – Barragem de Panambi e Garabi. Disponível em: <[https://attachment.fbsbx.com/file\\_download.php?id=153047348178525&eid=ASsEgmZJtHQmEUD7w01U0MFkUglTzQg0AXWKiRLyFhqPAXK91ypfqylyyh4\\_2hjyHPI&inline=1&ext=1383017820&hash=ASvucG7bJHYOFSSf](https://attachment.fbsbx.com/file_download.php?id=153047348178525&eid=ASsEgmZJtHQmEUD7w01U0MFkUglTzQg0AXWKiRLyFhqPAXK91ypfqylyyh4_2hjyHPI&inline=1&ext=1383017820&hash=ASvucG7bJHYOFSSf)>. Acesso em: 30 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **A voz dos atingidos por Barragens.** Informações sobre o complexo hidrelétrico de Garabi – Barragem de Panambi e Garabi. Santo Ângelo, set. 2012.

Disponível em:

<[https://attachment.fbsbx.com/file\\_download.php?id=384787824942816&eid=ASu8eHdxoU-2bQGI8GrBX1vKdo47ywZEqBiGmXPU5lXHlzy4SS8v9WczfScawLaA40l&inline=1&xt=1382999007&hash=ASuxsX2lz4FrFpB1](https://attachment.fbsbx.com/file_download.php?id=384787824942816&eid=ASu8eHdxoU-2bQGI8GrBX1vKdo47ywZEqBiGmXPU5lXHlzy4SS8v9WczfScawLaA40l&inline=1&xt=1382999007&hash=ASuxsX2lz4FrFpB1)>. Acesso em: 15 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **A voz dos atingidos por Barragens**. Informativo. Santo Ângelo, abr. 2013. Disponível em: <[https://attachment.fbsbx.com/file\\_download.php?id=369152013199931&eid=ASsCIUDAu6p8DAgFi\\_I\\_ZuDT2sscZ9vF7fB\\_78ODvfx7I7dnNLTokPB5\\_-p4GhZI9k&inline=1&ext=1383049973&hash=ASvd08fswAQC\\_spo](https://attachment.fbsbx.com/file_download.php?id=369152013199931&eid=ASsCIUDAu6p8DAgFi_I_ZuDT2sscZ9vF7fB_78ODvfx7I7dnNLTokPB5_-p4GhZI9k&inline=1&ext=1383049973&hash=ASvd08fswAQC_spo)>. Acesso em: 15 set. 2013.

OLIVEIRA, RAQUEL. Desenvolvimento, conflitos sociais e violência no Brasil rural: o caso das usinas hidrelétricas. **Ambiente & Sociedade**, v. 10, n. 2, p. 119-135, 2007.

REIS, Lineu Belico dos. **Geração de Energia elétrica**: tecnologia, inserção ambiental, planejamento, operação e análise de viabilidade. 3 ed. Barueri: Manole, 2003.

RIO GRANDE DO SUL. **Comissão acompanhará projeto da usina binacional Garabi-Panambi**. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/211172/comissao-acompanhara-projeto-da-usina-binacional-garabi-panambi>>. Acesso em: 09 mar. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 50.017**, de 09 de janeiro de 2013. Institui Grupo de Trabalho Garabi-Panambi, com a finalidade de elaborar o Plano de Desenvolvimento para a Região Noroeste e Missões do Estado do Rio Grande do Sul, e cria o Fórum Temporário Garabi-Panambi. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 30 set. 2013.

ROCHA, Ednaldo Cândido; CANTO, Juliana Lorensi de; PEREIRA, Pollyanna Cardoso. Avaliação de impactos ambientais nos países do Mercosul. **Ambiente & Sociedade**, 2005.

ROSA, Luiz Pinguelli; SIGAUS, Lygia; MIELNIK, Otávio. **Impactos de grandes projetos hidrelétricos e nucleares**: aspectos econômicos e tecnológicos sociais e ambientais. São Paulo: Marco Zero, 1988.

SEGURA, Denise de Souza Baena. **A educação ambiental na escola pública**: da curiosidade ingênua à consciência crítica. São Paulo: FAPESP, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SIRVINSKAS, Luis P. **Manual do Direito Ambiental**. 3. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2005.

VELOSA, João Miguel Nunes Baptista Cima de. **Os efeitos das grandes barragens no desenvolvimento socioeconómico local**. Lisboa: Instituto Superior Técnico, 2009.

WELLS, G. **Dialogic inquiry: towards a sociocultural practice and theory of education**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WOLKMER, Antônio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos. WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Os “novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2003.

## **A EVOLUÇÃO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL E O DESAFIO DA INCLUSÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR**

Rosmeri Radke Cancian<sup>1</sup>  
Roberto Pozzebon<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O artigo tem como objetivo discorrer sobre a inclusão de pessoas com deficiência no ensino superior. Realiza-se uma breve análise histórica do tratamento dispensado a essas pessoas desde a antiguidade, do total abandono, até o momento atual, em que se busca tratamento igualitário e justo, inserindo-as nas escolas e no mercado de trabalho. Para contextualizar o tema se estuda a evolução da educação, e especialmente da educação especial no Brasil, desde a sua independência até os dias atuais. Percebe-se que, não obstante algumas iniciativas oficiais, o tema raramente foi tratado com a prioridade que merece. A legislação que visa proteger as pessoas com deficiência foi sendo construída muito lentamente, e atualmente, mesmo com um arcabouço jurídico apropriado para esse fim, ainda se identifica uma desconexão entre a normatização e a realidade, seja pela falta de investimentos, ou em virtude de barreiras atitudinais. A incapacidade do Estado em atender a demanda do setor educacional permitiu o crescimento substancial do setor privado, dessa forma coexiste o sistema público e o sistema privado de ensino. O que ambos têm em comum é a responsabilidade no sentido de promover e garantir a acessibilidade e a permanência de alunos com deficiência no meio acadêmico. Esse é o desafio que se impõe na atualidade, já que incluir vai muito além de garantir a acessibilidade física, pressupõe também a adequada formação de funcionários e professores para trabalhar com esses acadêmicos, e até mesmo a sensibilização da comunidade acadêmica, ou seja, é imprescindível eliminar qualquer barreira, física ou atitudinal.

Palavras-chave: Pessoas com deficiência – inclusão – ensino superior.

### **ABSTRACT**

This article aims to discuss the inclusion of people with disabilities in higher education. A brief historical analysis will be made on the treatment given to these people since antiquity, from total abandonment to the present time, which seeks equal

<sup>1</sup> Graduada em Direito. Especialista em Novos Direitos na Sociedade Globalizada, Mestranda em Docência Universitária, Professora do Curso de Direito das Faculdades Integradas Machado de Assis.

<sup>2</sup> Advogado e Professor da FEMA – Faculdades Integradas Machado de Assis de Santa Rosa/RS, Mestre em Direito e especializações na área cível e trabalhista.

and fair treatment, giving them space in schools and in the labor market. In order to contextualize the subject, the evolution of education is studied, emphasizing special education in Brazil, since its independence to the present day. It is noticed that, despite some governmental initiatives, this issue was rarely dealt with the priority it deserves. The legislation to protect people with disabilities was being built very slowly and today, even with an appropriate legal framework for this purpose, a disconnection between regulation and reality can still be identified, either by lack of investment or by virtue of attitudinal barriers. The state's inability to meet the demands of the educational sector has enabled the substantial growth of the private sector, thus coexist public and private educational systems. What both have in common is their responsibility to promote and ensure the accessibility and permanence of students with disabilities in academia. This is the challenge that is imposed today, as inclusion goes far beyond ensuring physical accessibility; it requires appropriate training for staff and teachers to be able to work with these students and even raising awareness in the academic community, in other words, it is essential to eliminate any barriers, be them physical or attitudinal.

Keywords: People with disabilities - inclusion - higher education.

## INTRODUÇÃO

O tema da inclusão e da acessibilidade vem conquistando espaço no meio acadêmico. Incluir pressupõe garantir a acessibilidade, com mobiliário adequado, professores e funcionários devidamente treinados, além de um trabalho de conscientização e sensibilização da comunidade acadêmica. Isso requer investimentos, com recursos públicos ou privados, recursos estes que nem sempre estão disponíveis, ou que não são aplicados corretamente. A partir dessa problemática, pretende-se analisar a evolução da educação especial no Brasil, da legislação que garante os direitos das pessoas com deficiência, e discorrer sobre o desafio que se apresenta para as Instituições de Ensino Superior, que devem se adequar e garantir a acessibilidade e permanência deste público no espaço acadêmico.

Os registros históricos demonstram a evolução do pensamento humano no tratamento dispensado às pessoas com necessidades especiais, desde a antiguidade, da total rejeição, abandono e morte, da associação da deficiência com influências demoníacas, passando a uma relativa tolerância, a identificação dos deficientes como filhos de Deus, dispensando-lhes tratamento caritativo, até o



posterior despertar do interesse científico, a associação da deficiência com causas orgânicas, o tratamento e a busca de inserção na comunidade, sua educação, ainda que segregada, para chegar à atual concepção, de que o deficiente deve ser inserido no sistema regular de ensino, no mercado de trabalho e na sociedade como um todo.

São transformações significativas, levadas a diversos países por diretrizes traçadas em convenções e tratados internacionais, que orientam os mesmos a inserir em seu ordenamento jurídico e colocar em práticas tais orientações, que exigem um novo olhar e um tratamento adequado às pessoas com deficiência.

Exemplo significativo desse tipo de convenção, que ultrapassa a fronteira dos países, é a Declaração de Salamanca, de 1994, que estabelece princípios, políticas e práticas na área das necessidades educativas especiais. O Brasil, como signatário dessa declaração, assumiu o compromisso de cumprir as metas traçadas no sentido de promover a inclusão de pessoas com deficiência no sistema regular em todos os níveis de ensino.

Várias campanhas e leis foram criadas, prevendo inclusive a responsabilização de instituições, tanto públicas quanto particulares, que não efetuem a matrícula dos alunos com deficiência. Pela lei, não pode haver qualquer tipo de discriminação, ficando a instituição de ensino responsável pela promoção da acessibilidade e tratamento adequado, específico para cada caso.

A legislação é farta e visa garantir os direitos das pessoas com deficiência, mas tem se chocado com uma realidade que está longe de estar adequada ao cumprimento das determinações legais. O número de portadores de necessidades especiais que buscam o ensino superior é crescente, e são diversos os tipos de necessidades que apresentam. Isso exige formação específica e permanente dos professores e funcionários que atuam junto a esses discentes, pois somente dessa forma estarão preparados para agir de modo adequado para cada situação específica. Infelizmente a realidade nem sempre permite a plena efetivação da norma, seja por falta de recursos financeiros para realizar os investimentos necessários, ou pela falta de conscientização das comunidades acadêmicas e da sociedade como um todo.

Justifica-se, desse modo, a presente pesquisa, pela atualidade do tema e pela necessidade de se promover seu permanente debate. É imprescindível chamar a atenção para as dificuldades diárias enfrentadas por pessoas que apresentam deficiência, ou seja, é inadiável o enfrentamento da questão, para garantir os investimentos necessários ao cumprimento do mínimo estabelecido pela legislação.

A importância da realização do estudo reside no fato de tratar-se de um problema real, de um desafio enfrentado diariamente por professores universitários, pelas próprias instituições de ensino, e principalmente pelos acadêmicos que se encontram em tal situação, os quais, amparados pela legislação, buscam conquistar o seu espaço nos bancos universitários.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, pois a temática abordada se traduz em uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. Com relação ao nível de investigação, será de natureza exploratório-descritiva, já que visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito, utilizando-se, para tanto, de levantamento bibliográfico e da análise da legislação pertinente. Com relação à natureza a pesquisa será aplicada, objetivando um resultado prático, na medida em que visa gerar conscientização e melhorias no tratamento e acesso do acadêmico portador de deficiência ao espaço universitário.

## **1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA**

A humanidade progride incessantemente, em todos os aspectos da vida social. Entre erros e acertos, evolui e constrói uma realidade mais adequada a sua nova condição. Por isso, entender o presente implica conhecer a evolução histórica do aspecto que se pretende estudar.

Na antiguidade, nos raros documentos encontrados sobre as pessoas com deficiência, registra-se que elas “[...] eram destinadas ao abandono, consideradas subumanas e, muitas vezes, eliminadas”. Somente com o advento do cristianismo é que esses indivíduos passaram a ser considerados “filhos de Deus”, e, portanto,

“donos de uma alma”. Ainda assim, tratava-se de simples tolerância ou aceitação caritativa. A visão cristã do deficiente, classificando-o como filho de Deus, era dúbia, pois além de manifestar proteção, atribuía-lhes a qualidade de “expiadores de culpas alheias”. A rejeição se transformou na “[...] ambiguidade proteção-segregação ou, em nível teológico, no dilema caridade – castigo.” (BAÚ; KUBO, 2009, p. 18 apud PESSOTI).

Para Silva,

Na abalizada opinião de antropólogos e mesmo de historiadores da medicina, podem-se observar basicamente dois tipos de atitudes para com pessoas doentes, idosas ou portadoras de deficiências: uma atitude de aceitação, tolerância, apoio e assimilação e outra, de eliminação, menosprezo ou destruição. (SILVA, 1986, p. 21).

Nessa mesma linha, temos a importante contribuição de Garcia:

Na Roma Antiga, tanto os nobres como os plebeus tinham permissão para sacrificar os filhos que nasciam com algum tipo de deficiência. Da mesma forma em Esparta, os bebês e as pessoas que adquiriam algum tipo de deficiência eram lançados ao mar ou em precipícios. Já em Atenas, influenciados por Aristóteles – que definiu a premissa jurídica até hoje aceita de que “tratar os desiguais de maneira igual constitui-se injustiça” – os deficientes eram amparados e protegidos pela sociedade. (GARCIA, 2011).

A primeira legislação sobre cuidados com deficientes mentais surgiu em 1325, introduziu na legislação o termo “idiota” e visava propiciar-lhes tratamento adequado e condições de vida confortáveis, talvez por serem considerados portadores de uma alma, ou porque possuíam bens e direitos de herança (BAÚ; KUBO, 2009, p. 18 apud PESSOTI).

Cientistas passaram a se interessar e estudar os fenômenos da deficiência mental e da loucura, definindo-a como “a ausência ou a carência no desempenho comportamental adequado”. A concepção demonológica ou fanática dos distúrbios mentais gradativamente cedeu lugar à compreensão dos mesmos como eventos naturais em virtude dos argumentos científicos (BAÚ; KUBO, 2009, p. 18-19 apud PESSOTI).

No início do século XVIII, surge o nascimento do estudo científico sistemático da deficiência mental. [...] estudiosos desenvolveram as primeiras tentativas de definir mais sistematicamente a condição, que ainda era denominada como “idiotia”, e afirmaram que essa condição estava ligada a uma base orgânica, evidenciada pelo déficit intelectual, e defendiam a noção de incurabilidade. (COSTA, 2009, p. 13-14).

A cultura dualista do normal x anormal, no entanto, persistiu, fomentando o estigma reforçado pelo preconceito, gerando tratamento depreciativo, tanto no ambiente familiar como no meio social. Nas palavras de Bayer:

O homem seria Homem se não fosse surdo, se não fosse negro, se não fosse homossexual, etc. Nada mais absurdo. Não há nenhuma relação entre a deficiência e seus supostos derivados sociais diretos, pois estes não são uma consequência direta daquela, mas sim das formas e dos mecanismos em que estão organizados e de que dispõe a sociedade para não exercer restrições no acesso a papéis sociais e à cultura das pessoas, de todas as pessoas. (BAYER apud BAÚ; KUBO, 2009, p.19).

Esses processos de incluir o ser humano em uma cultura e diferenciá-lo de acordo com suas habilidades, segundo o mesmo autor, estão relacionados às formas de aprendizagem e ao sistema educacional. A sociedade se encarregava de identificar os “idiotas”, a partir do seu déficit intelectual em relação aos padrões considerados normais.

Defendia-se a segregação desses indivíduos por meio da institucionalização. Eles deveriam ser separados dos “normais” já que representavam um perigo para a “normalidade”, para a estabilidade das normas sociais vigentes, normas estas criadas para o bom funcionamento social. Não se propunha nesses espaços nenhuma atividade que pudesse, de alguma maneira, permitir que estes desenvolvessem novas habilidades para uma futura reinserção ou inserção social. (COSTA, 2009, p. 14).

A concepção de caridade e assistencialismo se estendeu de certa forma, até o século XX, com vestígios que ainda podem ser percebidos na atualidade. O progresso gradativo do tratamento dispensado às pessoas com deficiência acompanhou o evolucionar do pensamento humano sobre a educação. Passou-se por diversos estágios que se refletem na denominação da pessoa com deficiência

mental, e demonstra a redução do uso de palavras estigmatizadoras, para chegar ao atual estágio, de acolhimento e inclusão social.

A partir da metade do século XX surge uma nova concepção da deficiência mental, cuja causa já não é atribuída mais exclusivamente a fatores orgânicos “[...] mas sim a uma combinação destes com fatores sociais e ambientais [...]” (COSTA, 2009, p. 16).

Somente entre 1940 e 1950 começou a se questionar a incurabilidade do indivíduo considerado deficiente mental. Constatou-se que pela ausência de estímulos adequados, através dos processos de aprendizagem inadequados ou incorretos, poderia se estar reforçando essa deficiência (BAÚ; KUBO, 2009 p. 22).

A assistência e a qualidade do tratamento dado não só para pessoas com deficiência como para a população em geral tiveram substancial avanço ao longo do século XX. No caso das pessoas com deficiência, o contato direto com elevados contingentes de indivíduos com sequelas de guerra exigiu uma gama variada de medidas. A atenção às crianças com deficiência também aumentou, com o desenvolvimento de especialidades e programas de reabilitação específicos. (GARCIA, 2011).

A partir de 1960 e na década de 1970, especialmente, aconteceram modificações importantes sobre deficiência mental e sobre a educação especial, quando se passou a entender a deficiência sob a perspectiva educacional, e se utilizar a expressão “necessidades educacionais especiais” (BAÚ; KUBO, 2009, p. 22).

Em função da nova terminologia, “necessidades educacionais especiais”, criada no Reino Unido na década de 1970, a ênfase não recai mais nas dificuldades do indivíduo, mas na capacidade do sistema educacional em oferecer respostas às necessidades dele. Assim considerado, a tarefa de quem educa é muito mais abrangente do que encontrar traços que situem alunos dentro de uma categoria de deficiência. O desafio passou a ser o conhecimento das possibilidades de desenvolver as crianças com necessidades educacionais especiais, no sentido de descobrir a possibilidade de sua aprendizagem. (BAÚ; KUBO, 2009, p. 24).

De início, “necessidades especiais” representava apenas um novo termo. Depois, passou a ser um valor agregado tanto à pessoa com deficiência quanto a outras pessoas.



Por pressão das organizações de pessoas com deficiência, a ONU deu o nome de “Ano Internacional das Pessoas Deficientes” ao ano de 1981. A partir de 1981, nunca mais se utilizou a palavra “indivíduos” para se referir às pessoas com deficiência. [...] A década de 90 e a primeira década do século 21 e do Terceiro Milênio estão sendo marcadas por eventos mundiais, liderados por organizações de pessoas com deficiência. [...] “pessoas com deficiência” passa a ser o termo preferido por um número cada vez maior de adeptos, boa parte dos quais é constituída por pessoas com deficiência que, no maior evento (“Encontrão”) das organizações de pessoas com deficiência, realizado no Recife em 2000, conclamaram o público a adotar este termo. (SASSAKI, 2003, p. 3).

No contexto atual, além de usar a terminologia correta, ou seja, pessoas com deficiência é preciso considerar também que essas pessoas precisam ser incluídas no sistema regular de ensino, em todos os seus níveis.

A partir dessa abordagem histórica, e considerando que a independência do Brasil ocorreu somente em 1822, passa-se ao estudo da evolução da educação especial e inclusiva no âmbito nacional.

## **2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL**

O estudo da história demonstra que desde o descobrimento do Brasil, sua colonização e posterior independência, sempre se investiu muito pouco em educação. Esse fato infelizmente ainda se verifica na atualidade.

Assim, a educação no Brasil caminhou por veredas tortuosas desde o início, reservada a uma elite dominante e totalmente exploradora, sempre esteve voltada a estratificação e dominação social. Esteve arraigada por diversos séculos em nossa sociedade a concepção de dominação cultural de uma parte minúscula da mesma, configurando-se na ideia básica de que o ensino era apenas para alguns, e por isso os demais não precisariam aprender. (STIGAR; SCHUCK, 2014).

O atendimento escolar especial aos portadores de deficiência teve como marco inicial a data de 12 de setembro de 1854, quando D. Pedro II fundou, na cidade do Rio de Janeiro, o Imperial Instituto dos Meninos Cegos. A criação desse instituto teve a influência direta de um cego brasileiro, José Alvares de Azevedo, o qual, tendo estudado no Instituto dos Jovens Cegos de Paris, aplicou seus

conhecimentos, com muito sucesso, na educação de Adélia Sigaud, filha do Dr. José F. Xavier Sigaud, médico da família imperial (MAZZOTA, 2011, p. 28).

Em 1857, D. Pedro II criou o Imperial Instituto de Surdos-Mudos. Essa escola se caracterizou como um estabelecimento educacional voltado para a educação literária e o ensino profissionalizante de jovens surdos-mudos, com idade entre sete e quatorze anos (MAZZOTA, 2011, p. 31). Para Mendes,

Em 1874 é criado na Bahia o Hospital Juliano Moreira, dando início à assistência médica aos indivíduos com deficiência intelectual, e em 1887, é criada no Rio de Janeiro a “Escola México” para o atendimento de pessoas com deficiências físicas e intelectuais. [...] Prevaleceu, nesse período, o descaso do poder público, não apenas em relação à educação de indivíduos com deficiências, mas também quanto à educação popular em geral. (MENDES, 2010, p. 94).

Gradativamente foram surgindo trabalhos científicos e obras sobre o tema:

Os médicos foram os primeiros a estudar os casos de crianças com prejuízos mais graves e criaram instituições para crianças junto a sanatórios psiquiátricos. Em 1900, durante o 4º Congresso Brasileiro de Medicina e Cirurgia, no Rio de Janeiro, Carlos Eiras apresentou sua monografia, intitulada: “A Educação e Tratamento Médico-Pedagógico dos Idiotas”, que versava sobre a necessidade pedagógica dos deficientes intelectuais. (MENDES, 2010, p. 95 apud PEREIRA).

Outro exemplo é uma obra da década de 1920, de autoria do professor Norberto de Souza Pinto, intitulada “Infância Retardatária”. Esses estudos foram se ampliando e demonstrando o crescimento do interesse em torno do tema (MAZZOTA, 2011, p. 31).

O número de estabelecimentos de ensino regular mantidos pelo poder público, e que prestavam algum tipo de atendimento escolar especial a deficientes mentais, também cresceu gradativamente, chegando a 40 instituições até 1950, das quais uma era federal e as outras estaduais. Contava-se, na época, com mais quatorze estabelecimentos regulares, um federal, nove estaduais e quatro particulares, que atendiam alunos com outras deficiências (MAZZOTA, 2011, p. 31).

Mendes esclarece que

Enquanto se observava o crescimento da institucionalização, da implantação de escolas especiais comunitárias e de classes especiais nas escolas públicas, para os variados graus de deficiência em vários países ao longo da primeira metade do século XX, no Brasil predominou, no geral, a despreocupação com a conceituação, com a classificação e com a criação de serviços. A pequena seleção dos “anormais” na escola ocorria em função de critérios ainda vagos e baseados em “defeitos pedagógicos.” (MENDES, 2010, p. 97).

A educação especial, entendida como modalidade de ensino, só passou a figurar na política educacional brasileira no final da década de cinquenta, e início da década de 60, quando, a partir de 1957, passou a fazer parte das políticas públicas do governo federal, com a criação de campanhas específicas para esta finalidade (MAZZOTA, 2011, p. 52).

Em 1961, a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, Lei nº 4.024/61 o atendimento educacional às pessoas com deficiência passou a ser realizado com base nas suas disposições, que apontava “[...] o direito dos ‘excepcionais’ à educação, preferencialmente dentro do sistema regular de ensino.” (BRASIL, 1961).

A LDBEN de 1961 foi alterada pela Lei nº 5.692/71, que definiu “tratamento especial” para os alunos com “[...] deficiências físicas, mentais, ou que se encontrassem em atraso considerável quanto à idade regular de matrícula e os superdotados [...]” (BRASIL, 1971), porém, “[...] ela não promoveu a organização de um sistema de ensino capaz de atender às necessidades educacionais especiais e acabou reforçando o encaminhamento dos alunos para as classes e escolas especiais.” (BRASIL, 2007).

Em 1973, foi criado pelo MEC o Centro Nacional de Educação Especial – CENESP, responsável pela educação especial no Brasil, que “[...] impulsionou ações educacionais voltadas às pessoas com deficiência e às pessoas com superdotação, mas ainda configuradas por campanhas assistenciais e iniciativas isoladas do Estado.” (MOREIRA, 2014).

Na década de 70, as escolas comuns começaram a aceitar alguns alunos “deficientes” em salas comuns, contanto que esse aluno conseguisse se adaptar aos

métodos de ensino vigentes. É claro que raramente se adaptavam, até mesmo porque, a responsabilidade pela adaptação ou não era do próprio aluno:

O aluno, nesse processo, tinha que se adequar à escola, que se mantinha inalterada. A integração total na classe comum só era permitida para aqueles alunos que conseguissem acompanhar o currículo ali desenvolvido. Tal processo, no entanto, impedia que a maioria das crianças, jovens e adultos com necessidades especiais, alcançassem os níveis mais elevados de ensino. Eles engrossavam, dessa forma, a lista dos excluídos do sistema educacional. (BRASIL, 2001, p. 21).

Somente após a nova Constituição Federal de 1988, perceberam-se os primeiros movimentos em direção da educação inclusiva no Brasil, em que a responsabilidade pela educação e inclusão passa a ser do Estado e da sociedade, ou seja, ocorre uma inversão conceitual, pelo menos na teoria, pois passa a existir somente um tipo de educação, e esta é para todos, sem exclusão de classes sociais, raça e cor.

Em 1990 surge o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei nº 8.069/90, que no artigo 55 responsabiliza os pais, reforçando sua obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino (BRASIL, 1990).

Em 1994, foi publicada a Política Nacional de Educação Especial, que condicionava o “[...] acesso às classes comuns do ensino regular àqueles que apresentassem condições de acompanhar e desenvolver as atividades curriculares programadas do ensino comum, no mesmo ritmo que os alunos ditos normais.” (BRASIL, 1994, p.19). Essa Política não provocou uma reformulação das práticas educacionais de maneira que fossem valorizados os diferentes potenciais de aprendizagem no ensino comum. Na verdade ela manteve a responsabilidade da educação desses alunos a cargo da educação especial.

Com a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, se verificou considerável progresso. A Lei trata da educação especial no seu capítulo V, a partir do artigo 58, que conceitua a educação especial da seguinte forma: “Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais.” (BRASIL, 1996).

Esse conceito foi modificado e ampliado pela Lei nº 12.796 de 2013, que introduziu alterações na LDBEN, passando o artigo em comento a ter a seguinte redação:

Art. 58. Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

§ 1º Haverá, quando necessário, serviços de apoio especializado, na escola regular, para atender às peculiaridades da clientela de educação especial.

§ 2º O atendimento educacional será feito em classes, escolas ou serviços especializados, sempre que, em função das condições específicas dos alunos, não for possível a sua integração nas classes comuns de ensino regular.

§ 3º A oferta de educação especial, dever constitucional do Estado, tem início na faixa etária de zero a seis anos, durante a educação infantil. (BRASIL, 2013).

A Lei passa a prever a possibilidade de disponibilizar serviços de apoio especializado, para atender as demandas e especificidades desse público, na escola regular. O artigo 59, que assegura uma lista de direitos a esses educandos, utilizava a terminologia “educandos com necessidades especiais”. A partir das alterações introduzidas pela Lei 12.796/13, os especiais passam a ser denominados “[...] educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.” (BRASIL, 2013). O artigo tem a seguinte redação:

Artigo 59: Os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação:

I – currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específica, para atender às suas necessidades;

II – terminalidade específica para aqueles que não puderem atingir o nível exigido para a conclusão do ensino fundamental, em virtude de suas deficiências, e aceleração para concluir em menor tempo o programa escolar para os superdotados;

III – professores com especialização adequada em nível médio ou superior, para atendimento especializado, bem como professores do ensino regular capacitados para a integração desses educandos nas classes comuns;

IV – educação especial para o trabalho, visando a sua efetiva integração na vida em sociedade, inclusive condições adequadas para os que não revelarem capacidade de inserção no trabalho competitivo, mediante articulação com os órgãos oficiais afins, bem como para aqueles que apresentam uma habilidade superior nas áreas artística, intelectual ou psicomotora;



V – acesso igualitário aos benefícios e programas sociais suplementares disponíveis para o respectivo nível do ensino regular. (BRASIL, 2013).

No artigo 37 a mesma legislação estabelece oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.

Assim, a educação especial evoluiu de uma fase inicial, de cunho assistencial, para uma segunda fase, atingindo às instituições de educação escolar, visando à integração da educação especial no sistema regular de ensino, chegando a uma nova e desafiadora fase, a da inclusão.

O que se tem atualmente é um grande desafio de uma proposta de inclusão total e incondicional desses alunos nas salas de aula, não só do ensino regular, mas em todos os níveis de ensino.

Esse desafio compreende o atendimento a uma camada expressiva da população brasileira, pois segundo dados levantados pelo censo de 2010 do IBGE, existem 45,6 milhões de pessoas com deficiência no Brasil, o que equivale a 23,9 da população global. No censo, foram pesquisados os seguintes tipos de deficiência permanente: visual, auditiva e motora, de acordo com o seu grau de severidade, mental ou intelectual (BRASIL, 2013).

### **3 NORMAS DE ACESSIBILIDADE, RESPONSABILIDADE PELA SUA IMPLANTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO E A INCLUSÃO DE ALUNOS COM NECESSIDADES EDUCACIONAIS ESPECIAIS NO ENSINO SUPERIOR.**

Conforme abordado no decorrer desse estudo, é possível constatar que no Brasil existe considerável quantidade de leis que visam garantir os direitos de pessoas portadoras de deficiência.

Paralelamente e paradoxalmente se verifica o constante desrespeito a essas normas, especialmente no que diz respeito à acessibilidade. São ruas não adaptadas, meios de transporte coletivo que não permitem o acesso, e até mesmo os prédios públicos apresentam barreiras. Isso tudo se referindo apenas às barreiras

físicas, que se somam às barreiras atitudinais, que dificultam, e às vezes até inviabilizam o exercício regular de direitos de pessoas com deficiência.

A Lei 7.853 de 24 de outubro de 1989 dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – CORDE, e institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, e define crimes:

Art. 1º Ficam estabelecidas normas gerais que asseguram o pleno exercício dos direitos individuais e sociais das pessoas portadoras de deficiências, e sua efetiva integração social, nos termos desta Lei.

[...]

§ 2º As normas desta Lei visam garantir às pessoas portadoras de deficiência as ações governamentais necessárias ao seu cumprimento e das demais disposições constitucionais e legais que lhes concernem, afastadas as discriminações e os preconceitos de qualquer espécie, e entendida a matéria como obrigação nacional a cargo do Poder Público e da sociedade. (BRASIL, 1989).

A lei atribui aos entes públicos à responsabilidade direta por garantir o exercício de direitos ao portador de deficiência:

Art. 2º Ao Poder Público e seus órgãos cabe assegurar às pessoas portadoras de deficiência o pleno exercício de seus direitos básicos, inclusive dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à previdência social, ao amparo à infância e à maternidade, e de outros que, decorrentes da Constituição e das leis, propiciem seu bem-estar pessoal, social e econômico. (BRASIL, 1989).

Com relação especificamente às edificações, para que estas permitam a acessibilidade, o inciso v do artigo 2º, estabelece:

V - na área das edificações:

a) a adoção e a efetiva execução de normas que garantam a funcionalidade das edificações e vias públicas, que evitem ou removam os óbices às pessoas portadoras de deficiência, permitam o acesso destas aos edifícios, a logradouros e a meios de transporte. (BRASIL, 1989).

A mesma legislação atribui ao Ministério Público, ao Poder Executivo nas três esferas, e a outras organizações, ações fundamentais no sentido de fiscalizar e garantir a acessibilidade:

Art. 3º As ações civis públicas destinadas à proteção de interesses coletivos ou difusos das pessoas portadoras de deficiência poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal; por associação constituída há mais de 1 (um) ano, nos termos da lei civil, autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista que inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção das pessoas portadoras de deficiência. (BRASIL, 1989).

O Decreto nº 5.296 de 02 de dezembro de 2004, que regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, que garante prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, prevê expressamente:

Art. 5º. Os órgãos da administração pública direta, indireta e fundacional, as empresas prestadoras de serviços públicos e as instituições financeiras deverão dispensar atendimento prioritário às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. (BRASIL, 2004).

Na questão da acessibilidade, dispõe:

Art. 14. Na promoção da acessibilidade serão observadas as regras gerais previstas neste Decreto, complementadas pelas normas técnicas de acessibilidade da ABNT e pelas disposições contidas na legislação dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. (BRASIL, 2004).

O Decreto é claro ao identificar as normas técnicas que deverão ser utilizadas para implantar a acessibilidade, e atribui competência legislativa para a matéria ao poder público, nas três esferas: federal, estadual e municipal.

Ele também define o significado de acessibilidade:

Art. 8º Para os fins de acessibilidade, considera-se:  
I - acessibilidade: condição para utilização, com segurança e autonomia, total ou assistida, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos serviços de transporte e dos dispositivos, sistemas e meios

de comunicação e informação, por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida. (BRASIL, 2004).

No inciso II do artigo acima citado, identifica e conceitua barreiras, exemplifica os tipos de barreiras que devem ser eliminadas:

II - barreiras: qualquer entrave ou obstáculo que limite ou impeça o acesso, a liberdade de movimento, a circulação com segurança e a possibilidade de as pessoas se comunicarem ou terem acesso à informação, classificadas em:

- a) barreiras urbanísticas: as existentes nas vias públicas e nos espaços de uso público;
- b) barreiras nas edificações: as existentes no entorno e interior das edificações de uso público e coletivo e no entorno e nas áreas internas de uso comum nas edificações de uso privado multifamiliar;
- c) barreiras nos transportes: as existentes nos serviços de transportes;
- d) barreiras nas comunicações e informações: qualquer entrave ou obstáculo que dificulte ou impossibilite a expressão ou o recebimento de mensagens por intermédio dos dispositivos, meios ou sistemas de comunicação, sejam ou não de massa, bem como aqueles que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação. (BRASIL, 2004).

A questão a ser levantada e discutida nessa esteira é que, apesar das normas específicas sobre o tema, que regulamentam detalhadamente todas as ações que devem ser implantadas pelo poder público e pelas instituições, as pessoas com deficiência ainda precisam enfrentar tantas barreiras que lhes impedem o exercício de seus direitos.

Partindo desse entendimento de que as normas nem sempre são cumpridas pelos seus destinatários, percebe-se que é imprescindível que tais determinações legais saiam do papel e se tornem ações efetivas, pois caso contrário é letra morta. É preciso acreditar e cobrar a ação dos órgãos legalmente responsáveis pela fiscalização e cumprimento das ditas normas.

O que se percebe na prática, em nível regional, é que o Ministério Público vem desempenhando seu papel, oficiando as instituições para que apresentem e implantem seu plano de acessibilidade. Resta esperar que essas iniciativas prolonguem-se no tempo, melhorando sobremaneira a vida de pessoas com deficiência.

Quando se afirma que no atual modelo cabe às instituições promover condições de acessibilidade, incluem-se aí as instituições de ensino, em todos seus níveis. Para o presente estudo interessa, contudo, a análise da questão junto às instituições de ensino superior, que passa a ser objeto de abordagem.

Conforme já verificamos anteriormente nos últimos anos às discussões a respeito da inclusão de alunos com necessidades especiais no sistema regular de ensino tem se intensificado, principalmente no que se refere à sua inclusão no ensino fundamental e médio. No entanto, quando se faz um recorte desse contexto para o ensino superior, particular ou público, observa-se que o tema não teve o mesmo espaço de debate, pois somente há pouco tempo ele tem crescido em importância também nessa modalidade de ensino.

Em nível internacional o ensino inclusivo nas universidades vem obtendo destaque, como por exemplo, na Declaração de Salamanca (1994), documento que indica que “[...] cabe às Universidades desempenhar um importante papel consultivo na elaboração de serviços educativos especiais, principalmente com relação à pesquisa, à avaliação, à preparação de professores e à elaboração de programas e materiais pedagógicos.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 1994).

No Brasil, o tema tem gerado preocupação em âmbito governamental, a ponto de se tornar uma das prioridades da atual Política Educacional do MEC. A universalização do acesso ao ensino superior, provocou importantes debates e discussões em vários espaços sociais (PEREIRA, 2006).

A Portaria do MEC nº 3.284/03 estabelece requisitos de acessibilidade para os acadêmicos portadores de necessidades especiais para instruir processos de autorização e reconhecimento de cursos e de credenciamento de Instituições de Ensino Superior (BRASIL, 2003).

A procura de formação superior por pessoas com deficiência vem aumentando consideravelmente nos últimos anos, apesar de ainda não ser um número tão significativo, se compararmos, proporcionalmente, com o número geral dos alunos que ingressam na universidade (PEREIRA, 2006).



Conforme já referenciado, em 2004, o Decreto nº 5.296 regulamentou as Leis nº 10.048/00 e nº 10.098/00, estabelecendo normas e critérios para a promoção da acessibilidade às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (SILVA, 2008).

Vários programas, Decretos e Leis foram surgindo, dentre os quais se destacam:

[...] a Lei Federal nº 10.436, aprovada em maio de 2005, que, entre outros pontos relevantes, regulamenta em seu capítulo II a difusão da LIBRAS (Língua Brasileira de Sinais) e da Língua Portuguesa para o acesso dos surdos à educação. Para destacar esse ganho substancial no processo inclusivo no Ensino Superior, pode-se destacar o art. 8º dessa mesma lei, o qual afirma que as instituições de ensino da educação básica e superior, públicas e privadas, deverão garantir às pessoas surdas acessibilidade à comunicação nos processos seletivos, nas atividades e nos conteúdos curriculares desenvolvidos em todos os níveis, etapas e modalidades de educação. (SILVA, 2008, p. 5).

Em 2007 o Ministério da Educação publicou a Portaria Normativa ME nº 14, que dispõe sobre a criação do "Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior" que tem o objetivo de regulamentar o processo de acessibilidade para a Educação Superior:

O programa de acessibilidade na Educação Superior (Incluir) propõe ações que garantem o acesso pleno de pessoas com deficiência às instituições federais de ensino superior (Ifez). O Incluir tem como principal objetivo fomentar a criação e a consolidação de núcleos de acessibilidade na Ifez, os quais respondam pela organização de ações institucionais que garantam a integração de pessoas com deficiência à vida acadêmica, eliminando barreiras comportamentais, pedagógicas, arquitetônicas e de comunicação (BRASIL, 2007).

O programa Incluir tem como objetivos:

- 1.1. Implantar a política de educação especial na perspectiva da educação inclusiva na educação superior;
- 1.2. Promover ações que garantam o acesso e a permanência de pessoas com deficiência nas Instituições Federais de Educação Superior (IFES);
- 1.3. Fomentar a criação e/ou consolidação de núcleos de acessibilidade nas instituições federais de ensino superior;
- 1.4. Promover a eliminação de barreiras atitudinais, pedagógicas, arquitetônicas e de comunicações. (BRASIL, 2007).

Sabe-se, no entanto, que os programas e políticas públicas somente obterão êxito se efetivamente postas em prática pelas Instituições de Ensino Superior, Públicas ou Privadas.

Acadêmicos que possuem limitações físicas, como deficiências sensoriais ou motoras, exigem dessas instituições de ensino superior, dos seus professores e funcionários um olhar diferenciado, a partir das políticas de inclusão, que são de grande importância, na medida em que obrigam as mesmas a mudarem suas concepções, para o convívio e o enfrentamento das dificuldades reais de seus acadêmicos.

Nesse sentido, o ensino superior no Brasil vive o desafio de efetivar, na prática, a inclusão, promovendo a acessibilidade e permanência de portadores de necessidades especiais, garantindo que todos possam se beneficiar de uma educação de qualidade. É preciso assegurar que as Instituições de Ensino Superior estejam adequadas, trabalhando de forma inclusiva, assegurando as condições necessárias para oferecer respostas educativas condizentes às necessidades individuais de aprendizagem de cada um de seus acadêmicos.

A partir dessa breve pesquisa sobre a educação especial, seus fundamentos, sua história, as iniciativas oficiais, legislação, sua evolução conceitual, e finalizando com um direcionamento do tema ao ensino de nível superior, percebe-se que existem leis que garantem os direitos e a acessibilidade de pessoas com deficiência ao ensino superior, por outro lado, percebe-se que na prática o processo de adequação das instituições de ensino é lento, tanto em relação à acessibilidade, quanto na formação de seus professores e funcionários.

Muito já se evoluiu se considerarmos o tratamento dispensado às pessoas com deficiência na antiguidade, mas muito ainda está por ser feito, para se alcançar a inclusão de forma plena. Às Instituições de Ensino Superior cabe a importante tarefa de agir ativamente no sentido de realizar o ideal preconizado pelo legislador, e garantir o acesso e permanência das pessoas com deficiência nos espaços acadêmicos.

## CONCLUSÃO

Promover a inclusão de pessoas com deficiência no âmbito universitário ainda é um grande desafio para as Instituições de Ensino Superior, responsabilizadas legalmente pela condução desse processo. Questões como a formação dos seus professores e funcionários, investimento em infraestrutura para a acessibilidade, e sensibilização da comunidade acadêmica,

São tarefas que precisam ser desenvolvidas, com a maior brevidade, uma vez que a partir das garantias oferecidas pela legislação, pessoas com deficiência buscam, em número cada vez maior, a conquista do espaço acadêmico.

O modo de ver e tratar as pessoas com deficiência evoluiu, e hoje, felizmente, é perfeitamente normal se verificar a sua inserção no mundo acadêmico e profissional. No entanto, o que se percebe a partir da pesquisa é que ainda se está longe do ideal, em que o processo inclusivo aconteça de forma natural e espontânea.

A pesquisa proporcionou a oportunidade de uma "viagem" através de diferentes momentos históricos do Brasil, marcados por conceitos e orientações diversas sobre a forma de educar as pessoas com deficiência, desde a indiferença até a segregação, da educação especial até a educação inclusiva. E assim chegou-se ao presente em que se a inclusão de pessoas com deficiência em todos os níveis de ensino, a formação e a busca da socialização são metas impostas pela lei às instituições de ensino, incluindo o nível superior.

Confirma-se com a pesquisa a existência de legislação protetiva dos direitos das pessoas com deficiência, no entanto, ainda permanecem barreiras, tanto físicas quanto atitudinais, para que os direitos garantidos por essa mesma legislação possam ser plenamente efetivados.

Para uma instituição de ensino se adaptar à legislação que prevê a inclusão, é preciso que ela faça constar esse objetivo em seu Plano de Desenvolvimento Institucional, e promova, a partir dele, as ações necessárias para refletir sobre a sua prática.

É importante destacar a importância dos órgãos fiscalizadores, em especial o papel do Ministério da Educação e Cultura e do Ministério Público Federal. Uma lei, cujo cumprimento não é fiscalizado, tende a ser ignorada. Nesse sentido, os órgãos responsáveis pela fiscalização, também tem importante papel no sentido de assegurar a adaptação das instituições às normas que visam promover a acessibilidade e a inclusão.

O universo acadêmico é um importante agente de mudanças, que possui a capacidade de transformar a realidade, e como agente transformador, seu papel é fundamental no processo inclusivo. A legislação, isoladamente, é apenas o início da mudança, é preciso que todos os envolvidos no processo educativo cumpram o seu papel, façam a sua parte com relação à inclusão de pessoas com deficiência no ambiente escolar, preparando as mesmas para integrarem, oportunamente, o mercado de trabalho, promovendo dessa forma o seu bem-estar.

## REFERÊNCIAS

BAÚ, Jorgiana; KUBO, Olga Mitsue. **Educação Especial e a Capacitação do Professor para o Ensino**. Curitiba: Juruá, 2009.

BEYER, Hugo Otto. Educação Inclusiva ou Integração Escolar? Implicações pedagógicas dos conceitos como rupturas paradigmáticas. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; SECRETARIA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL. **Ensaio Pedagógicos**. Brasília: Ministério da Educação; Secretaria de Educação Especial: 2006. Disponível em: <<http://portaldoprofessor.mec.gov.br/storage/materiais/0000013526.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 5.296**, de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm). Acesso em: 12 fev. 2013.

BRASIL. Dia Internacional das Pessoas com Deficiência. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://7a12.ibge.gov.br/voce-sabia/calendario-7a12/event/57-dia-internacional-das-pessoas-com-deficiencia>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

BRASIL. **Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica.** Brasília: Ministério da Educação; Secretaria de Educação Especial, 2001.

BRASIL. **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: 28 jan. 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.796**, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm)> Acesso em: 12 fev. 2013.

BRASIL. **Lei nº 4.024**, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm)>. Acesso em 12 de fev. 2013.

BRASIL. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm)>. Acesso em: 12 fev. 2013.

BRASIL. **Lei nº 7.853**, de 24 de outubro de 1989. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7853.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7853.htm)>. Acesso em: 12 fev. 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8069.htm)>. Acesso em: 00 mês. ano.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 12 fev. 2013.

BRASIL. **Política Nacional de Educação Especial.** Brasília: Ministério da Educação; Secretaria de Educação Especial, 1994.

BRASIL. **Portaria nº 3.284**, de 7 de novembro de 2003. Dispõe sobre requisitos de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiências, para instruir os processos de autorização e de reconhecimento de cursos, e de credenciamento de instituições. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/port3284.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2013.



BRASIL. **Portaria Normativa nº 14**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a criação do "Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior". Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/programa\\_incluir.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/programa_incluir.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2013.

COSTA, Maria da Piedade Resende (Org.). **Educação Especial**: aspectos conceituais e emergentes. São Carlos: EdUFSCar, 2009.

GARCIA, Vinicius Gaspar. As pessoas com Deficiência na História do Mundo. **Bengala Legal**, [S.l.], out. 2011. Disponível em: <<http://www.bengalalegal.com/pcd-mundial>>. Acesso em: 23 jan. 2013.

MAZZOTA, Marcos J. S. **Educação Especial no Brasil**: História e Políticas Públicas. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MENDES, Enicéia Gonçalves. Breve histórico da Educação Especial no Brasil. **Educación y Pedagogía**, v. 22, n. 57, p. 93-110, maio/ago. 2010. Disponível em: <<http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/revistaeyp/article/viewFile/9842/9041>>. Acesso em: 05 fev. 2013.

MOREIRA, Camila. Marcos Históricos e Legais da Educação Especial no Brasil. **JusBrasil**, [S.l.], 2014. Disponível em: <<http://cmoreira2.jusbrasil.com.br/artigos/111821610/marcos-historicos-e-legais-da-educacao-especial-no-brasil>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Declaração de Salamanca e Enquadramento da ação nas áreas das necessidades educativas especiais**. In: Conferência Mundial sobre necessidades educativas especiais: acesso e qualidade. Salamanca, Espanha, 7 a 10 de Jun. 1994. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

PEREIRA, Marilú Mourão. A Inclusão de Alunos com Necessidades Educativas Especiais no Ensino Superior. **UNirevista**, São Leopoldo, v. 1, n. 2, p. 1-6, abr. 2006. Disponível em: <[http://www.faders.rs.gov.br/uploads/1208183558UNIrev\\_Pereira.pdf](http://www.faders.rs.gov.br/uploads/1208183558UNIrev_Pereira.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2013.

SASSAKI, Romeu Kazumi. **Como chamar as pessoas que tem Deficiência?** São Paulo: RNR, 2003.

SILVA, Maria do Pilar Lacerda Almeida. A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. **Inclusão**: Revista da Educação Especial, Brasília, v. 4, n. 1, p. 7-17, jan./jun. 2008. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/revinclusao5.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

SILVA, Otto Marques da. **A Epopeia Ignorada**: a pessoa deficiente na história do mundo de ontem e de hoje. São Paulo: Cedas, 1986.

STIGAR, Robson; SCHUCK, Neivor. **Refletindo sobre a História da Educação no Brasil**. Disponível em: <<http://www.opet.com.br/site/pdf/artigos/EDUCACAO-refletindo-sobre-a-historia-da-educacao-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2013.

## **A SOCIEDADE GLOBALIZADA E OS DESAFIOS DA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

Domingos Benedetti Rodrigues<sup>10</sup>  
Daniela da Rosa Molinari<sup>11</sup>

### **RESUMO**

A proposta do presente trabalho é levar à discussão o tema resíduos sólidos, que por sua vez, precisa buscar soluções à sua gestão, principalmente numa sociedade de consumo, onde o descarte torna-se algo inevitável. É uma sociedade da descartabilidade, uma consequência da vida agorista das pessoas como define Bauman, que tende ser apressada, num ciclo produzir- consumir- descartar, onde a cada dia se produz mais resíduos, na sua maioria são destinados inadequadamente. Para o estudo a respeito da sociedade globalizada e os desafios da gestão dos resíduos sólidos voltados à sustentabilidade, a abordagem está estruturada em três momentos, quais sejam: o primeiro versa a respeito de produzir, consumir e como descartar, o segundo diz respeito do que fazer com os restos do consumo, e, por último, a busca de novos caminhos para se promover o desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: sociedade de consumo – resíduos sólidos – gestão e sustentabilidade.

### **ABSTRACT**

The proposal of this work is to bring to the discussion the topic solid waste which in turn need to seek solutions to their management, especially in a consumer society, where the disposal becomes inevitable. Is a society of disposability, a consequence of life agorista of people like defines Bauman, which tends to be

---

<sup>10</sup> Doutorando em Educação nas Ciências pela UNIJUI - RS - Turma 2012. Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais. Graduado na Licenciatura em Artes Práticas Habilitação em Técnicas Agrícolas. Professor do Curso de Direito e das Faculdades Integradas Machado de Assis – FEMA e do curso de Direito da Universidade de Cruz Alta – UNICRUZ. Professor Coordenador dos Projetos de Extensão em “Educação Ambiental: assessoria e consultoria nas organizações”, do projeto de pesquisa sobre a “Responsabilidade socioambiental da empresa” e do projeto de extensão sobre a “Responsabilidade socioambiental das Faculdades Integradas Machado de Assis – FEMA”, ambos mantidos pelo curso de Direito da Instituição. Advogado. e-mail: mingojuslex@yahoo.com.br

<sup>11</sup> Formada em Direito pela UNICRUZ – Universidade de Cruz Alta. Mestranda em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul- UNIJUI. Bolsista UNIJUI. Estagiária no componente curricular de Direito Ambiental do curso de Direito da UNICRUZ. e-mail: danielarmolinari@hotmail.com

rushed, a cycle produce-consume-discard, where each day more waste is produced that are mostly intended inappropriately. For the study of the globalized society and challenges of solid waste management geared to sustainability, the approach is structured in three moments, namely: the first versa about produce, consume and discard. The second concerns what to do with the remains of consumption. And, lastly, the search for new ways to promote sustainable development.

Keywords: consumer society – solid waste – management and sustainability.

## INTRODUÇÃO

O atual modelo econômico fundado no tripé da produção, do consumo e do lucro vem implicando uma ordem de transformações socioambientais. Muitas catástrofes ambientais acontecem comprometendo o equilíbrio ambiental e o desenvolvimento humano com qualidade. Outros desequilíbrios poderão acontecer se o modelo de extração, produção e degradação do meio ambiente continuar nesta mesma velocidade.

Dentre os diversos impactos negativos, um dos maiores problemas ambientais que a sociedade moderna enfrenta é a excessiva geração de resíduos sólidos e a disposição inadequada dos mesmos. Não há como negar alguns avanços e melhorias na vida das pessoas, como também ignorar o problema gerado pelos restos do consumo, pois, o mundo nunca teve tantas pessoas, vivendo tanto tempo e com uma ambição tão grande de explorar os recursos do planeta, de produzir e consumir os produtos deste sistema, quanto na atualidade.

A questão em debate é que as pessoas, em sua maioria, pensam que basta colocar o lixo na lixeira e o problema dele está resolvido. Pensamento equivocado, pois o problema começa aí. A ausência de tratamento adequado desencadeia vários impactos no meio social e ambiental, o desafio gira em torno do melhoramento na gestão e no gerenciamento dos resíduos sólidos, que envolvem ações políticas e sociais, assim como, conciliar desenvolvimento econômico e tecnológico com ações de responsabilidade socioambiental.

O Brasil é o quinto maior produtor de descartável do mundo, só perde para a União Européia, Estados Unidos, China e Japão (DIÁRIO DO CENTRO DO

MUNDO). Em 2013, o Brasil produziu 74,6 milhões de toneladas de resíduos sólidos, o que corresponde um aumento de 4,1% a mais que no ano de 2012. Desse total de lixo, a grande maioria teve destino impróprio e o meio ambiente passa ser a principal vítima pela poluição visual, olfativa, obstrução de vias e tubulações de água, contaminação do solo e da água, juntamente com a proliferação de doenças.

Considerando esta problemática que bate na nossa porta e que hoje, é impasse para os gestores públicos, a gestão de resíduos sólidos tornou-se, nas últimas décadas, um tema de preocupação, o que nos leva a perguntar: o que fazer com os restos do consumo e como reduzir esta produção? Quais são as dificuldades, os desafios e as alternativas para a gestão dos resíduos sólidos na sociedade atual? Questionamentos como estes, serão abordados e discutidos ao longo deste trabalho, a fim de identificar ações e possíveis maneiras que possibilitem o Poder Público juntamente com o cidadão e a sociedade em geral, gerenciar este problema e minimizar os seus impactos ambientais.

## **1 PRODUZIR, CONSUMIR E DESCARTAR.**

O processo de globalização vem acompanhado de profundas transformações no aspecto econômico, social, político, cultural e ambiental, que atinge indistintamente cada indivíduo. A força motriz do mundo globalizado é o capitalismo que se configura pela busca incessante pela produção, pela expansão dos mercados e por maiores lucros. Muitos avanços e melhorias de vida vêm sendo proporcionado às pessoas, mas tudo tem o seu preço. Hoje quem é vítima desse sistema de produção é o meio ambiente, pois este é tido como ilimitado. Os setores de produção para atingir seus objetivos, precisam produzir e fazer circular seus produtos. Já os indivíduos, consomem o que é preciso para a sua subsistência e muito além da sua necessidade vital.

Sendo assim, o cenário mundial globalizado é marcado por grandes mudanças positivas, mas outras apresentam resultados negativos, o que significa dizer, que para alguns a globalização é sinônimo de felicidade e para outros, significa a infelicidade.

Para Santos nós vivemos uma globalização hegemônica, marcada pelo domínio de um capital destrutivo e pela exclusão social, o que torna imprescindível criarmos uma globalização contra hegemônica. A globalização contra hegemônica será através de um conjunto vasto de iniciativas, de organizações e de movimentos que lutem contra as conseqüências econômicas, sociais e políticas da globalização hegemônica. Será mediante o sentimento de solidariedade e de união face aos problemas globais, entre os quais, se inclui os problemas ambientais (SANTOS, 2008).

Ligado à globalização hegemônica, está o processo de industrialização, que para Beck “[...] expõe os indivíduos às inúmeras modalidades de riscos e de contaminação nunca observados anteriormente, constituindo em ameaças para as pessoas e para o meio ambiente [...]” (BECK, 2006, p. 69), isto é, os riscos que acompanham a industrialização e o desenvolvimento de novas tecnologias. “Na sociedade de risco, os riscos ultrapassam os limites do tempo e dos territórios, e são produtos dos excessos da produção industrial.” (BECK, 2006, p. 69).

Sobre o comportamento humano, Sachs refere-se que o homem, em muitos momentos, é o mestre arrogante da natureza e, em outros, o prisioneiro de um sistema de escala planetária, onde produções e poluições se agregam para esmagá-lo (SACHS, 1986). E na mesma linha, Serres chama a atenção que “[...] o mundo configurado pela imundice deve dar lugar ao belo e à paz.” (SERRES, 1994, p. 46).

Todo processo produtivo causa impactos no meio ambiente, ao ser intensamente utilizado pelo homem, para atender a gama dos objetivos produtivos e de consumo, um particular estilo de vida da sociedade hodierna. Ao mesmo tempo, este mesmo espaço tem sido utilizado como um receptor dos resíduos oriundos do processo de produção e de consumo desta mesma sociedade, que embora dividida em classes sociais, produz qualidades e quantidades de lixo peculiares, mas que na soma, potencializam os impactos ambientais.

Dentre as principais conseqüências produzidas pela globalização hegemônica, temos a formação de uma sociedade consumista, que por conseqüência, leva ao surgimento de uma das maiores preocupações do planeta: os



restos do consumo (resíduos). Constitui-se num grave problema ambiental, que afeta principalmente as cidades.

Os produtos são criados com a intenção de gerar e satisfazer as necessidades do consumidor. Há uma necessidade incessante de consumir cada vez mais. Dessa forma, o consumidor é o alvo do mercado, pois sem ele não existe. O resultado esperado do consumo é o encontro com sua felicidade, pois, cada vontade adquirida, implica a criação de uma nova necessidade de consumo. Na sociedade do consumo, inaugura-se uma “sociedade do desejo”, onde o progresso e a felicidade são cada vez mais associados à melhoria das condições de vida e à aquisição de objetos de consumo (LIPOVETSKY, 2007, p. 35).

O atual modelo baseia-se em inovações tecnológicas, na difusão do capital, na competição e na busca pelo lucro e para atingir estes fins, necessita da expansão do consumo, o que com freqüência se vê em produtos que se tornam obsoletos em poucos meses ou anos, precisando ser substituído por outro, sem levar em consideração os limites impostos pela natureza.

O consumo em larga escala representa o combustível que movimenta um círculo vicioso de exploração, consumo, descarte e desperdício, sendo esta última fase, a causa de inúmeros problemas socioambientais.

O mercado impõe um ritmo acelerado de descarte. A não durabilidade dos produtos pela má qualidade dos materiais garante o retorno dos consumidores em busca de novos produtos. Entre buscar conserto, é mais fácil jogar fora e comprar um novo produto. Além disso, existe uma descartabilidade imediata, de produtos fabricados para serem consumidos uma única vez.

Exemplo disso, entre muitos, é a multinacional Philips pela agressividade ambiental gerada por grande empresa capitalista. Em 1938, as lâmpadas fluorescentes produzidas tinham uma vida útil média de 10 mil horas, mas como a lógica do capitalismo é aumentar os lucros, a empresa investiu em pesquisas para programar a obsolescência das lâmpadas de modo que reduzisse a vida útil em 90%. Sendo assim, a vida útil das lâmpadas fluorescentes é de mil horas. O resultado dessa artimanha das grandes empresas é um dano ambiental considerável, pois isso representa somente no Brasil, mais de 30 milhões de

lâmpadas desse tipo jogadas no lixo todo ano (INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA E DEFESA DO MEIO AMBIENTE, 2014).

Quanto a descartabilidade, Bauman argumenta que na vida “agorista” dos cidadãos consumidores o motivo da pressa é, em parte, o impulso de adquirir e juntar, mas, o que torna a pressa de fato imperativa é a necessidade de descartar e substituir (BAUMAN, 2008). Nesta mesma linha, Baudrillard descreve:

Vivemos o tempo dos objetos (...). Chegamos ao ponto que o consumo invade toda a vida, em que todas as atividades se encadeiam do mesmo modo combinatório, em que o canal de satisfações se encontra previamente traçado, hora a hora, em que o envolvimento é total. (BAUDRILLARD, 1995, p. 15).

Todo processo produtivo causa impacto no meio ambiente, ao ser intensamente utilizado pelo homem para atender a gama de metas de produção em alta escala e de consumo, como sendo um particular estilo de vida da sociedade hodierna, que precisa ser revista. Ao mesmo tempo, este espaço tem sido utilizado como um receptor dos resíduos oriundos do processo de produção e de consumo da sociedade, que embora dividida em classes sociais, produz qualidades e quantidades de descartáveis peculiares, mas, que na soma de tudo isso, potencializam o impacto ambiental com repercussões, muitas vezes imensuráveis para toda a sociedade.

A expansão da indústria também não foi um fenômeno isolado da globalização hegemônica, pois, se desencadeou outro fenômeno global, a urbanização, que é o crescimento da população urbana. O Brasil tornou-se um país urbano somente na segunda metade do século XX, ou seja, mais de cinquenta por cento da população passou a residir nas cidades. A partir da década de 1950, este processo tornou-se cada vez mais acelerado, o que se deve, sobretudo, a intensificação da industrialização brasileira.

O surgimento das cidades e o crescimento de suas áreas urbanas têm contribuído para a ampliação da gama dos problemas socioambientais. No ambiente urbano, os costumes e hábitos de um povo ou comunidade, caracteriza a forma de uso deste ambiente. As pessoas agem como fatores determinantes para as

alterações e impactos ambientais, pois, ao longo do tempo modificam a paisagem e comprometeram o ecossistema, e, conseqüentemente, a qualidade de vida que as cidades deveriam oferecer aos seus moradores.

Ricklefs considera as cidades uma das maiores fontes de agressão ambiental, ao ressaltar que na área urbana, a poluição dos mananciais ocorre por várias outras maneiras, onde constituem fontes poluidoras os esgotos domésticos e industriais, a destinação inadequada de resíduos sólidos em terrenos baldios e as margens dos rios (RICKIEFS, 1996).

Estamos vivendo um momento crucial a respeito da produção dos descartáveis, na qual a regra tem sido a produção em escala, o consumo desmedido dos bens de produção e o descarte dos bens de consumo devido ao surgimento de novos produtos e modelos, que tornam os anteriores rapidamente obsoletos. Outro fator resultante deste modelo de economia centra na produção, no consumo e no descarte, é a enorme quantidade de embalagens, que são descartadas, muitas vezes de forma irregular, poluindo, por sua vez, os ambientes natural, urbano, do trabalho e o cultural.

Portanto, o grande desafio que se posta diante das pessoas, da sociedade como um todo e do Poder Público Federal, Estadual e Municipal é, conjuntamente planejar, efetivar e avaliar políticas ambientais de enfrentamento a questão dos descartáveis, como preceitua o caput do artigo 225 de Constituição Brasileira de 1988. Mas, o que desafia a sociedade e o Poder Público é a manutenção da atual política de desenvolvimento centrada na produção, no consumo e no descarte, ou, se cria as condições necessárias para construir uma nova política de desenvolvimento centrada na sustentabilidade.

## **2 OS RESTOS DO CONSUMO**

O problema dos resíduos sólidos só começou a ganhar destaque no contexto ambiental em meados do século XIX, em decorrência de padrões de vida criados pela nova ordem mundial hegemônica, trazidas pela revolução industrial. Este problema como já demonstrado vem se agravando na maioria dos países e em

determinadas regiões, dado o aumento da população e o acelerado crescimento urbano.

Tais fatores somados à evolução dos costumes, o aumento do padrão de consumo, a mudança de hábitos, ao desenvolvimento tecnológico, científico e industrial, entre outros, tem influenciado diretamente na quantidade e qualidade dos resíduos sólidos produzidos particularmente nas cidades.

Segundo Philippi a história dos resíduos sólidos parece se confundir com a própria história do homem, pois a partir do momento em que os homens começaram a se fixar em determinados locais, abandonando o estilo nômade, novos hábitos em relação aos resíduos sólidos foram criados pela atividade humana, como alteração introduzida pelo novo modo de vida (PHILIPPI, 1999).

Se na metade do século XX, a composição do descartável compreendia matérias orgânicas, restos de comida, pele, com o avanço tecnológico outros tipos de resíduos passaram a se fazer presente do nosso cotidiano. São os plásticos, pilhas, isopores, baterias de celular, lâmpadas, eletrodomésticos, computadores, dentre outros. Como exemplos clássicos do surgimento dos novos resíduos, a cinqüenta anos, utilizavam nos bebês as fraldas de tecidos que não eram descartadas com frequência, a alimentação consistia em sopinhas feitas em casa e o leite era acondicionado em garrafas reutilizáveis.

Nos dias de hoje, o curioso é a vida de um bebê, a começar pelo uso de fraldas descartáveis, dos potinhos de sopa adquiridos no supermercado, do leite embalado em tetrapark, sem contar os produtos de higiene utilizados. Essa mudança de hábito e de consumo prova o quanto aumentou a produção do descartável no nosso dia a dia, à medida que estes novos produtos foram lançados no mercado.

Outro exemplo ambientalmente agressivo que resulta da busca constante pelo lucro são as embalagens não retornáveis, cujo uso se expandiu na sociedade nas últimas décadas, substituindo o lugar das garrafas de vidro e proporcionando maiores lucros para as empresas. Esta substituição é lucrativa, pois elimina os gastos com o recolhimento das garrafas, transporte, lavagem e esterilização, que impunham um processo industrial adicional e custoso. Já a embalagem não

retornável, seja ela de papelão ou PET, reduz todos estes custos e ainda gera vantagem maior para a empresa, no momento que a própria embalagem acaba sendo vendida juntamente com seu conteúdo, não tendo o consumidor a liberdade de escolher só o produto que precisa. Após o uso do produto joga fora a embalagem, gerando um custo ambiental significante. Neste contexto, Santos chama atenção que

[...] o lixo é o componente característico de uma cultura individualista, na qual o indivíduo vê nos objetos possuídos e consumidos o sentido de sua própria identidade, tendo como princípio o pleno poder de uso e destino das coisas consumidas transitoriamente. Num modo de existência em que o indivíduo não se sente participante da natureza e nem mantém uma relação viva com os objetos de conquistas, estes se tornam coisas efêmeras, facilmente descartáveis, de valor transitório. (SANTOS, 2000, p. 75).

No ambiente urbano tais costumes e hábitos implicam na produção exagerada de descartável. O consumo cotidiano de produtos industrializados é responsável pela exacerbada produção de lixo urbano, que de tal intensidade não é possível conceber uma cidade sem considerar a problemática gerada pelos resíduos sólidos.

Segundo Ross, o lixo gerado pela sociedade urbana tem se tornado cada dia mais problemático, pois a população aumenta e gera volumes de lixo cada vez maiores. Essa produção somada com a evolução técnica e o processo crescente de desenvolvimento industrial geram, cada vez mais, outros tipos de lixo, que por si só a natureza não consegue destruir, como os plásticos e vidros, que não são biodegradáveis (ROSS, 2008, p. 218).

Sendo assim, os resíduos sólidos descartáveis é um dos grandes problemas socioambientais da nossa atualidade. Pode-se dizer socioambiental, por que além de afetar as questões ambientais também interfere nas questões sociais. Pode ser percebido nas grandes enchentes que ocorrem nas cidades, onde as chuvas torrenciais têm seu escoamento pelos canais de esgoto, causando o entupimento pelo descartável disposto de forma inadequada. Este fator faz com que seus moradores percam seus familiares, bens e se coloquem em uma situação de risco à

saúde, com o aumento das possibilidades de doenças, como a leptospirose e a dengue.

Dessa forma, é possível afirmar que os problemas do descartável não se restringem apenas a poluição visual e do ar, contaminação das águas e do solo, pois seja qual for a poluição, há uma influência direta e negativa na qualidade da vida humana. Assim, ocorre o comprometimento e a efetivação do direito fundamental previsto no art. 225 da CF/88 que, “Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para às presentes e futuras gerações.” (BRASIL, 1988).

Entretanto, um dos grandes desafios com que se defrontam as municipalidades é a definição de diretrizes e a concepção de políticas que assegurem o desenvolvimento urbano e o gerenciamento sustentável dos resíduos sólidos, a partir de modelos ambientais, sociais e econômicos. O planeta já não tem mais condições de absorver todos os resíduos gerados (ROMANI, 2004).

Neste diapasão, vê-se uma sociedade fadada à própria degradação. Pereira vai ao extremo. Diz que, nesse sistema linear, a sociedade afundará no próprio lixo, rebotalhos humanos criados pela exclusão social e montanhas de entulhos e rejeitos produzidos, criado pela sociedade de consumo (PEREIRA, 2009).

Serres o equipara a uma “imundície” de resíduos que encobre a beleza natural e questiona: “Como é que as paisagens divinas, a montanha sagrada e o mar com o sorriso inominável dos deuses puderam transformar-se em campos de estrume ou abomináveis receptáculos de cadáveres?” (SERRES, 1994, p. 45).

Quanto à destinação final dos resíduos há uma nítida diferença em relação aos países ricos e países pobres. Os EUA, por exemplo, priorizam a alternativa do aterro sanitário, outros como a Noruega, Suécia preferem a incineração e o reaproveitamento de energia, inclusive chegam a comprar resíduos para gerar energia, pois a queima é mais ecologicamente correta que simplesmente o gás liberado. O mesmo ocorre em relação aos percentuais de reciclagem e compostagem, também são bastante razoáveis entre eles, embora que apresentem inúmeras vantagens ainda são ineficientes, limitando-se a um número muito



reduzido daqueles que executam estas atividades. Enquanto isso, nos países pobres, a maior parte do resíduo vai para o lixão a céu aberto, onde crianças, adolescentes e adultos convivem entre ratos, moscas e pássaros na busca de sua subsistência.

### **3 A BUSCA DE NOVOS CAMINHOS PARA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Por muito tempo o homem manteve a ilusão de que a natureza fosse capaz de regenerar-se, independente das agressões sofridas por sua intervenção, ou que o desenvolvimento das ciências pudessem resolver os problemas ambientais causados pelo progresso sem limites.

Yu lembra que a preocupação com o meio ambiente surge a partir da utilização acelerada dos recursos naturais, num ritmo maior do que a capacidade natural de reposição dos ecossistemas, o que significa dizer que as cargas dos dejetos ou o volume dos resíduos sólidos gerados está acima da capacidade de suporte ecológico (YU, 2004).

A sociedade sustentável se traduz no desenvolvimento duradouro. Para Boff sustentável é a sociedade ou o planeta que produz o suficiente para si e para os seres do ecossistema, que extrai da natureza somente o que ela pode repor e que desencadeia um sentido de solidariedade geracional, ao preservar os recursos naturais com vista nas necessidades das futuras gerações (BOFF, 1999).

Guiddens ao tratar dos problemas ambientais causados pelo consumo, destaca que grande parte dos debates em torno do meio ambiente e do desenvolvimento econômico, devem ser compreendidos considerando a relação direta desses com os padrões de consumo que a sociedade contemporânea apresenta, uma vez que o consumo resulta na utilização por parte das pessoas e da sociedade, de produtos, serviços ambientais, energia e recursos naturais (GUIDDENS, 2005).

Com base nessa compreensão, Leff menciona que “[...] os impactos sociais e ecológicos, evidenciados pela desigualdade social, pelo aumento da pobreza e pela

degradação dos recursos naturais, resultantes dos dominantes padrões de produção e consumo, deflagram uma crise ambiental planetária.” (LEFF, 2004, p. 352).

Na mesma linha Fernandez alerta que as alterações ambientais ocorrem por inúmeros fatores, alguns naturais e outros por intervenções não naturais. É fato que o desenvolvimento tecnológico contemporâneo e as culturas das comunidades têm favorecido para que essas modificações no meio ambiente se intensifiquem, em especial ambiente urbano. O morador urbano, independentemente de classe social, deseja viver em um ambiente digno e saudável que contemple as melhores condições para vida, isso quer dizer um espaço que favoreça a qualidade de vida: água e ar puro, desprovido de poluição, ruas limpas, saneamento básico, recolhimento dos resíduos urbanos e destino adequado, entre outras características tidas como essenciais (FERNANDEZ, 2004).

Entretanto, compreender um ambiente urbano implica em observar que o uso, as crenças e hábitos do morador urbano têm promovido alterações e impactos ambientais significativos no ambiente urbano. Este cenário deve ser compreendido como uma crise ecológica e toda crise sugere uma reforma.

Sobre a reforma, Viola sugere a “reforma ecológica”, como alternativa de uma cidade mais democrática, mais humana, que ofereça qualidade de vida a seus habitantes, configurando assim a cidade do ser humano. Não é apenas a cidade onde os transportes e aluguéis sejam mais acessíveis, onde cada família tem direito a um terreno, mas uma cidade arborizada, com silêncio e alegria, menos verticalizada, menos agressiva e com menores índices de poluição do ar, do solo e da água. No Brasil, a “reforma” é urgente, especialmente no ambiente urbano pelos visíveis impactos ambientais, que em sua grande maioria, o lixo urbano é responsável (VIOLA, 1987, p. 129).

A instituição da Política Nacional dos Resíduos Sólidos regulamentada pela Lei nº 12.305/2010, representa um marco importante na gestão ambiental no Brasil, fundada em princípios como a sustentabilidade, a responsabilidade compartilhada quanto a questão ambiental, e que incumbe à sociedade como um todo, cidadãos, governos, setor privado, sociedade civil, a responsabilidade pela gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos.

Esta Lei tem como finalidades precípua promover a redução do consumo, a reutilização e a reciclagem dos materiais e a redução na geração de resíduos sólidos e está consubstanciada em princípios que vêm ao encontro do conceito de desenvolvimento sustentável, dentre eles: a prevenção e a precaução, o poluidor pagador e o protetor recebedor, a ecoeficiência, o respeito às diversidades, o direito à informação, o protagonismo social e a visão sistêmica que possibilita a introdução do princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, por meio da cooperação entre as diferentes esferas do poder público, do setor empresarial e da sociedade civil.

Para atingir os objetivos desta Política, a população precisa se conscientizar que a gestão dos resíduos sólidos é de responsabilidade de todos os geradores, cabendo ao Poder Público investir na melhoria de técnicas de tratamento e disposição dos resíduos, visando minimizar e corrigir os impactos gerados pelo lixo. Somente com a criação de novos hábitos poderemos contribuir para a construção de uma sociedade mais consciente, mais civilizada, mais atenta, mais comprometida e mais limpa, afinal a qualidade de vida do ser humano está intimamente ligada a estes hábitos. Sendo assim, Capra<sup>12</sup> chama a atenção que todos os seres vivos são membros de comunidades ecológicas ligadas umas às outras numa rede de interdependência (CAPRA, 2009).

Cabe ao Estado, assumir sua responsabilidade de órgão gestor, com a incumbência maior de elaborar políticas públicas que propiciem desenvolvimento, sustentabilidade e a integridade das estruturas sociais e ambientais. De outra banda, cabe à sociedade a responsabilidade como geradora de resíduos, o que lhe impõe a adoção de medidas socioeducativas que conscientizem cada cidadão de que o lixo é problema de quem o produz, dando ênfase à reciclagem como instrumento principal para destinação final do lixo.

---

<sup>12</sup> CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas**. São Paulo: Cultrix, 2009. Marcelo Brandão Cipolla, tradutor da obra, destaca que Capra demonstra de modo conclusivo que os seres humanos estão inextricavelmente ligados à teia da vida em nosso planeta e mostra quão imperiosa é a necessidade de organizarmos o mundo segundo um conjunto de crenças e valores que não tenha o acúmulo de dinheiro por único sustentáculo e isso não só para o bem estar das organizações humanas, mas para a sobrevivência e sustentabilidade da humanidade como um todo.

Capra<sup>13</sup> acredita que, no século XXI, dois fenômenos serão decisivos sobre a humanidade, ambos conectados em rede: primeiro, o capitalismo global ascendente que busca elevar a riqueza e o poder de suas elites. O segundo é a criação de comunidades sustentáveis, que tenham como fundamento a “sustentabilidade da teia da vida”. A sobrevivência da humanidade dependerá essencialmente de nossa alfabetização ecológica, como também da nossa capacidade de entender os princípios norteadores da ecologia e de viver segundo eles. É uma construção, uma aprendizagem que transcende todas as diferenças de raça, classe social ou cultura. O planeta é nosso lar, um lugar comum de todos os homens é criar um mundo sustentável para às presentes e futuras gerações. Essa proposta é inevitável para todos nós (CAPRA, 2010). Para Cenci os dois movimentos encontram-se em rota de colisão:

O capitalismo global apostando no princípio de que produzir bens e ganhar dinheiro deve prevalecer sobre outros valores, criando exércitos de excluídos e gerando um panorama socioambiental que inviabiliza a realização dos direitos de cidadania degradando a própria vida na permanente e ascendente exploração do planeta. De encontro a este processo, impõe-se promover mudanças na escala de valores e chegar-se a um sistema compatível com as exigências da dignidade humana e da sustentabilidade ecológica. (CENCI, 2009, p. 37).

Consumir é condição intrínseca à condição humana. O consumo em si não é o impasse, mas seus modelos e efeitos incidem diretamente na esfera social e no meio ambiente. Milaré pondera:

O consumo é essencial para a vida humana, visto que cada um de nós é consumidor. O problema não é o consumo em si mesmo, mas os seus padrões e efeitos, no que se refere à conciliação de suas pressões sobre o meio ambiente e o atendimento das necessidades básicas da Humanidade. Para tanto, é necessário desenvolver melhor compreensão do papel do consumo na vida cotidiana das pessoas. De um lado, o consumo abre enormes oportunidades para o atendimento de necessidades individuais de alimentação, habitação, saneamento, instrução, energia, enfim, de bem-

<sup>13</sup> CAPRA, Frijoff. **Teia da Vida**. São Paulo: Cultrix, 2010. Reconectar-se com a teia da vida significa construir, nutrir e educar comunidades sustentáveis, nas quais podemos satisfazer nossas aspirações e nossas necessidades sem diminuir as chances das gerações futuras. Para realizar esta tarefa precisamos compreender estudos de ecossistemas, compreender os princípios básicos da ecologia, ser ecologicamente alfabetizado ou “eco-alfabetizado”.

estar material, objetivando que as pessoas possam gozar de dignidade, auto-estima, respeito e outros valores fundamentais. Nesse sentido, o consumo contribui claramente para o desenvolvimento humano, quando aumenta suas capacidades, sem afetar adversamente o bem-estar coletivo, quando é tão favorável para as gerações futuras como para as presentes, quando respeita a capacidade de suporte do planeta e quando encoraja a emergência de comunidades dinâmicas e criativas. O consumo na vida contemporânea, entretanto, traz novas dinâmicas e a sua compreensão está longe de ser alcançada. (MILARÉ, 2007, p. 78).

Consumir conscientemente significa consumir melhor, observando a qualidade e as implicações deste consumo para o meio ambiente e para a sociedade em que se vive. Considerando o incessante discurso sobre a sustentabilidade do planeta, o consumidor consciente não é mais um sujeito passivo, de fácil engano que cai nas artimanhas do marketing e da propaganda, mas um sujeito que faz suas escolhas e assume a responsabilidade pelas mesmas.

Sachs propõe que os indivíduos, os grupos de pessoas e a sociedade em geral, deveriam ser capazes de modificar substancialmente as suas cestas de consumo e, mais ainda, os seus padrões de uso do tempo e considerar a durabilidade dos produtos, pois a obsolescência planejada resulta num desperdício no uso dos recursos. o entanto, reconhece que não é tarefa fácil, é algo que não acontece da noite para o dia e sem uma vontade política. Para tanto é preciso desenvolver políticas que aumentem os meios de proteção ambiental, buscando mobilizar a sociedade para a conscientização da escassez dos recursos naturais e da degradação do ambiente e ao mesmo tempo garanta uma forma jurídica que os legitime e estabeleça os procedimentos legais para sua defesa (SACHS, 2007). Como complemento, Portilho (2005, p. 119) considera que:

[...] uma política de sustentabilidade pressupõe uma transformação de estruturas e padrões que definem a produção e o consumo, avaliando sua capacidade de sustentação. Meio Ambiente deixou de ser relacionado apenas a uma questão de como usamos os recursos (os padrões), para incluir também uma preocupação com o quanto usamos (os níveis), tornando-se uma questão de acesso, distribuição e justiça. (PORTILHO, 2005, p. 119).

Se o cenário atual já preocupa, as estimativas revelam que a quantidade de lixo produzido no mundo será 70% maior em 2030. Segundo o programa das

Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) o lixo mundial deverá ter um aumento de 1,3 bilhão de toneladas para 2,2 bilhões de toneladas até o ano de 2025. Para os especialistas deste estudo, a gestão dos resíduos e o descarte correto de materiais se torna cada dia mais imprescindível para que o mundo caminhe para um desenvolvimento sustentável.

A partir desta estimativa, a sociedade de consumo começa a perceber a passos muito lentos que está caminhando em outra direção. A real sustentabilidade vai exigir que o processo de produção e o mercado e consumo sejam reestruturados. O sucesso do desenvolvimento, do consumo sustentável, da redução do descartável faz com que os padrões se modifiquem, a fim de minimizar os impactos ambientais do uso exagerado dos recursos naturais e do descarte.

Nessa perspectiva, é importante discutir os desafios enfrentados pelos gestores municipais, em que pese à implementação dos instrumentos trazidos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, a exemplo da coleta seletiva, da educação ambiental para o consumo responsável e da redução da produção do descartável, da destinação e disposição ambientalmente correta dos resíduos. Fator que precisa acontecer nas cidades onde há a maior concentração de lixo, considerando suas implicações na construção de um ambiente saudável e limpo.

O obstáculo que se apresenta aos Prefeitos e Secretários Municipais, enquanto na condição de gestores públicos, é exatamente encontrar meios de implementar e operacionalizar a nível local, por meio dos planos de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, os diversos instrumentos previstos na PNRS, como a coleta seletiva, a logística reversa, a educação para o consumo responsável, a eliminação dos lixões dando lugar aos aterros sanitários licenciados, com a adoção de soluções tecnológicas eficazes e com menores impactos ambientais possíveis. A problemática do lixo deve ser definitivamente minimizada na sociedade, para que a população possa, assim, desfrutar com dignidade do seu direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por fim, destaca-se que este é um processo de constituição da própria cidadania, que exige a adoção de políticas públicas eficazes na estruturação e condução da gestão do lixo, como também é fundamental a participação de diversos



outros atores sociais, entre eles, o setor empresarial que tem papel relevante na concretude dos objetivos da PNRS, haja vista que sua responsabilidade não se esgota com a venda do produto, mas sim com sua destinação final, e talvez mais essencial ainda, é o envolvimento da população nesse problema. O nível de sua participação é que vai determinar o resultado a ser atingido, pois a construção de uma cidade sustentável, passa, necessariamente, pelo destino que a população dá as sobras do seu consumo, especialmente ao descartável que ela produz.

Daí a importância da educação ambiental na formação de valores voltados ao consumo sustentável, pois, envolve os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade (art. 1º da Lei 9.795/1999). Assim, este trabalho se constitui num convite a utilização racional dos recursos naturais, e, com isso, passamos a viver a sustentabilidade ou o atual modelo econômico centrado na produção, no consumo e no descarte irá comprometer ainda mais a sadia qualidade de vida da atual e das futuras gerações.

## CONCLUSÃO

Apesar da consciência da finitude da natureza e do processo de destruição ambiental continuar acelerado, o desperdício e o consumo exagerado demonstram o egoísmo e o imediatismo do ser humano. Na atual conjuntura é evidente que essa atitude egoísta tornou-se insustentável e que, somente uma mudança efetiva nos valores do indivíduo é que gerará uma postura ecologicamente correta.

As pessoas, as famílias, as sociedades, as escolas, as empresas e os governos, devem contribuir para a solução do problema. O começo se dá por conta de cada um cuidar do seu próprio descartável. É importante nos submeter a uma alfabetização ecológica, que nos faça a compreender que o meio ambiente é um lugar comum a todos os homens e que a nossa qualidade de vida que tanto desejamos, depende da forma como cuidamos do ambiente onde vivemos. É preciso repensar o que é de fato descartável. Precisamos reduzir o consumo desnecessário

e reutilizar o máximo possível, evitando assim, o desperdício dos recursos naturais e de energia. Por outro lado é necessário reciclar todo o descartável, que apresenta essa possibilidade, para ser utilizado de uma outra forma e continuar circulando na economia.

A redução do descartável, a coleta seletiva, a reciclagem, o consumo sustentável, a responsabilidade compartilhada, a destinação correta é atualmente mais do que necessidade. É um desafio que deve ser pensado agora, mas com olhar para o futuro. A final tanto às presentes como as futuras tem o direito a um meio ambiente sadio e equilibrado, como uma condição essencial à qualidade de vida. Para isso todos devem dar a sua parcela de contribuição, pois, como se trata de um direito coletivo, a ação local contribui para o regional e o global.

O momento atual é de parar e refletir. Pensar na preservação dos recursos naturais, da qualidade de vida, do saneamento básico, do desenvolvimento sustentável, da gestão dos resíduos sólidos é propagar a globalização ambiental não hegemônica, mediante a gestão compartilhada entre o Poder Público e as coletividades e o desenvolvimento da educação ambiental em todos níveis e modalidades de ensino como preceitua o artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

## REFERÊNCIAS

BAUDRILLARD, Jean. **A Sociedade de Consumo**. Rio de Janeiro: Elfos, 1995.

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2010.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Barcelona: Paidós Ibérica, 2006.

BOFF, Leonardo. **Saber cuidar: Ética do humano: compaixão pela Terra**. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

CAPRA, Frijoff. **As conexões ocultas**. São Paulo: Cultrix, 2003.

\_\_\_\_\_. **A teia da vida**. São Paulo: Cultrix, 2010.

CENCI, Daniel Rubens. **Conflitos socioambientais urbano-metropolitanos: cidadania, sustentabilidade e gestão no contexto da RMC – Região Metropolitana de Curitiba**. Tese de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

FERNANDEZ, Fernando Antônio dos Santos. **O poema imperfeito: crônicas de Biologia, conservação da natureza e seus heróis**. 2. ed. Curitiba: UFPR, 2004.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Porto Alegre: Artmed, 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA E DEFESA DO MEIO AMBIENTE.  
Disponível em: <[www.inma.org.br](http://www.inma.org.br)>. Acesso em: 20 nov. 2014.

LEFF, Enrique. **As Aventuras da epistemologia ambiental: da articulação dos saberes ao diálogo de saberes**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

LIPOVETSKY, Gilles. **A felicidade paradoxal: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

PEREIRA, A. O. K. et al. **Relações de consumo meio ambiente**. Caxias do Sul: EDUCS, 2009.

PHILIPPI JR, Arlindo. Agenda 21 e resíduos sólidos. São Paulo, SP. In: **Anais do RESID'99 – Seminário sobre Resíduos Sólidos**. ABGE, 1999.

PORTILHO, Fátima. **Sustentabilidade Ambiental, Consumo e Cidadania**. São Paulo: Cortez, 2005.

RICKLEFS, Robert E. **A economia da natureza**. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1996.

ROMANI, Andréa Pitangy. **O poder público municipal e as organizações de catadores**. Rio de Janeiro: IBAM; Rio de Janeiro: DUMA; Rio de Janeiro; CAIXA, 2004.

ROSS, Jurandyr L. Sanches. **Geografia do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2008.

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

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 16. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SANTOS, Jacinta dos. **Os caminhos do lixo em Campo Grande**: disposição dos resíduos sólidos na organização do espaço urbano. Campo Grande: UCDB, 2000.

SERRES, Michel. **O Contrato Natural**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**: a Gestão Ambiental em Foco - doutrina, jurisprudência, glossário. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

YU, Chang Man. **Seqüestro florestal do Carbono no Brasil**: dimensões políticas, socioeconômicas e ecológicas. São Paulo: Annablume; São Paulo: IEB, 2004.

VIOLA, Eduardo. **Ecologia e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987.

## **A (IN) APLICABILIDADE DA IMUNIDADE DE IMPOSTOS ÀS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA PRIVADA**

Jeferson Simionatto<sup>1</sup>  
Eduardo Meyer Mendes<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O presente artigo objetiva analisar a possibilidade de aplicação da imunidade tributária prevista pelo artigo 150, VI, 'c' da Constituição Federal às entidades fechadas de previdência privada que, por possuírem um caráter assistencialista vêm pleiteando esse direito constitucional. Dessa maneira, em possuindo esse direito e caso haja a cobrança de impostos, configura-se, por parte do Estado, violação a um direito constitucionalmente previsto. Para tanto, são expostos no decorrer do artigo, elementos trazidos pela doutrina, pela legislação e pela jurisprudência que servem de subsídio a fim de se chegar a uma conclusão se de fato as referidas instituições fazem *jus* a tal imunidade. Dessa forma, em um primeiro momento são apresentados conceitos relativos às imunidades tributárias. Posteriormente, é apresentado um panorama acerca da previdência social no Brasil, dando-se enfoque à previdência complementar privada, especialmente naquilo que diz respeito às entidades fechadas. Por derradeiro, é feita a análise acerca do problema apresentado. Buscou-se, dessa forma, reconhecer o modo assistencial com que agem as referidas instituições através de entendimentos doutrinários e de pesquisa de julgados, sendo que estes últimos, de um modo geral, têm condicionado a fruição desse direito a não exigência de contribuições dos beneficiários que fazem parte dessas entidades, diferente do que alguns doutrinadores entendem.

Palavras-chave: caráter assistencial – entidades fechadas de previdência privada – imunidade tributária.

### **RESUMEN**

Este artículo tiene como objetivo examinar la posibilidad de aplicación de la exención tributaria prevista en el artículo 150, VI, 'c' de la Constitución Federal Brasileña a las entidades cerradas de seguridad social privada que, por tener un carácter asistencial vienen buscando este derecho constitucional. De esa manera, en tener este derecho y si hay la recaudación de impuestos, configura en sí, por

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Fundação Educacional Machado de Assis – Santa Rosa (2014). jefersonsimionatto@outlook.com.

<sup>2</sup> Mestre em Desenvolvimento e Direitos Humanos pela Unijuí. Professor do curso de Direito da FEMA, na disciplina de Direito Tributário e da URI/campus Santo Ângelo-RS nas disciplinas de Direito Tributário, Processo Civil e Prática Jurídica.

parte del Estado, la violación de un derecho constitucionalmente previsto. Para eso, están están expuestos en el transcurso de este artículo, los elementos traídos por la doctrina, la legislación y la jurisprudencia que sirven como el subsidio a fin de llegar a una conclusión, si de hecho las referidas instituciones tienen derecho a esta inmunidad. De este modo, en un primer momento son presentados los conceptos relativos a las inmunidades tributarias. Posteriormente, se muestra un panorama acerca de la seguridad social en Brasil, dando enfoque a la seguridad social privada, sobre todo en lo que se refiere a las entidades cerradas. Por último, se hace el análisis sobre el problema presentado. Se intentó, así, reconocer el modo asistencial de como actúan las referidas instituciones a través de entendimientos doctrinales y investigación juzgados, una vez que estos últimos, en general, han condicionado el disfrute de este derecho a no exigir contribuciones de los beneficiarios que hacen parte de esas entidades, a diferencia de lo que entienden algunos estudiosos.

Palabras Claves: carácter de asistencia – entidades cerradas de seguridad social privada – inmunidad tributaria.

## INTRODUÇÃO

O presente estudo visa à análise da imunidade de impostos esculpida no art. 150, VI, 'c' da Constituição Federal de 1988, investigando a sua aplicabilidade ou não, especificamente às entidades de previdência privada de regime fechado.

Tal problemática surge a partir do instante em que dentre as instituições que estão elencadas no art. 150, VI, 'c' da Constituição Federal de 1988 encontram-se as entidades de assistência social, nada constando, porém, de forma expressa, sobre as entidades de previdência social. Entretanto, a equiparação à norma constitucional tem sido pleiteada pelas instituições fechadas de previdência privada, uma vez que não possuem finalidade lucrativa e, desta forma, passam a assumir um caráter assistencial.

Desse modo, busca-se identificar se é admissível a efetiva aplicabilidade desta imunidade a tais entidades, visto que a limitação ao poder de tributar do Estado configura-se como uma garantia fundamental do contribuinte. Assim, caso haja a cobrança do imposto, mesmo havendo um preceito constitucional limitando esse ato, configura-se, por parte do Estado, violação a um direito fundamental do contribuinte.



## **1 IMUNIDADE TRIBUTÁRIA COMO LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL AO PODER DE TRIBUTAR**

Ao analisar a limitação ao poder de tributar do Estado, parte-se necessariamente da análise em que consiste o poder estatal de tributar. Nesse sentido, cabe destacar que:

O “poder de tributar” significa o poder de avançar sobre a propriedade privada dos indivíduos, das empresas, enfim, dos particulares, por meio do tributo. Sabemos que, como regra, o Estado *não* está autorizado a exercer atividade econômica. O exercício dessa atividade é reservado à iniciativa privada (art. 173 da CF/1988). Por isso, não resta outra opção ao Poder Público senão transferir compulsoriamente a riqueza produzida pelo setor privado para os cofres públicos. (CASALINO, 2012, p. 45).

Assim sendo, a imunidade tributária atua, como um limite a essa competência tributária, pois “[...] o que é imune não pode ser tributado. A imunidade impede que a lei defina como hipótese de incidência tributária aquilo que é imune.” (MACHADO, 2010, p. 300).

Vale destacar também que os princípios mostram-se importantes no que tange à limitação ao poder de tributar na medida em que apontam como deve ser exercida a competência tributária. Também são fundamentais, pois disciplinam a estrutura do Estado brasileiro como um todo e têm influência profunda na atividade de tributação (CASALINO, 2012).

Assim age o princípio da legalidade tributária, que garante essencialmente a exigência de autoimposição, isto é, que sejam os próprios cidadãos, por meio de seus representantes, que determinam a repartição da carga tributária e, em consequência, os tributos que, de cada um deles podem ser exigidos (CARRAZZA, 2008 apud LAPATZA). Assim, tal princípio se mostra como limitador à competência tributária e conseqüentemente inibe o poder de tributar do Estado, uma vez que “[...] a lei tributária deve conter critérios idôneos e suficientes para coartar quaisquer arbitrariedades do Fisco.” (CARRAZZA, 2008, p. 258).

Deste modo, a competência tributária e os princípios se configuram como limitadores ao poder de tributar. Além deles, as imunidades também representam

vedações à competência tributária veiculando situações de intributabilidade. São normas aplicáveis a situações específicas, que denegam a própria competência, vedando a sua atribuição em relação a certas hipóteses (COSTA, 2014).

Essas limitações ao poder de tributar, especialmente às imunidades tributárias, visam à preservação de valores fundamentais para o contribuinte. “O papel das garantias outorgadas ao contribuinte e das imunidades tributárias normalmente diz respeito à preservação da segurança, da justiça, da liberdade e da forma federativa de estado.” (PAULSEN, 2014, p. 108).

Sobre as imunidades tributárias cabe destacar a conceituação de Sergio Pinto Martins, segundo o qual:

A imunidade pode ser considerada como limitação constitucional que suprime o poder de tributar do Estado. Por meio da imunidade, a Constituição suprime parcela do poder fiscal, vedando que a União, os Estados-membros e os Municípios criem tributos para certas pessoas, fatos ou coisas. É uma não incidência de origem constitucional, uma barreira constitucional que impede a exigência do tributo. Deixa de ocorrer o fato gerador da obrigação tributária, pois a Lei Maior determina que o poder tributante não pode exigir o tributo em certos casos nela especificados. (MARTINS, 2014, p. 132).

Verifica-se, nesse sentido, que “[...] a Constituição, com o intuito de proteger abertamente algumas situações, pessoas ou bens, determina o que não se submete ao poder de tributar do Estado.” (CASALINO, 2012, p. 247). Dessa maneira, sempre que a atual Constituição Federal diretamente limitar a competência tributária atribuída aos entes políticos (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), está conferindo uma imunidade. Isso, segundo Eduardo Sabbag, equivale afirmar que existem estruturas fundamentais ao regime que não serão perturbadas pela tributação, em homenagem à norma imunizadora (SABBAG, 2014).

O objetivo de imunizar essas estruturas fundamentais é justamente salvaguardar valores estimados como superiores ao interesse nacional, como a manutenção das entidades federadas, o exercício da religião e da democracia, as atividades das instituições educacionais, assistenciais e de filantropia e o acesso a informações (MELO; PAULSEN, 2013). Ainda, segundo Baleeiro:

A imunidade para alcançar os efeitos de preservação, proteção e estímulo, inspiradores do constituinte, pelo fato de serem os fins das instituições beneficiadas, também atribuições, interesses e deveres do Estado, deve abranger os impostos que, por seus efeitos econômicos, segundo as circunstâncias, desfalcariam o patrimônio, diminuiriam a eficácia dos serviços ou a integral aplicação das rendas aos objetivos específicos daquelas entidades presumidamente desinteressadas por sua própria natureza. (BALEIRO, 2010, p. 177).

As imunidades podem ser de diferentes espécies. Elas podem extinguir a competência para quaisquer espécies tributárias, como exemplo, na Constituição Federal existem imunidades relativas a taxas (artigo 5º, inciso XXXIV, CF/88), impostos (artigo 150, inciso VI, CF/88), e contribuições para a seguridade social (artigo 195, § 7º, CF/88). Contudo, a de maior relevância para o presente estudo é aquela que consta no artigo 150, inciso VI, alínea 'c' da Constituição Federal (que trata exclusivamente sobre impostos), relativa aos partidos políticos e suas fundações, entidades sindicais dos trabalhadores e instituições de educação e principalmente as instituições de assistência social. Ela também é conhecida como imunidade não autoaplicável.

Assim preceitua o dispositivo constitucional:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:  
VI - instituir impostos sobre:  
c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei [...] (BRASIL, 1988);

Na visão de Vinícius Casalino, a Constituição não escolheu tais instituições por motivos aleatórios, mas sim, em virtude de certos valores que o legislador constituinte originário optou por proteger de forma mais acentuada. Igualmente, essas instituições foram escolhidas, pois representam valores especiais que a Constituição quer proteger (CASALINO, 2012).

Como no caso da instituição de assistência social, que “[...] trata-se de pessoa jurídica que secunda a atividade do Estado, buscando, sem finalidade lucrativa,

atender aos direitos sociais, tais como enunciados no art. 6º da CF.” (CARRAZZA, 2008, p. 764). Sustenta Carrazza:

Infelizmente, o Estado não tem condições de, sozinho, prestar os serviços que implementariam a fruição de todos estes direitos sociais. Daí precisar valer-se de entidades não governamentais, com finalidades de assistência social beneficente. Tais entidades são justamente as instituições de assistência social sem fins lucrativos [...] (CARRAZZA, 2008, p. 764).

Dessa forma, a assistência social demonstra-se como um conjunto de atividades, tanto particulares, como estatais, que são direcionadas ao atendimento dos hipossuficientes. Esse conjunto de atividades, não só complementa os serviços da Previdência Social, mas também os amplia, em decorrência da natureza da clientela e das necessidades providas (MARTINS, 2005 apud MARTINEZ, 2009).

Verifica-se, de tal modo, que essas entidades de assistência social fazem jus à imunidade tributária visto que não possuem uma finalidade lucrativa. Também, fazem jus em virtude do importante papel que exercem ao auxiliar o Estado na prestação de atividades que promovem os direitos sociais.

## **2 A ASSISTÊNCIA E A PREVIDÊNCIA SOCIAL**

A seguridade social da forma que está moldada atualmente é resultado de um longo processo histórico. No decorrer da história o homem tem se adaptado, no sentido de reduzir os efeitos dos males da vida, como fome, doença, velhice e outros problemas. Verifica-se que o anseio popular pelo amparo social provém de tempos longínquos.

Atualmente, a seguridade social, conforme Wagner Balera, trata-se de um conjunto de princípios, regras e instituições, integrado por ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade. Tem como propósito fundamental proporcionar às pessoas e às famílias a tranquilidade de saber que o nível e a condição de suas vidas não serão expressivamente diminuídos, até onde for possível evitá-lo, por qualquer circunstância econômica ou social. O que interessa a tal sistema não é

garantir o padrão de vida do indivíduo, mas tão somente assegurar-lhe condições mínimas de sobrevivência digna (BALERA, 2014).

Ela está inserida na noção de necessidade social, pois os benefícios não têm natureza de indenização, mas tão somente destinam-se a prover os mínimos vitais (SANTOS, 2011). Logo, “[...] destina-se a garantir, precipuamente, o mínimo de condição social necessária a uma vida digna, atendendo ao fundamento da República contido no art. 1º, III, da CRFB/1988.” (TAVARES, 2010, p.1).

Trata-se de uma rede protetiva formada tanto por particulares, como pelo Estado, sendo que este deve obrigatoriamente atuar por meio de ação direta ou controle, que deverá atender a toda e qualquer demanda referente ao bem-estar da pessoa humana. É o que se verifica da leitura do artigo 194 da CF/88<sup>3</sup>.

Assim, verifica-se que não incumbe somente ao Estado a participação no âmbito da seguridade social, mas deve haver também a colaboração de pessoas naturais e de pessoas jurídicas de direito privado. Nesse sentido, pode-se citar como exemplo dessa participação da iniciativa privada a atuação das entidades de previdência privada, a atuação de hospitais particulares que atendem pelo Sistema Único de Saúde e as doações realizadas por pessoas físicas em favor de pessoas em situação de miséria (AMADO, 2012).

A norma constitucional enumera as áreas da seguridade social em: saúde, assistência social e previdência social. Aqui, vale destacar que:

O legislador constituinte agregou estas três áreas na seguridade social, devido à inter-relação que pode ser facilmente observada entre eles. Se investirmos na saúde pública, menos pessoas ficam doentes ou o tempo de cura é menor, e, como consequência direta, menos pessoas requerem benefícios previdenciários por incapacidade de trabalho ou o tempo de percepção de tais benefícios é menor. Se investirmos na previdência social, mais pessoas estarão incluídas no sistema, de forma que, ao envelhecerem, terão direito à aposentadoria, não necessitando de assistência social [...] (KERTZMAN, 2011, p. 23).

---

<sup>3</sup> Art. 194 “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social [...]” (BRASIL, 1988).

No que se refere à assistência social, a Constituição Federal em seu artigo 203 preceitua que ela será prestada a quem dela necessitar, e assim como a saúde, independe de contribuição direta do beneficiário. Cabe destacar a definição trazida por Frederico Amado:

É possível definir a assistência social como as medidas públicas (dever estatal) ou privada a serem prestadas a quem delas precisar, para o atendimento das necessidades humanas essenciais, de índole não contributiva direta, normalmente funcionando como um complemento ao regime de previdência social, quando este não puder ser aplicado ou se mostrar insuficiente para a consecução da dignidade humana (AMADO, 2012, p. 48).

Vê-se assim que a atividade assistencial poderá também ser praticada pelas entidades privadas. Logo “[...] as entidades privadas agem, aqui, no lugar do Estado, desempenhando função de caráter público, e segundo a disciplina inerente ao regime de direito público, não havendo, propriamente, exploração de atividade econômica.” (PULINO, 2011, p.63).

Já com relação à previdência social, a Constituição Federal prevê nesse sistema dois tipos de regimes: o regime público e o regime privado. São regimes públicos o regime geral de previdência social (RGPS), o regime previdenciário próprio dos servidores públicos civis e o regime previdenciário próprio dos militares. É regime privado a previdência complementar.

Essa previdência complementar surgiu com a dificuldade do Estado em prover uma aposentadoria segura, que mantivesse o nível e a qualidade de vida semelhante ao momento em que os trabalhadores estavam na ativa, que impulsionou o desenvolvimento de novos instrumentos de proteção de natureza previdenciária (CHAN; SILVA; MARTINS, 2010). Nesse sentido:

[...] a previdência complementar é técnica de proteção social autonomamente organizada pelo particular, articuladamente sob monitorada supervisão do Governo Federal, cuja principal escopo é oferecer benefícios previdenciários agregados pelos devidos pelo RGPS ou dos servidores públicos, mediante apropriação dos meios garantidores de longo prazo, sob filiação facultativa e, por via de conseqüência, após a admissão e contribuição formalmente obrigatória [...] (MARTINEZ, 2003, p. 17).



Assim, qualquer complementação ao Regime Geral de Previdência Social fica a cargo do próprio beneficiário, não assumindo dessa maneira, o Estado, qualquer responsabilidade de manutenção remuneratória em um patamar acima do teto do regime geral. Daí resulta a lógica da previdência complementar, sendo um sistema secundário privado e facultativo, que pretende atender as pessoas que desejam, durante à velhice, usufruir e gozar de um maior conforto, com o recebimento de proventos superiores ao teto do RGPS (IBRAHIM, 2009).

Em termos de conceituação da previdência complementar, Wladimir Novaes Martinez, a define da seguinte maneira:

Estruturalmente, cuida-se de um conjunto de operações econômico-financeiras, cálculos atuariais, práticas contábeis e normas jurídicas, empreendidas no âmbito particular da sociedade, inserida no Direito privado, subsidiária do esforço estatal, de adesão espontânea, propiciando benefícios adicionais ou assemelhados, mediante recursos exclusivos do protegido (aberta e associativa), ou divididos os encargos entre o empregado e o empregador, ou apenas de um deste último (fechada) (MARTINEZ, 2009, p.45).

O regime de previdência complementar pode ser de duas modalidades: a) Regime de Previdência Complementar dos Servidores Públicos; b) Regime de Previdência Privada Complementar. Atualmente, é a Lei Complementar 109/2001 que dispõe sobre a previdência complementar, aberta e fechada, do setor privado. O Regime de Previdência Complementar do setor privado pode ser dividido em duas categorias: Previdência Complementar Fechada e Previdência Complementar Aberta.

Existe, desse modo, uma importante diferenciação entre essas categorias (abertas e fechadas). As entidades fechadas de previdência complementar são constituídas sob a forma de fundações ou sociedades civis, sem finalidade lucrativa. Já as entidades abertas de previdência complementar são constituídas sob a forma de sociedades anônimas e são geralmente organizadas pelos grandes bancos e seguradoras brasileiros (KERTZMAN, 2011). Assim:

[...] impõe-se enxergar que a Lei Complementar nº 109, de 2001, ao estruturar o setor complementar mediante a divisão em dois grupos de

entidades previdenciárias, as abertas e as fechadas, impôs o atingimento daquela finalidade previdenciária, protetiva, tanto a entidades abertas quanto a fechadas porém, permitiu que as primeiras a finalidade protetiva que se acabou de descrever pudesse servir de instrumento para alcançar também a finalidade lucrativa, coisa que expressamente vedou para as entidades fechadas (PULINO, 2011, p.132).

Assim sendo, as entidades fechadas são empresas atípicas, pois seus objetivos distinguem-se dos empreendimentos lucrativos. Neste sentido, prestam serviços previdenciários, função esta originariamente apenas estatal, além de cumprirem obrigações de dar e de fazer (MARTINEZ, 2003).

Isto posto, verifica-se que essas entidades fechadas não possuem finalidade lucrativa, além de prestarem um serviço inerente ao Estado, por auxiliar este com relação ao complemento de renda no momento da aposentadoria. Assim, tais entidades podem ser caracterizadas como sendo de assistência social.

### **3 O CARÁTER ASSISTENCIAL DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA PRIVADA E SEU DIREITO À IMUNIDADE DE IMPOSTOS**

O alcance ou não da imunidade de impostos às instituições de previdência privada fechada depende da possibilidade de elas serem enquadradas como sendo instituições de assistência social sem fins lucrativos. Dessa forma, se posicionam alguns doutrinadores no sentido de caracterizar as referidas entidades como sendo de assistência social. Nessa situação, válido frisar o posicionamento de Marcos Hailton Gomes de Oliveira, que se pronuncia da seguinte maneira:

[...] a ação do Estado – dada à gama de necessidades da sociedade a serem supridas pela atividade estatal – é insuficiente para atender a grande parte da população brasileira, o constituinte pretendeu que os organismos de direito privado que desempenhassem papel auxiliar no desempenho das atividades de assistência social deveriam ser colocados a salvo da tributação, no que tange ao seu patrimônio, renda e serviço. É exatamente o caso das entidades de previdência privada, que auxiliam o Estado no desempenho da função de prover a subsistência futura dos trabalhadores, sob a forma de aposentadoria. (OLIVEIRA, 2010, p. 132).

Da mesma forma, sobre o papel assistencial que a previdência privada desenvolve, incumbe destacar ainda o posicionamento de Alberto Xavier, que explica com maestria:

[...] a assistência social, no direito privado, é sinônimo de auxílio, socorro, ajuda, liberdades, como resulta da etimologia latina: *ad-sistere*, estar presente, ajudar, socorrer; assistência social é o auxílio, o socorro, a ajuda e liberalidade volvida para pessoas em estado duradouro de fragilidade ou insuficiência patrimonial. [...] É precisamente aqui que se instala a noção de previdência (social), como método de assistência, baseado não na distribuição imediata, ao sabor e ao apelo da necessidade, mas na poupança e acumulação de recursos que permita atender, de forma equilibrada, mas permanente, as necessidades duradouras do grupo. A Previdência social, em Direito Privado, não se contrapõe à assistência social, mas é simples subespécie dela: é modalidade de ajuda liberal que não assenta em métodos distributivos, mas num princípio de acumulação e capitalização, baseados em cálculos matemáticos, estocásticos, em que a lei dos grandes números define os eventos danosos e aleatórios ressarcíveis por um fundo previamente constituído [...] (XAVIER, 2000, p. 27).

Destarte, verifica-se que há doutrinadores que se posicionam de maneira favorável a caracterizar as entidades de previdência privada como sendo de natureza assistencial. De igual forma, tratando sobre o assunto, Carrazza defende o caráter assistencial das entidades fechadas de previdência privada, e assim preceitua:

[...] são havidas por instituições assistenciais as *instituições fechadas de previdência privada*, também chamadas “fundo de pensão”, que, por sua natureza orgânica e finalidades, estão abrangidas pelo benefício constitucional, já que: a) não têm *animus distribuendi* (embora, por vezes, tenham *animus lucrandi*); b) preenchem o requisito da *universalidade* (generalidade), ainda que restrita a uma categoria de pessoas (v.g., os funcionários de uma grande empresa); e c) miram o interesse público. Desde que atendam aos requisitos estabelecidos na lei complementar ou do ato normativo que lhe faça as vezes (art. 14, I a III, do CTN), têm jus à imunidade. Este benefício absolutamente não desaparece, nem pode ser suspenso, no caso de descumprimento de outros requisitos, como os apontados no art. 9º, §1º, do CTN [...] (CARRAZZA, 2008, p. 765-766).

Como se averiguou no posicionamento de Carrazza, a presença de lucro nas entidades fechadas de previdência privada não desqualifica seu caráter assistencial. Assim, o entendimento que deve ser tomado é no sentido de que não deve ser

confundido com uma proibição de obtenção de lucro por parte das entidades, pois há distinção entre meio, qual seja, o caminho empregado para se alcançar um objetivo, e a finalidade, que é o objetivo que se destina (NORONHA, 2010). Dessa forma, o fim a que essas entidades buscam é a assistência social.

Já no que se refere à equiparação legal das entidades de previdência privada como instituições de assistência social, tem-se que a primeira regulamentação sobre as atividades de previdência privada, se deu através da Lei nº 6.435 de 1977. Essa lei, que já não vigora mais<sup>4</sup>, em seu art. 39, § 3º, trazia de forma expressa a identificação das entidades fechadas de previdência privada como instituições de assistência social, para fins de imunidade tributária:

Art. 39. As entidades fechadas terão como finalidade básica a execução e operação de planos de benefícios para os quais tenham autorização específica, segundo normas gerais e técnicas aprovadas pelo órgão normativo do Ministério da Previdência e Assistência Social.

§ 3º As entidades fechadas são consideradas instituições de assistência social, para os efeitos da letra c do item II do artigo 19 da Constituição [...] (BRASIL, 1977).

Dessa forma, pela legislação anterior a que vige atualmente, as entidades fechadas de previdência complementar eram consideradas, expressamente, como sendo instituições de assistência social, para o fim específico de serem alcançadas pela imunidade trazida pelo art. 19 da Constituição de 1969.

Referente aos julgados sobre o tema, esclarece Luana Bernardino Noronha, que os primeiros julgados pleiteando o alcance da imunidade tributárias às instituições de previdência privada fechada aconteceram antes mesmos da Constituição Federal de 1988, onde parte dos julgados do Supremo Tribunal Federal adotava os seguintes critérios para verificar se uma entidade poderia se qualificar como instituição de assistência social: fim público institucional exclusivo ou primordial; gratuidade e ausência de intuito lucrativo; generalidade na prestação dos serviços ou na distribuição de utilidade e benefícios (NORONHA, 2010).

---

<sup>4</sup> Foi substituída pela Lei Complementar 109/2001.

À época o entendimento de modo geral era no sentido favorável à concessão da imunidade pelas entidades de previdência privada. Vale ressaltar, porém, que naquele período vigia a lei 6435/77, que cuidava do funcionamento da previdência complementar. Vigorava também a Constituição de 1969, e à luz desta, cabe destacar o seguinte julgado:

**IMUNIDADE TRIBUTÁRIA. ART. 19, III, C, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É instituição de assistência social, e goza, portanto, de imunidade tributária fundação de fins previdenciários e de assistência social que objetiva distribuir benefícios a empregados e administradores das organizações patrocinadoras dela.** Entidades dessa natureza auxiliam o Estado na prestação de assistência social aos que necessitam dela, embora em área circunscrita. Precedentes do STF. (BRASIL, 1988) [grifo dos autores].

Todavia, cabe analisar tal assunto sob a perspectiva da atual Constituição Federal de 1988. Nesse novo contexto, surge uma discussão acerca da diferenciação entre assistência social e previdência. Isso ocorre uma vez que a atual Constituição passou a diferenciar esses dois institutos. Entretanto, alguns doutrinadores ainda entendem que as instituições de previdência privada do regime fechado continuam a sustentar um modelo assistencial. Contudo, a jurisprudência começa a ter posicionamentos distintos sobre o tema.

Essas distinções podem ser percebidas com a verificação de alguns julgados. No sentido favorável à concessão da imunidade tributária às entidades de previdência privada, o Superior Tribunal de Justiça se manifestou da seguinte maneira:

**TRIBUTÁRIO – ENTIDADE FECHADA DE PREVIDÊNCIA PRIVADA – IMUNIDADE – 1.** Consolidou-se no âmbito jurisprudencial desta Corte o entendimento de que **as entidades fechadas de previdência privada gozam de imunidade tributária.** 2. Iterativos precedentes. 3. Recurso provido (BRASIL, 1996) [grifo dos autores].

Contudo, alguns anos após esse julgado, foi analisado pelo Supremo Tribunal Federal, o Recurso Extraordinário nº 202.700-DF, que decidiu a matéria da seguinte forma:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PREVIDÊNCIA PRIVADA. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA.

1. Entidade fechada de previdência privada. Concessão de benefícios aos filiados mediante recolhimento das contribuições pactuadas. Imunidade tributária. **Inexistência, dada a ausência das características de universalidade e generalidade da prestação, próprias dos órgãos de assistência social.**

2. As instituições de assistência social, que trazem ínsito em suas finalidades a observância ao princípio da universalidade, da generalidade e concede benefícios a toda coletividade, independentemente de contraprestação, **não se confundem e não podem ser comparadas com as entidades fechadas de previdência privada que, em decorrência da relação contratual firmada, apenas contempla uma categoria específica, ficando o gozo dos benefícios previstos em seu estatuto social dependente do recolhimento das contribuições avençadas, *conditio sine qua non* para a respectiva integração no sistema.** Recurso extraordinário conhecido e provido (BRASIL, 2001) [grifo dos autores].

Nesse novo contexto, o caso julgado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, acabou por definir que as entidades fechadas de previdência complementar não poderiam ser confundidas com entidades de assistência social pois, na nova ordem constitucional, previdência social e assistência social configuravam campos de abrangência de ações bastante distintos, sendo próprio do âmbito assistencial a característica da universalidade e generalidade de prestações, dos quais resultaria a concessão de prestações a toda a coletividade, independentemente (sendo este o fator que realmente foi decisivo neste julgamento) de qualquer contraprestação (atributo da gratuidade) (PULINO, 2011).

Posteriormente, explica Daniel Pulino, o STF analisou novamente a questão, e fez nova distinção, agora para afirmar que, se não houver dever de recolhimento de contribuições à entidade fechada de previdência complementar pelos próprios trabalhadores, ou seja, pelos participantes dos planos, neste caso, estaria configurada a imunidade da entidade fechada, já que ela estaria atuando independentemente de contraprestação, enquadrando-se, nesse sentido, como entidade de assistência social (PULINO, 2011). Isso ocorreu com o julgamento do Recurso Extraordinário nº 259.756, em 26 de novembro de 2001, cujo entendimento foi o seguinte:



IMUNIDADE - ENTIDADE FECHADA DE PREVIDÊNCIA PRIVADA. Na dicção da ilustrada maioria, entendimento em relação ao qual guardo reservas, o **fato de mostrar-se onerosa a participação dos beneficiários do plano de previdência privada afasta a imunidade prevista na alínea c do inciso VI do artigo 150 da Constituição Federal. Incide o dispositivo constitucional, quando os beneficiários não contribuem e a mantenedora arca com todos os ônus.** Consenso unânime do Plenário, sem o voto do ministro Nelson Jobim, sobre a impossibilidade, no caso, da incidência de impostos, ante a configuração da assistência social (BRASIL, 2001) [grifo dos autores].

Portanto, ficou assentado que a previdência social é prestada mediante contribuição, não tendo o caráter de universalidade próprio da assistência social, que é devida independentemente de contribuição. Assim sendo, aquelas entidades de previdência fechada que oferecerem planos previdenciários aos seus participantes mediante contribuição destes não pertencem ao alcance da imunidade. E, como na situação em apreço a contribuição dos participantes era fundamental para o plano instituído, o STF acabou por negar o direito à imunidade (VIANNA, 2010).

Nesse panorama, à luz desses últimos entendimentos da Corte Suprema, foi elaborada a Súmula nº 730 do STF, que assim determina:

A imunidade tributária conferida a instituições de assistência social sem fins lucrativos pelo art. 150, VI, c, da Constituição, somente alcança as entidades fechadas de previdência social privada se não houver contribuição dos beneficiários. (BRASIL, 2003).

Por consequência disso, com a publicação da Súmula de número 730 do STF, que estabeleceu que somente é cabível a imunidade caso não haja contribuição dos beneficiários, passou-se, esse entendimento, a nortear os julgados posteriores referentes ao tema:

A impetrante, na condição de entidade fechada de previdência privada, não se caracteriza como de caráter eminentemente social, não fazendo jus ao direito invocado, considerando a existência de contraprestação, ou seja, cobrança de contribuições de seus beneficiários, **nos termos da Súmula nº 730 [...]** (BRASIL, 2007) [grifo dos autores]).

Nesse viés, entende os precedentes jurisprudenciais que consideram tanto a universalidade quanto a gratuidade como requisitos para incidência da norma imunizante sobre as entidades fechadas de previdência privada e, diante de sua ausência, tem-se negado a aplicação da limitação em tela. Por outro lado, a doutrina tende a discordar desses requisitos.

Marcos Hailton Gomes de Oliveira sustenta a abrangência do campo de atuação da imunidade, no instante em que afirma:

Todo o sistema de previdência brasileiro, portanto, seja público ou privado, tem como condição de acesso ao cidadão a contribuição pecuniária continuada, que é prestada ao longo do tempo. Assim, não é procedente o argumento suscitado nos acórdãos mencionados de que a gratuidade teria de ser elemento presente para a fruição à imunidade tributária, eis que a participação do cidadão nos órgãos de previdência pública e privada é condicionada ao recolhimento das respectivas contribuições (OLIVEIRA, 2010, p. 133).

E, nessa mesma linha de raciocínio segue afirmando que o fato de o acesso à Previdência Privada ser condicionado à contribuição dos participantes não desnatura a atuação auxiliar à atuação estatal. Isso, pois o acesso à Previdência Pública também é feito por meio de contribuição, sendo que isso é próprio do sistema. Ou seja, ambas são condicionadas a contribuições dos participantes.

Assim sendo, nem a ausência de universalidade pode ser impedimento à eficácia do comando constitucional relativamente às empresas de previdência privada, visto que essa é uma característica da assistência prestada pelo Estado, o que é materialmente impossível à entidade de direito privado. Outrossim, entender em contrário, como se demonstrou, seria tornar morta a imunidade tributária, concebida pelo contribuinte na alínea c do inciso VI do art. 150 do Estatuto Supremo (OLIVEIRA, 2010).

Entende-se que a total gratuidade não é elemento caracterizador de uma entidade assistencial, uma vez que o vocábulo “assistir” significa simplesmente “auxiliar, socorrer, ajudar”. Dessa maneira, entende que é possível “assistir” alguém, criando, por exemplo, uma instituição que se dedique a prestar serviços de auxílio psicológico com desconto de 80% no preço ou cobrado proporcionalmente às

condições de cada um. Em resumo, não é a cobrança de um determinado valor que desqualificará o modo assistencial que uma entidade atua.

Ademais, o STF estabeleceu que para fazer jus a tal imunidade se faz necessário a presença da universalidade e generalidade de prestações. Sobre essas características, segue o entendimento de Carrazza, que assim expõe:

[...] não é necessário, para a manutenção do benefício da imunidade, que a instituição assistencial sem fins lucrativos esteja aberta a qualquer pessoa que dela queira beneficiar-se. Em linguagem mais técnica, é dispensável, para fins do art. 150, VI, "c", da CF, o atributo da *generalidade do acesso* dos beneficiários. Basta que tal *acesso* seja marcado pela *impessoalidade* – é dizer, que todas as pessoas que preencham determinados requisitos ou pressupostos (como, por exemplo, que sejam servidores de uma dada autarquia) possam colocar-se sob o pálio da instituição assistencial. Com base em tais considerações, podemos afirmar que não perde a imunidade a instituição de assistência social sem fins lucrativos cujo raio de atuação seja restrito a uma comunidade, a uma classe de pessoas, de empregados, de servidores públicos etc. O que não se admite é a *particularização*, isto é, que os favorecidos estejam antecipadamente individualizados, sendo vedado o ingresso de outras pessoas na instituição, ainda que preencham idênticos requisitos (v.g., sejam também servidores da mesma pessoa política ou empregados da mesma fundação de direito privado ou da mesma empresa patrocinadora). Nesse sentido, não vemos como ou por quê apartar da imunidade em tela as *entidades fechadas* que garantem previdência pública, acessível a todos os servidores e dependentes, ainda que de uma única pessoa política. A mesma ordem de raciocínio vale para aquelas que dão previdência privada (complementação de aposentadoria) a empregados e dependentes de uma dada empresa (CARRAZZA, 2008, p. 766).

Por fim, nunca é demais proclamar que o ideal é que as instituições assistenciais sem fins lucrativos se multipliquem, uma vez que são notórias as deficiências do Poder Público nesse setor. Isso seria mais um motivo para que se afastem interpretações restritivas, que conflitam com a *intentio constitutionis*. Dessa forma, a instituição assistencial sem fins lucrativos não perde tal característica, e conseqüentemente o direito à imunidade, ainda que se dedique a atividades remuneradas, capazes de prover-lhe os recursos necessários, como a cobrança de contribuições dos beneficiários, para a sua manutenção e de seus programas (CARRAZZA, 2008).

Nesse sentido, levando em conta estes últimos posicionamentos e considerações, percebe-se que a doutrina, de um modo geral, entende que a

interpretação da norma imunizante deve ser ampliada com relação ao problema aqui apresentado, diferente, entretanto, é o posicionamento que a jurisprudência atual vem adotando. Assim, não somente aquelas entidades fechadas de previdência privada que não exigem de seus beneficiários contribuições deveriam fazer jus ao benefício da imunidade tributária, mas também aquelas entidades fechadas que cobram de seus beneficiários, como restará claro na conclusão que se segue.

## CONCLUSÃO

Verificou-se com o presente artigo que o posicionamento jurisprudencial foi sendo alterado ao longo dos últimos anos. Constatou-se que antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 a concessão da imunidade tributária às entidades de previdência privada era praticamente um consenso, visto que a própria legislação apontava para esse sentido. Porém, sob a égide da nova Constituição, os institutos da assistência e da previdência social se dissociaram, surgindo assim, novos entendimentos sobre a aplicação da imunidade tributária às entidades aqui tratadas.

Nesse cenário, o STF entende que previdência social e assistência social configuravam campos de abrangência de ações bastante distintos. A assistência deve ter como característica a universalidade e generalidade de prestações, dos quais resultaria a concessão de prestações a toda a coletividade, independentemente de qualquer contraprestação. Assim, como a previdência social é prestada mediante contribuição, não teria o caráter de universalidade próprio da assistência social, que é devida independentemente de contribuição. Dessa maneira, foi editada a Súmula de número 730, corroborando e materializando esse posicionamento.

Entretanto, com a análise dos elementos trazidos, tanto pela doutrina, como por uma parte da jurisprudência pátria, chega-se à conclusão de que persiste o cunho assistencial das entidades fechadas de previdência privada, mesmo que tais entidades exijam de seus beneficiários contraprestações. Assim, a aplicabilidade da imunidade de impostos elencada no art. 150, VI, 'c' da Constituição Federal não deve ser aplicada somente àquelas que não exigem contribuições de seus

contribuintes, mas deve ser atribuído também àquelas que exigem as contribuições, uma vez que mantêm sua finalidade assistencial.

A conclusão citada no parágrafo anterior, se justifica no instante em que a alegação do STF de que o recolhimento de contribuições afastaria o caráter assistencial das entidades não persiste. Como foi observado, até mesmo no regime público de previdência é necessária a contribuição do beneficiário para que faça jus ao auxílio previdenciário. Ainda, a Constituição Federal, ao imunizar as entidades de assistência social, não busca restringir o alcance dessa imunidade, ao contrário, busca um alcance cada vez maior das entidades privadas para que atuem na seara assistencial, visto que é esse o espírito da norma busca atingir.

Nesse mesmo sentido, por mais que as entidades fechadas de previdência privada atinjam um número restrito de pessoas não há que se dizer que não obedecem ao critério de universalidade. Basta não haver pessoalidade, ou seja, basta que todas as pessoas que preencham determinados requisitos ou pressupostos possam colocar-se sobre o amparo da instituição assistencial, com isso, respeita-se a impessoalidade e, conseqüentemente, mantém-se o caráter assistencial.

Entretanto, há ciência de que, com a edição da Súmula nº 730 do STF, dificultou-se o surgimento de novos julgados diferentes do que ela determina, uma vez que serve de norte para todos os órgãos jurisdicionais. Todavia, não obsta que se faça uma análise mais precisa do tema e que, quem sabe em um futuro próximo a sua interpretação seja mais abrangente, em sintonia com o disposto acima, estendendo a todas as entidades fechadas de previdência privada, não somente àquelas que não cobrem contribuição dos beneficiários, mesmo não estando presentes os requisitos da generalidade (universalidade) e da gratuidade. Assim o fez em algumas outras situações, mudando um posicionamento até então consolidado, inclusive sobre o próprio assunto aqui tratado, com seu posicionamento anterior à publicação da Súmula nº 730.

## REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Direito e processo previdenciário sistematizado**. 3. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2012.

BALEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11. ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BALERA, Wagner; MUSSI, Cristiane Miziara. **Direito previdenciário**. 10. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

BRASIL. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário nº 115.970/RS**, Primeira Turma, Supremo Tribunal Federal, Relator Ministro: Moreira Alves, Julgado em 08/04/1988. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=206474>>. Acesso em: 09 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário nº 259756/RJ**, Tribunal Pleno, Supremo Tribunal Federal, Relator Ministro: Marco Aurélio, Julgado em 28/11/2001. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14749650/recurso-extraordinario-re-259756-rj>>. Acesso em: 09 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário nº 202700/DF**, Tribunal Pleno, Supremo Tribunal Federal, Relator Ministro: Mauricio Corrêa, Julgado em: 08/11/2001. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14749876/recurso-extraordinario-re-202700-df>>. Acesso em: 09 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 730**. Imunidade Tributária - Instituições de Assistência Social sem Fins Lucrativos - Entidades Fechadas de Previdência Social Privada - Contribuição dos Beneficiários. 26/11/2003. Disponível em: <[http://www.dji.com.br/normas\\_inferiores/regimento\\_interno\\_e\\_sumula\\_stf/stf\\_0730.htm](http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stf/stf_0730.htm)>. Acesso em: 09 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Recurso Especial nº 95048/RJ**, Primeira Turma, Superior Tribunal de Justiça, Relator Ministro: José Delgado, Julgado em 15/08/1996. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19953113/recurso-especial-resp-95048-rj-1996-0028325-7-stj>>. Acesso em: 09 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **MAS 95030773458/SP**, Turma Suplementar da Segunda Seção, Tribunal Regional Federal da 3ª Região, Relatora: Eliana Marcelo, Julgado em 23/08/2007. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoSita/63323379956515>>. Acesso em: 09 nov. 2014.



CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 24. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

CASALINO, Vinícius. **Teoria geral e direito constitucional tributário**. Curso de direito tributário e processo tributário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. 1. v.

CHAN, Betty Lilian; da SILVA, Fabiana Lopes; MARTINS, Gilberto de Andrade. **Fundamentos da previdência complementar**: da atuária à contabilidade. 2 ed. São Paulo: Atlas; São Paulo: FIPECAFI/USP, 2010.

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário**: Constituição e Código Tributário Nacional. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 14. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário**. 8. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2011.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 31. ed. rev. ampl. e atual., São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Comentários à lei básica da previdência complementar**. São Paulo: LTR, 2003.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito previdenciário**. Previdência Complementar. 3. ed. São Paulo: LTR, 2009. 4. v.

MARTINS, Sergio Pinto. **Manual de direito tributário**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MELO, José Eduardo Soares de; PAULSEN, Leandro. **Impostos federais, estaduais e municipais**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

OLIVEIRA, Marcos Hailton Gomes de. A Imunidade Tributária das Entidades Fechadas de Previdência Privada: um equívoco na interpretação de seus limites constitucionais. **Revista de Estudos Tributários**, São Paulo, n. 71, p. 128-136, jan./fev. 2010.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário**: completo. 6. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

PULINO, Daniel. **Previdência Complementar**: natureza jurídico-constitucional e seu desenvolvimento pelas entidades fechadas. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário**: regime geral de previdência social e regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social. 12. ed. rev. ampl. e atual. Niterói: Impetus, 2010.

VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Curso de direito previdenciário**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

XAVIER, Alberto. As entidades fechadas de previdência privada como instituições de assistência social. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 52, p. 19-45, jan. 2000.

Referência que não constava nas citações e foi excluída:

LEOPOLDO, A. C. K. de L. et at. DIFINI, Luiz Felipe Silveira (Org.). **Imunidades tributárias e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

**EDUCAÇÃO AMBIENTAL:  
DO DIREITO À QUALIDADE DE VIDA NAS ESCOLAS.**

Sílvia Greef Pisoni<sup>1</sup>  
Márcia Adriana Dias Kraemer<sup>2</sup>  
Bianca de Melo Hartfil<sup>3</sup>

**RESUMO**

O presente artigo aborda como assunto a educação, por entendermos ser ela o pilar para a transformação de paradigmas, de atitudes e do desenvolvimento social. Tem-se como intuito refletir sobre a pertinência da educação ambiental inserida no currículo escolar, objetivando a preservação do meio em que vivemos e a aprendizagem de uma cultura mais ética e solidária, para que possamos viver melhor e sem comprometer os direitos naturais das gerações vindouras. A problemática consiste em conhecer as questões que envolvem o descuido ambiental no entorno escolar, com enfoque na Escola Estadual Edmundo Pilz de Santa Rosa, Rio Grande do Sul, Brasil. Por meio do conhecimento cientificamente organizado, pretende-se oferecer o suporte para a superação das dificuldades que inibem as atitudes preservativas e atribuir à instituição educacional o papel da construção de uma consciência ambiental mais solidária. Dessa maneira, sendo um estudo de caso, a abordagem metodológica empregada é de cunho qualitativo, caracterizando-se como uma pesquisa etnográfica, no tocante ao processo, e bibliográfica no que se refere às fontes, tendo como referências primárias MORIN (2001), KERN (2005a), KERN e MUKAI (2005b). A contribuição esperada é a de que este estudo seja incorporado nos currículos escolares, proporcionando a disseminação da solidariedade intelectual e moral aos cidadãos.

Palavras-chave: educação - meio ambiente – escola.

**RESUMEN**

Este artículo aborda como tema la educación, porque lo que sea el pilar de la transformación de paradigmas, de actitudes y desarrollo social. Ha sido como reflexionar sobre la pertinencia de la educación ambiental en el currículo escolar, con el objetivo de la preservación del medio ambiente en que vivimos y el

<sup>1</sup> Acadêmica do Curso de Direito. Faculdades Integradas Machado de Assis. Prof.<sup>a</sup> do Ensino Básico da Rede Pública Estadual. Diretora da Escola Estadual Edmundo Pilz, Santa Rosa, RS, Brasil. silviagpisoni@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Doutora em Estudos da Linguagem pela Universidade Estadual de Londrina – UEL, Paraná, Brasil. Docente das Faculdades Integradas Machado de Assis e Coordenadora do Núcleo de Pesquisa, Pós-Graduação e Extensão – NPPGE/FEMA, Santa Rosa, Brasil. marciakraemer@fema.com.br

<sup>3</sup> Mestre em Direito pela Universidade Regional Integradas do Alto Uruguai e das Missões – URI, Campus Santo Ângelo, RS, Brasil. Docente das Faculdades Integradas Machado de Assis – FEMA e Coordenadora do Núcleo de Pesquisa e Atividades Complementares do Curso de Direito – NUPAC/FEMA, Santa Rosa, RS, Brasil. biancahartfil@fema.com.br

aprendizaje de una cultura más ética y solidaria, para que vivamos mejor y sin comprometer los derechos naturales de las generaciones futuras. El problema consiste en saber las cuestiones relativas a la supervisión ambiental en el ambiente escolar, con un enfoque en la escuela estatal Edmund Pilz de Santa Rosa, Rio Grande do Sul, Brasil. A través del conocimiento científico organizado, se pretende prestar apoyo para la superación de las dificultades que inhiben las actitudes conservantes y asignan el rol de la construcción de la institución educativa de una conciencia ambiental con una mayor solidaridad. De esta manera, siendo un caso de estudio, la metodología empleada es de carácter cualitativo, caracterizada como una investigación etnográfica, en términos de proceso y considera las bibliográficas fuentes, teniendo como principales referencias MORIN (2001), KERN (2005a), KERN y MUKAI (2005b). La contribución que se espera es que este estudio incorporados en los programas escolares, proporcionando a los ciudadanos para la difusión de la solidaridad intelectual y moral.

Palabras Claves: desarrollo de la educación – entorno – escuela.

## INTRODUÇÃO

A escola, como um dos órgãos centralizadores e promotores da socialização das diferentes culturas de sua comunidade, deve, conforme Paulo Freire (1998) e Edgar Morin (2003), fomentar e mobilizar a construção do conhecimento, por meio da teoria e da prática.

Percebe-se, por exemplo, que, de um modo geral, nas escolas municipais de Santa Rosa, as crianças e a instituição têm um descuido com o lixo descartado, uma vez que há falta de conscientização social, bem como de recipientes, no espaço físico, para o recolhimento e para o depósito dos resíduos.

Outro aspecto diz respeito à grande quantidade de desperdício de papel e o consumo desenfreado deste que desencadeia prejuízos ambientais. Por conseguinte, os custos financeiros do desperdício são elevados e provenientes dos tributos recolhidos do cidadão, os quais poderiam ser aproveitados de melhor forma.

Existe, assim, a necessidade da construção do conceito de ambiente limpo e preservado, uma vez que a educação de qualidade inclui no currículo ações de preservação ambiental e o educando que aprende a preservar na escola provavelmente será um cidadão consciente.

Diante dessa realidade, focalizamos nossa pesquisa na Escola Estadual Edmundo Pilz, localizada na zona urbana de Santa Rosa, Rio Grande do Sul, a qual parece ter ciência da sua responsabilidade social e da concepção de que a educação é um dos pilares na transformação de conceitos e de paradigmas.

A partir dessa premissa e da observação sobre a problemática ambiental, vimo-nos na eminente obrigatoriedade de organizar um projeto de pesquisa com o tema *Educação, Escola e Qualidade de Vida*, à luz do enfoque temático *Educar para preservar o Direito Natural*.

O artigo organiza-se em três seções: a primeira, em que apresentamos o percurso metodológico da pesquisa; a segunda, de forma teórica, em que tratamos da relação entre educação, escola e qualidade de vida; a terceira, em que apresentamos a análise do estudo de caso na escola focalizada, relatando uma experiência possível de educar para preservar o direito natural e desenvolver sustentavelmente o entorno social.

## **1 METODOLOGIA**

Nesta seção, traçaremos o caminho metodológico que orienta a investigação. Do contexto de estudo e de prática pelo qual transita, emerge o disparador da pesquisa, o pressuposto inicial da problematização investigativa, que analisa a conscientização social, por meio da educação, para o descuido ambiental.

Pelo fato de o estudo buscar compreender o cotidiano da Escola Estadual de Ensino Básico Edmundo Pilz, localizada no Centro de Santa Rosa, Rio Grande do Sul, Brasil, em que o problema ali percebido está relacionado à maneira de tratar o meio ambiente, há uma tentativa, por meio desta intervenção, de sensibilizar a comunidade educacional e seu entorno, a fim de aprimorar o currículo escolar e os processos atitudinais de seus membros, no que tange aos conceitos propostos.

Nessa perspectiva, a investigação analisa um fenômeno social em desenvolvimento, centrado em seu contexto de produção. No viés adotado, a prática discursiva é o elemento precípua à construção das relações sociais no âmbito da educação ambiental. Torna-se importante para o estudo entender como o corpo

docente reflete sobre o seu discurso e a sua prática pedagógica no tocante ao meio ambiente, da mesma forma que os discentes recebem, internalizam e materializam esses ensinamentos.

Trata-se, assim, de uma pesquisa de natureza teórico-empírica: um estudo de caso, com investigação diagnóstica à intervenção. Dessa maneira, parte-se de um problema recortado em uma realidade específica, busca-se a reflexão, à luz da fundamentação doutrinária e legislativa, com retorno aplicável ao sistema local.

Empreendemos, portanto, uma pesquisa de cunho etnográfico, correspondendo a uma forma de pesquisar um fenômeno social em curso, no seu contexto real, empírica e qualitativamente. A geração de dados resulta de documentação indireta, com pesquisa em fontes bibliográficas da literatura pertinente à área e documentais, materializada na investigação do Projeto Pedagógico da Escola e do Currículo Escolar.

Com predomínio qualitativo e interpretativo de análise dos dados, validamos a importância de os significados do mundo social serem construídos, interpretados e reinterpretados pelo pesquisador de maneira plurissignificativa. Por isso, a natureza do estudo reconhece que a especificidade do objeto de investigação exige o respeito as suas peculiaridades, sendo somente possível imprimir significado e sentido aos fenômenos observados com o apoio de práticas de interpretação e de compreensão pautadas na apreensão da realidade.

Dessa maneira, subvertemos a separação epistêmica existente entre sujeito-investigador e sujeito ou objeto investigado, ampliando a chance de o fenômeno ser analisado na perspectiva dos atores nele envolvidos e no contexto em que eles ocorrem (LIMA, 2008). O mérito desse tipo de procedimento técnico pode ser resumido em cinco pontos principais:

- a) A importância do singular assumida na investigação dos fenômenos sociais acaba contribuindo no resgate da ideia de o homem ser reconhecido como *singular universal* no processo investigativo.
- b) Valoriza a ideia de intensidade em detrimento da ideia de quantidade.
- c) A credibilidade das conclusões alcançadas é reflexo das multiperspectivas resultantes de diferentes fontes de consulta exploradas no contexto dos métodos de cunho qualitativo. Isso pressupõe um olhar profundo e prolongado sobre a realidade investigada.



- d) A quantidade de tempo envolvida no processo de investigação somada à intensidade dos contatos estabelecidos entre o pesquisador e os sujeitos da investigação correspondem a fatores que reduzem significativamente a *fabricação* de comportamentos “maquiados”, convenientes, de *fachada*.
- e) A quantidade de tempo envolvida no processo de investigação somada à multiplicidade de fontes de evidência figuram fatores que dificultam ao pesquisador manter *pré-conceitos* frente ao objeto de investigação. (LIMA, 2008, p. 33).

A pesquisa respalda-se no método de abordagem hipotético-dedutivo, o qual, percebendo uma lacuna nos conhecimentos – neste caso, a dificuldade de modificar o comportamento da comunidade em relação à Educação Ambiental - formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência dos fenômenos, envolvendo o problema de análise, por meio da investigação sistemática e indutiva, a fim de fazer a testagem de suas predições.

## **2 EDUCAÇÃO, ESCOLA E QUALIDADE DE VIDA.**

Preservar e respeitar o meio ambiente é questão básica de sobrevivência atual e futura. São problemas de compreensão, de atitudes e de escala de valores que só podem ser evidenciados no indivíduo se forem estimulados no lar, na escola, na comunidade e no viver diário das experiências reais. Tudo isso está relacionado a questões sociais, políticas e econômicas, além da materialização dos discursos em rotinas de atitudes.

Se entendermos as atividades humanas como fatos sociais, históricos e culturais, percebemos que a força da linguagem nas ações do homem é responsável por organizar as relações nos diferentes campos do conhecimento, envolvendo os participantes e seu entorno. Compreendemos também que, quanto mais as interações ganham importância, maior é a influência da linguagem, dos discursos, não só no processo de composição de atividades, mas nas experiências sociais desenvolvidas nesse agir. (KRAEMER, 2014, p. 14).

Leontiev afirma que os homens modificam a natureza em função do desenvolvimento das suas necessidades (LEONTIEV, 2004). Criam os objetos, os meios de produção desses objetos, dos instrumentos às máquinas mais complexas. Assim, desenvolve-se também a cultura, pois o conhecimento do mundo circundante

e deles mesmos se enriquece, surgindo a ciência e a arte. Em todo o progresso no desenvolvimento do trabalho, marca-se um novo grau no desenvolvimento das aptidões motoras do homem.

Cada geração começa sua vida em um mundo de objetos e de fenômenos criados pelas gerações precedentes, apropriando-se das riquezas deste mundo, participando no trabalho, na produção e nas diversas formas de atividade social, desenvolvendo assim as aptidões especificamente humanas. Mesmo a aptidão para usar a linguagem articulada só se forma, em cada geração, pela aprendizagem da língua, que se desenvolveu em um processo histórico.

O mesmo se passa, segundo o autor, com o desenvolvimento do pensamento ou da aquisição do saber (depende da apropriação dos resultados da atividade cognitiva de outras gerações). Para o estudioso, as aptidões e os caracteres especificamente humanos não se transmitem de modo algum por hereditariedade biológica, mas se adquirem no decurso da vida, por um processo de apropriação da cultura criada pelas gerações precedentes.

Karl Marx, fundador do socialismo científico e precursor do materialismo histórico e dialético, afirma que as relações humanas com o mundo, a visão, a audição, o olfato, o gosto, o tato, o pensamento, a contemplação, o sentimento, a vontade, a atividade, o amor, em resumo, todos os órgãos da individualidade que, na sua forma, são imediatamente órgãos sociais, são também, no seu comportamento, objetivo ou, na sua relação com o objeto, a apropriação deste, a apropriação da realidade humana (MARX, 2001).

Esse processo de apropriação deste mundo é sempre *ativo* do ponto de vista do homem. Para se apropriar dos objetos ou dos fenômenos, é necessário desenvolver em relação a eles uma atividade que reproduza os traços da atividade encarnada, acumulada. O instrumento não é apenas um objeto, mas é um produto de uma cultura material que leva em si os traços característicos da criação humana. É um objeto social. Esse fato está cristalizado nos instrumentos humanos, distinguindo-os dos “instrumentos” animais.

Os animais não guardam seus instrumentos e não os transmitem de geração em geração. O emprego dos instrumentos não forma neles novas operações

motoras. É o próprio instrumento que está subordinado aos movimentos naturais, instintivos. Essa relação é inversa no caso do homem. É a sua mão que se integra no sistema sócio-historicamente elaborado das operações incorporadas no instrumento e é à mão que ele se subordina.

Segundo Leontiev, a aquisição do instrumento consiste, para o homem, em se apropriar das operações motoras que nele estão incorporadas (LEONTIEV, 2004). E ao mesmo tempo um processo de formação de aptidões novas, de funções superiores, psicomotoras, que “hominizam”<sup>5</sup> sua esfera motriz. O homem, portanto, nasce humano do ponto de vista físico, mas, quanto aos caracteres psíquicos, ele precisa se apropriar das potencialidades que estão na sociedade. Assim, só se humaniza no convívio social. Luria afirma que

Desde o momento em que nasce, a criança forma o seu comportamento sob a influência das coisas que se formaram na história: senta-se à mesa, come com colher, bebe em xícara e mais tarde corta o pão com a faca. Ela assimila aquelas habilidades que foram criadas pela história social ao longo de milênios.[...] A grande maioria de conhecimentos, habilidades e procedimentos do comportamento de que dispõe o homem não são o resultado de sua experiência própria mas adquiridos pela assimilação da experiência histórico-social de gerações [...] (LURIA, 1977, p. 73).

Logo, viver em grupo e liberar a atividade de apreensão das mãos são fatos que preparam o indivíduo para o surgimento do trabalho, processo que liga o homem à natureza. Para desenvolver os instrumentos necessários à execução dessa atividade, altera-se o estado natural do objeto e essa alteração é passada a gerações posteriores, afetando a todos, tanto a quem faz como a quem presencia.

Esses atos exigem consciência, derivando o pensamento, porque quando se fabrica algum instrumento, fabrica-o para uma determinada finalidade, havendo o

---

<sup>5</sup> Hominização significa tornar o homem um ser que se humaniza em contato com a sociedade. Segundo Markus, o homem deve aprender a ver, a sentir, etc., e o resultado do seu esforço, mesmo antes de iniciar-se esse processo já está assinalado – como uma tarefa a realizar - sobretudo na forma da linguagem humana, da universalidade da consciência humana tal como se fixou na linguagem. Para inserir-se na vida da sociedade, o homem deve dar uma articulação estável aos fenômenos, de acordo com a própria estrutura que é dada – de um modo inteiramente independente do homem – na linguagem, isto é, na consciência social materializada (MARKUS, 1973).

surgimento da reflexão<sup>6</sup>. Essa consciência, por sua vez, só se desenvolverá na relação do homem com o trabalho, pois o pensamento é o reflexo consciente da realidade.

O homem, portanto, assimila as habilidades criadas pela história social. Assim, se houver o isolamento, não desenvolve suas funções psíquicas, pois a humanização se dá em contato com seres organizados coletivamente. Por meio da transformação da natureza, pelo trabalho, o ser humano produz conhecimentos que são transmitidos. Mas a atividade mental não se limita somente à percepção do objeto, é preciso existir um elo entre os homens e o processo da comunicação se faz necessário. O homem cria os objetos e nomeia-os pela sua necessidade.

De acordo com Penteado, podemos redimensionar a discussão ambiental na escola, desenvolvendo-a por meio de uma ação interdisciplinar, logo, discursiva, pois fica cada vez mais difícil analisar o problema sem oferecer uma alternativa interessante para integrar a Educação Ambiental nos conteúdos programáticos das disciplinas (PENTEADO, 1998).

A tarefa da escola é buscar o alcance de objetivos, via métodos tais que tornem as crianças mais conscientes e que preservem o ambiente em que estão inseridas. Para Penteado, “A educação ambiental deve assumir responsabilidades, interagindo com os dois aspectos que se complementam: a sensibilização e a capacitação dos alunos para uma tomada de consciência e de ações concretas.”(PENTEADO, 1998, p.121).

Essas atitudes comportamentais geram a aquisição de conhecimentos que permitem sua integração com a comunidade e a compreensão crítica da complexidade deste mundo em que estamos inseridos. Conforme documentos oficiais, o ensino básico deve ater-se ao “[...] desenvolvimento de capacidades de pesquisar, buscar informações, analisá-las e selecioná-las; a capacidade de aprender, criar, formular [...]” (BRASIL, 2000, p. 5-6).

A educação ambiental é sempre voltada para a construção do futuro, uma vez que o meio ambiente depende do nível de consciência e da responsabilidade

---

<sup>6</sup> Deve-se entender reflexão como um ato de conscientização no homem, que percebe e analisa a sociedade em que vive, por meio das relações sociais.

social de cada pessoa. Nesse quadro, passa a ter fundamental importância, na formação do cidadão, sendo o sistema escolar formal a instituição que melhor oferece condições para implantá-la (FREIRE, 1998).

O pensador defende a educação para a cidadania como uma prática pedagógica com método de trabalho que constrói o conhecimento por meio do diálogo, da análise do contexto em que se insere, do confronto entre experiências, da interação dialética constante. Na perspectiva apontada, é possível desenvolver uma experiência de ensino e de aprendizagem em que os sujeitos da educação apropriam-se, empírica e cientificamente, dos saberes com que interagem.

Para Freire, o jogo dialético entre o desenvolvimento do senso crítico e a aprendizagem dos conteúdos propostos está relacionada à qualidade de ensino decorrentes das capacidades da competência técnico-científica e ético-política (FREIRE, 2002). A dialogia que se instaura entre os envolvidos na prática pedagógica torna o ensino e a aprendizagem um processo interativo de elaboração do conhecimento por meio da mediação (KRAEMER, 2014).

Assim, o papel do educador é “[...] ao falar com clareza sobre o objeto, é incitar o aluno a fim de que ele, com os materiais que ofereço, produza a compreensão do objeto, em lugar de recebê-la, na íntegra [...]” (FREIRE, 2002, p.133-134). Contudo, professores e alunos devem levar as temáticas ambientais para o conhecimento da comunidade e procurar interferir na solução de problemas ecológicos locais.

Com isso, é possível desenvolver na população uma consciência preocupada com o meio ambiente, bem como aos problemas a ele associados, e que tenham conhecimentos, habilidades, atitudes, motivações e compromissos para buscar soluções às querelas existentes. No Brasil, por meio da Lei Federal n.º 9.795, de 27 de abril de 1999, institui-se a Política Nacional de Educação Ambiental. Em seu artigo primeiro, o tema é definido como

[...] um conjunto de processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente,

bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade. (BRASIL, 1999).

A Educação Ambiental não trata apenas do conhecimento sobre o meio ambiente, mas busca, sobretudo, de acordo com Freire, uma mudança de comportamento, baseada nos valores da solidariedade da cooperação, do respeito e do compromisso com o coletivo, da participação e da responsabilidade.

Se a escola estimula a participação, os alunos desenvolvem sua capacidade de criticar e fundamentar sua crítica, de escolher e assumir responsabilidades de sua escolha, fazendo-se respeitar, de compreender a fragilidade das ações individuais e a força do coletivo, de criar soluções, de se organizar, de avaliar seus limites, de conquistar autonomia.

Para que esse processo ocorra, os professores devem estar conscientes da realidade, apresentando dados aos alunos e proporcionando uma mentalidade diferente, ética e ecológica, ao desenvolver a consciência social que gere atitudes capazes de afetar comportamentos. Segundo Penteado, “[...] uma capacidade importante a ser desenvolvida nos alunos, é a de observar, de refletir e de transformar os problemas ambientais existentes no meio.” (PENTEADO, 1998, p.121).

De acordo com o Decreto n.º 2519, a relação do homem com o meio ambiente é assunto que deve ser tratado pela escola, porque, também a ela cabe despertar nos cidadãos atitudes responsáveis de defesa do nosso planeta, tendo em vista a urgência de conseguir uma forma sustentável de interação sociedade/natureza, o que implica profunda mudança de mentalidade (KERN; MUKAI, 2005b). Proveniente disso, decorre, então, a importância do trabalho com o tema na escola, visando a formar cidadãos conscientes, comprometidos com a vida, capazes de tomar decisões sábias dentro da realidade sócio-ambiental.

É necessário que o professor tenha como objetivos desenvolver em seus alunos uma postura ética diante da realidade das informações, dos valores trazidos de casa ou divulgados pelos meios de comunicação. Só uma educação ambiental, baseada na transformação de valores e na mudança de atitudes pode resultar em



benefícios para o nosso meio que tem dado sinais visíveis de que está pedindo socorro.

É fundamental estimularmos a mudança de hábitos das crianças e adolescentes para a construção de um país melhor e também ter ações nessa perspectiva nas comunidades, para que todos juntos possamos mudar nossas atitudes, passando a ter ruas, praças e parques mais limpos e arborizados, arroios e rios menos poluídos.

A Educação Ambiental deve ser tratada por todas as áreas do conhecimento, produzindo projetos e ações que impliquem em atitudes e comportamentos refletidos no dia-a-dia. O professor e a escola são exemplos, porque o ambiente escolar é um conteúdo significativo de ensino. Além disso, é preciso que o professor seja também pesquisador, condição fundamental para o trabalho com questões sociais atuais.

Entretanto, a inclusão do tema no sistema de ensino, conforme observação da realidade de Kern (2005a), tem ocorrido por meio de projetos solitários e de tratamentos descontínuos e descontextualizados. É imprescindível sairmos da sala de aula, deixando de lado o abstrato e vivenciando o Meio Ambiente de maneira mais concreta, mais significativa e mais proveitosa. Uma maneira saudável é utilizar o potencial das crianças que anseiam por fazer algo pelo planeta, mas precisam de orientações e de encorajamento. O importante é despertar-lhes o reconhecimento de seu poder de influir, pensando que

É possível que a espécie humana não consiga suportar as drásticas mudanças que ocorrem no mundo de hoje, porque elas tem sido tão terríveis e sobretudo tão rápida que tornam insignificantes aquelas que causaram o desaparecimento dos dinossauros. O homem não tem tempo de se adaptar às mudanças súbitas e poderosas que sua tecnologia e sociedade produzem ao seu redor, e talvez se possa dizer que muitos dos males atuais são meios utilizados pelo cosmos para eliminar esta orgulhosa espécie humana. (ABREU, 2001, p. 98).

A Educação sobre o Meio Ambiente possibilita aos alunos a aquisição do saber (conhecimento significativo), do saber fazer (agir na realidade) com responsabilidade, exercendo decisões democráticas, ao conhecer a importância da

sua participação na definição do futuro, o que permite, ao mesmo tempo, o trabalho coletivo, incentivando a elaboração do seu próprio ser (cognitivo, afetivo e espiritual) e apreciando a importância dos processos de conviver com os outros. Conforme Moraes, o relacionamento do homem

[...] com o seu ambiente é equacionado no bojo de relações sociais historicamente determinadas. Tratam-se de sujeitos históricos, portadores de uma bagagem culturalmente elaborada e inseridos em estruturas societárias que sobredeterminam seus atos (numa complexa dialética entre necessidade e liberdade). O instrumento técnico disponível exprime as forças produtiva de uma dada sociedade, às quais corresponde uma certa divisão social do trabalho e relações de produção também específicas. São estas que definem as formas de apropriação da natureza e o acesso dos diferentes grupos sociais aos recursos do ambiente. (MORAES, 2005, p. 74).

Dessa forma, a escola, ao trazer para o seu cotidiano as questões ambientais e inseri-las nas relações professor-aluno-comunidade, volta-se para a preservação e para a conservação do patrimônio natural da humanidade, visando ao desenvolvimento sustentável com justiça social e colocando o ser humano como parte da natureza. Para o educador, para o aluno e para a comunidade,

[...] a maneira de se educar é precisamente a interrogação sobre as finalidades, os fins e os objetivos do que ele faz. A educação [...] começa por um ato pelo qual o homem tem a possibilidade de ser um homem, quer dizer, decidir sobre a escolha de seus fins. (GADOTTI, 1992, p.31).

O equilíbrio ecológico é exatamente isso: o resultado da harmonia entre os seres vivos e o ambiente em que vivem. Cabe à escola propiciar um espaço salutar para discussões ecológicas, no intuito de educar para a parceria entre o progresso e a qualidade de vida natural.

### **3 EDUCAR PARA PRESERVAR O DIREITO NATURAL: APLICAÇÃO E ANÁLISE.**

Inicia-se o enfrentamento da problemática ambiental, inserindo-a no currículo escolar, com atividades educativas planejadas coletivamente e trabalhadas de forma interdisciplinar.

A escola Edmundo Pilz, ciente de sua responsabilidade social e educativa, vem, há algum tempo, interagindo junto à comunidade escolar, conscientizando-a de que é produtora de lixo e que tem o compromisso da preservação ambiental, sendo um direito à qualidade de vida às gerações vindouras.

O projeto também procura integrar a família, considerando seu papel fundamental no processo formativo do indivíduo, em conjunto com a escola e com a própria sociedade. Essa busca por conscientização no cenário mundial pressupõe a exteriorização da autonomia da vontade, buscando uma sociedade mais justa.

Segundo Taylor, a própria ideia de proteção constitucional de direitos e de deveres na Constituição Federal de 1988 revela um questionamento sobre proteção individual quando aborda lutas pelo reconhecimento no Estado Democrático Constitucional (TAYLOR, 1994). Entretanto, parece que o objetivo é questionar se essa teoria individualista no reconhecimento dos direitos, na aplicação da lei, pode ser utilizada pelas coletividades.

Imaginemos essa ideia aplicada ao âmbito de estrutura familiar. Podemos deduzir que temos valores internos de indivíduo, próprios de cada um, advindos de seu eu interno e externo, seu mundo exterior. Nesse sentido, frisamos o comentário sobre a esfera individual de Edgar Morin: “Na esfera individual, existe unidade/diversidade genética. Todo ser humano traz geneticamente em si a espécie humana e compreende geneticamente a própria singularidade anatômica, fisiológica.” (MORIN, 2003, p.56).

Dessen e Silva Neto comentam com propriedade sobre:

A importância de se compreender o indivíduo no contexto da "família" vem sendo reconhecida há muitos anos (Burguess, 1926), embora a implementação de pesquisas empíricas tenha ocorrido basicamente após a publicação dos trabalhos de Urie Bronfenbrenner, na década de 70. Focalizar a singularidade e a complexidade da rede relacional da "família" permite vislumbrar um novo quadro de "família" como um grupo específico em desenvolvimento, inserido em um contexto cultural também em desenvolvimento. (DESSEN; SILVA NETO, 2000).

Vislumbrando por essa ótica, a família, como o “eu” de cada integrante com seus aspectos individuais e os de seu grupo, considera valores formados em

conjunto pelo grupo familiar, externando a imagem da família na sociedade, que é o grupo maior. Assim, aproveitamos a teoria de Taylor: “[...] a exigência do respeito visa não só a igualdade das condições de vida, mas também a proteção da integridade das tradições e formas de vida que os membros de grupos que foram discriminados podem reconhecer-se a si próprios.” (TAYLOR, 1994, p.128).

Percebemos que, quanto às identidades individuais e coletivas, fica evidenciado a importância da mescla entre o respeito por ambas, independente da hierarquia que possa ainda haver na estrutura familiar e o respeito pelas identidades coletivas, ou seja, pelas atividades práticas e as maneiras de ver o mundo.

Taylor afirma,

Em suma, as identidades colectivas fornecem o que podemos chamar de manuscritos: narrativas que as pessoas podem usar ao moldar os seus planos de vida e ao contar as histórias das suas vidas. Na nossa sociedade, (embora talvez não na Inglaterra de Addison e de Steele) ser-se perspicaz não sugere desta maneira o manuscrito da vida do – perspicaz. E é por isso que as dimensões pessoais da identidade funcionam diferentemente das colectivas. (TAYLOR, 1994, p. 176).

Quando o mesmo autor fala em “manuscritos”, ele objetiva demonstrar que é possível contribuir para a sociedade com narrativas que as pessoas têm ao moldar suas vidas e contar suas histórias de vida, com suas identidades coletivas e não só individuais, na tentativa de construir uma vida digna em sociedade. Taylor afirma que “[...] valorizar a autonomia é respeitar as concepções dos outros, pesar os seus planos para si próprios muito fortemente ao decidir o que é bom para eles, muito embora as crianças não tenham os seus planos e concepções.” (TAYLOR, 1994, p.174).

A globalização exige a mobilização mundial para defesa e luta por direitos de uma classe ou um grupo a ter uma vida digna baseada em educação de qualidade. Pretende-se, com isso, vislumbrar uma sociedade cosmopolita, que adote princípios de educação, respeito ao próprio e ao ambiente em que vive.

Diante disso, observamos que o projeto envolve atividades curriculares nas diferentes áreas do saber. Confirmamos o compromisso assumido pelas disciplinas que compõem o currículo. Isso resulta na mudança de atitude dos alunos, das

famílias a que pertencem em relação ao ambiente e na demonstração da compreensão de que essas são exigências do perfil de cidadania.

A comunidade passa a proceder na separação do lixo e a lhe dar o destino correto. Os alunos e os professores conseguem recolher e comercializar, no processo de estudo e de intervenção, toneladas de lixo. Com o recurso, adquirem conjuntos de lixeiras para instalação no pátio da escola, além de outras melhorias materiais, como a aquisição de material pedagógico. Sendo assim, o projeto atende às expectativas objetivadas.

A Educação sobre o meio ambiente parece ter possibilitado aos alunos a aquisição do saber (conhecimento significativo), do saber fazer, (agir na realidade com responsabilidade e exercer decisões democráticas). Conhecendo a importância da sua participação na definição do futuro, foi permitido a eles, ao mesmo tempo, o trabalho coletivo, incentivando a elaboração do seu próprio ser (cognitivo, afetivo e espiritual) e apreciando a importância dos processos de conviver com os outros (MORIN, 2001).

Dessa forma, a escola Edmundo Pilz, ao trazer para o seu cotidiano as questões ambientais e inseri-las nas relações professor-aluno-comunidade, volta-se para a preservação e para a conservação do patrimônio natural da humanidade, visando ao desenvolvimento sustentável, com justiça social, e colocando o ser humano como parte da natureza.

## CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos que, após a real percepção da problemática ambiental na Escola Edmundo Pilz, a definição precisa dos objetivos para a superação e a metodologia utilizada à efetivação do projeto foram os aspectos decisivos para o sucesso alcançado.

Partindo do pressuposto de que a transformação escolar pode ser um precedente para a mudança comportamental da sociedade, afirmamos que a educação ambiental deve estar inserida no currículo escolar.

A experiência mostrou-nos que a educação é uma das ferramentas que pode contribuir na manutenção da qualidade de vida dos cidadãos como um direito natural e ensinou ao aluno a vivência por meio da prática, motivando a incorporação de atitudes desejadas pelo enfoque temático do projeto.

O equilíbrio ecológico é exatamente isso: o resultado perfeito da harmonia entre os seres vivos e o seu ambiente. Convém lembrar que a esperança de um futuro melhor não pode ser depositada apenas no avanço da tecnologia, pois, apesar de inovadora, ela não consegue reproduzir um processo vital como a fotossíntese e nem tão pouco recriar a vida que já foi extinta.

## REFERÊNCIAS

ABREU, M. F. **Do lixo à cidadania: estratégias para ação**. Brasília: Caixa, 2001.

BRASIL. **Lei 9.795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9795.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Parâmetros Curriculares Nacionais Ensino Médio. **Portal do Ministério da Educação**. 2000. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/blegais.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2012.

DESSEN, M. A.; SILVA NETO, N. A. Questões de família e desenvolvimento e a prática de pesquisa. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**. 2000, vol.16, n.3. ISSN 0102-3772. doi: 10.1590/S0102-37722000000300001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-37722000000300001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-37722000000300001&script=sci_arttext)>. Acesso em: 23 abr. 2010.

FREIRE, P. **Pedagogia da Autonomia**. 24. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 6. ed. Paz e Terra. 1998.

GADOTTI, M. **A educação contra a educação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

KERN, A. B. **Terra-Pátria**. Porto Alegre: Sulina, 2005a.

KERN, A. B.; MUKAI, T. (Orgs.). Direito Ambiental e Urbanístico. **Revista Magister**, São Paulo, v. 1, n. 14, ago/set. 2005b.



KRAEMER, M. K. **Reflexão sobre o Trabalho Docente:** o conhecimento construído na formação continuada e a prática pedagógica. Santa Rosa: FEMA, 2014.

LEONTIEV A. **O Desenvolvimento do psiquismo.** São Paulo: Centauro, 2004, p.261- 284.

LIMA, M. C. **Monografia:** a engenharia da produção acadêmica. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MARKUS, G. **Marxismo y Antropologia.** Barcelona, Espanha: Grijalbo S.A., 1973.

MARX, K. **Manuscritos Econômico-filosóficos.** Tradução Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2001.

MORAES, A. C. R. **Meio Ambiente e Ciências Humanas.** 4. ed. São Paulo: Annablume, 2005.

MORIN, E. **Os sete saberes necessários à educação do futuro.** 8. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2003.

MORIN, E. **Os sete saberes necessários à educação do Futuro.** Trad. de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. 3. ed. rev. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2001.

PENTEADO, H. D. O. Educação, Escola e Vida: qual é a relação. In: KUPSTAS, Márcia (Org.). **Educação em Debate.** 2. ed. São Paulo: Editora Moderna, 1998.

TAYLOR, C. **Multiculturalismo:** examinando a política de reconhecimento. Lisboa: Princeton University, 1994.

**O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS:  
O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA NA ESFERA LOCAL.**

Arnaldo Fabiano Fenner<sup>1</sup>  
Tatiana Oliveira Vieira<sup>2</sup>  
Leandro Steiger<sup>3</sup>

**RESUMO**

O presente artigo visa apresentar uma descrição sobre o Plano Brasil Sem Miséria, a partir da lógica da garantia de direitos previstos pela Constituição Federal de 1988. O tema trabalhado são as Políticas Públicas de combate a pobreza, através do Plano Brasil sem Miséria, no eixo inclusão Produtiva em vistas de assegurar a emancipação e cidadania aos cidadãos que ainda estão no submundo da desigualdade social. A problematização que instiga a reflexão é: como o Plano Brasil sem Miséria contribui para a efetiva promoção do desenvolvimento humano após sua implementação em 2011, no município de Santa Rosa. Tendo como principal objetivo, a investigação da política pública, Plano Brasil sem Miséria, eixo inclusão produtiva, a fim de verificar se a mesma tem se mostrado eficiente na viabilização do desenvolvimento humano no município de Santa Rosa. Para alcançar o objetivo realizou-se uma revisão da literatura acadêmica sobre o Estado Democrático de Direito, as legislações que instituem e norteiam o Plano Brasil sem Miséria, assim como uma consulta aos dados referentes a implantação do Plano no referido município, no que diz respeito ao eixo da inclusão produtiva disponíveis no portal do Plano Brasil Sem Miséria.

Palavras-chaves: políticas públicas – desenvolvimento humano – estado democrático de direito – plano brasil sem miséria.

**ABSTRACT**

This article aims to present a description of the Brazil without Poverty Plan, based on the logic of the protection of rights provided in the Federal Constitution of 1988. The theme examined is the public policies to combat poverty through the Brazil without Poverty Plan, on the question of productive inclusion with a view to ensure emancipation and citizenship to citizens who are still in the underworld of social

---

<sup>1</sup>Bacharel em Direito. Faculdades Integradas Machado de Assis. E-mail: fabianofenner@yahoo.com.br

<sup>2</sup>Bacharel em Serviço Social. Faculdades Integradas Machado de Assis. E-mail: tati\_asf@yahoo.com.br

<sup>3</sup>Mestre em educação. Professor das Faculdades Integradas Machado de Assis. E-mail: steiger@fema.com.br

inequality. The question that instigates the examination is: how the Brazil without Poverty Plan has contributed to the effective promotion of human development in the municipality of Santa Rosa since its implementation in 2011. Its main aim is to investigate the public policy Brazil without Poverty Plan, specifically productive inclusion, in order to verify whether it has been efficient in enabling human development in the municipality of Santa Rosa. This objective was achieved through a review of academic literature on the democratic state ruled by law and the laws that establish and guide the Brazil without Poverty Plan, as well as a survey of data on implementation of the Plan in the above-mentioned municipality with regard to the question of productive inclusion, available on the website of the Brazil Without Poverty Plan.

Keywords: public policies - human development - a democratic state ruled by law - brazil without poverty plan.

## INTRODUÇÃO

Refletir a cerca das garantias constitucionais de uma nação, principalmente aquilo que tange aos direitos básicos que trata do acesso a saúde, habitação, educação, previdência social, trabalho, tidos como direitos fundamentais é algo que historicamente esteve nas agendas de trabalho das organizações públicas e privadas, bem como faz parte da academia refletir sobre a sua efetividade.

O presente artigo traz como norte principal o tema a efetivação de direitos por meio do Plano Brasil sem Miséria, Plano inovador e audacioso, que no seu cerne traz o propósito de combater a famigerada desigualdade social presente em nosso Estado. Na esteira da elaboração do trabalho, e assim, com o intuito de facilitar a pesquisa é relevante à visualização da política pública: Plano Brasil sem Miséria, no Estado Democrático de Direito brasileiro, após sua implementação, no ano de 2011, e a aplicação do eixo inclusão produtiva no município de Santa Rosa, como aplicação da delimitação temática proposta.

Esse apanhado de informações nos apresenta uma série de dúvidas, ideias e situações, para tanto temos como problematização da pesquisa a análise de como o Plano Brasil sem Miséria contribui para a efetiva promoção do desenvolvimento humano após sua implementação em 2011, no município de Santa Rosa.

Para isso, o trabalho adota como objetivo geral, a investigação da política pública, Plano Brasil sem Miséria, eixo inclusão produtiva, a fim de verificar se a mesma tem se mostrado eficiente na viabilização do desenvolvimento humano no município de Santa Rosa. A referida problematização se justifica pela necessidade de vislumbrar-se a efetiva e concreta implantação de mecanismos que tornem possível o combate à desigualdade entre indivíduos e meios de garantir direitos fundamentais aos cidadãos por meio da direta intervenção estatal no espaço local. O trabalho pretende alcançar subsídios para elucidar os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar a construção e os fundamentos do Estado Democrático de Direito, perquirindo as possibilidades de transformação do *status quo* do cidadão a partir das políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento humano;
- b) Averiguar o Plano Brasil sem Miséria, que serve de fomento à construção de alternativas para efetivar a cidadania através de seus eixos norteadores, com foco especial ao eixo inclusão produtiva urbana;
- c) Pesquisar a implantação da política pública para o combate a desigualdade e promoção do desenvolvimento através do eixo inclusão produtiva urbana do Plano Brasil sem Miséria através de dados obtidos no município de Santa Rosa.

Para a construção da pesquisa, de cunho teórico, tem-se utilizado de análise qualitativa dos dados, coletados especialmente de bibliografias e documentos. O método de abordagem escolhido foi o hipotético-dedutivo a partir da formulação de hipótese que deverá ser confirmada ou refutada ao final da investigação. Para a condução procedimental da mesma, está sendo utilizado o método comparativo a fim de cotejar a política nacional, viabilizada pelo Plano Brasil sem Miséria, e seus reflexos no que tange a inclusão produtiva no município de Santa Rosa.

O trabalho está disposto em dois capítulos, sendo o primeiro capítulo responsável em abordar o Estado Democrático de Direito e a promoção de direitos por meio da implementação de políticas públicas. O segundo capítulo se deterá ao estudo da política pública denominada, Plano Brasil sem Miséria, seus principais

aspectos e seus reflexos no município de Santa Rosa no eixo inclusão produtiva urbana.

## **1 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A PROMOÇÃO DE DIREITOS PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

O atual modelo de Estado encontra sua positivação expressa nas cartas constitucionais, sendo no caso brasileiro na forma democrática de Direito, a partir do ano de 1988. A chamada Constituição cidadã, tem os direitos fundamentais permeando seu texto, evidenciados em forma de cláusulas pétreas. Tais direitos visam, além da proteção do cidadão frente ao poder estatal, garantias sociais com a intenção de promover o indivíduo, assegurando-lhe a atuação do Estado para a busca da concretização de desenvolvimento humano.

O Estado Democrático de Direito visa a transformar a realidade social do cidadão, promovendo o desenvolvimento de suas capacidades e assegurando constitucionalmente estes direitos como sendo fundamentais ao indivíduo, mas como promover esta transformação do *status quo* do cidadão? Pode-se citar como um importante mecanismo, a promoção de políticas públicas que atuem em conformidade com os preceitos constitucionais para assegurar de forma prestacional a promoção do desenvolvimento humano e da plena capacidade como cidadão.

Historicamente, as desigualdades sociais, econômicas e culturais é expressão de característica marcante de parte dos Estados do mundo. Os desenvolvimentos dos modelos de Estado passam pelas evoluções solicitadas em tempos distintos. A história das instituições políticas faz enfrentar as dificuldades marcadas entre o resguardo das conquistas modernas, sua insuficiência ante o “novo” e a necessidade de construir instrumentos que permitam e assegurem a continuidade de um projeto civilizatório, corrigindo rumos, nunca retrocedendo (BOLZAN DE MORAIS, 2008).

No Brasil, a instituição do modelo democrático de Estado oferece, ainda de forma recente, o crescimento da consciência social e de governo quanto à necessidade de reverter o quadro social, criando-se mecanismos de participação e

controle social, programas, projetos e ações que indicam um movimento de transformação da sociedade no país.

[...] é preciso compreender que o direito – neste momento histórico – não é mais ordenador, como na fase liberal; tampouco é apenas promovedor, como era na fase conhecida como “direito do Estado Social”; na verdade, o direito, na era do Estado Democrático de Direito, é um plus normativo/qualitativo em relação às fases anteriores, porque agora é um auxiliar no processo de transformação da realidade. (STRECK, 2010, p. 45).

O atual modelo de Estado de Direito, oriundo desta mutação histórica dos modelos de estado: Estado Liberal, Social e de Direito, sustenta a ideia de desenvolvimento da plena cidadania através de mecanismos que promulguem a igualdade entre os cidadãos, para que assim o *status quo* do indivíduo sofra profunda transformação.

Assim, o Estado Democrático de Direito teria a característica não só de ultrapassar a formulação do Estado Liberal de Direito, como também a do Estado Social de Direito- vinculado ao Welfare Estate neocapitalista - impondo à ordem jurídica e à atividade estatal um conteúdo utópico de transformação da realidade. Dito de outro modo, o Estado Democrático de Direito é um plus normativo em relação às formulações anteriores. (STRECK; BOLZAN DE MORAIS, 2010, p. 99).

As questões da liberdade e da igualdade estão pulsando no interior do modelo democrático, pautados na concepção contemporânea de dignidade humana. Dentre os motivos que fundamentam o fato da liberdade não ter como consequência natural a igualdade, está à permanência do paradigma anterior de caráter liberal-individualista, pois todo o sistema estatal manteve-se atrelado ao individualismo. (BOLZAN DE MORAIS; NASCIMENTO, 2010).

Considerando que a autonomia é um fundamento da dignidade humana ao cidadão e tendo em vista a situação da sociedade brasileira, na qual os indivíduos são quase que inteiramente determinados socialmente e vivem num contexto não favorável à escolha. Salutar o ensinamento de Costa e Reis, indicando que “A cidadania, apesar das transformações que sofreu ao longo da história, que, ainda



carece de efetividade plena, mantém-se como indispensável à consolidação do modelo de Estado democrático que se pretende.” (COSTA; REIS, 2010, p. 115).

Os serviços sociais, especialmente os representados por programas de cunho assistencialistas focados numa análise materialista que visam atenuar as situações de desprovidimento, tornam-se importantes meios na busca por uma cidadania plena e igualitária, mesmo que não atenda aos interesses de diversos atores sociais. Contudo, o problema “[...] está em como reunir interesses diferentes ou discordantes, ou seja, possibilitar um diálogo e um possível acordo consensual entre os protagonistas ou implicados com propósitos que nem sempre parecem conciliáveis.” (HAHN, 2012, p. 73).

O Estado Democrático de Direito, assentado nos pilares da democracia e dos direitos fundamentais, onde coexistem harmonicamente o princípio da soberania popular, aplicado através do regime democrático e o da legalidade, herança do Estado Liberal:

O Estado de Direito significa, assim, uma limitação do poder do Estado pelo direito. Mas não se trará na possibilidade de legitimar qualquer critério, dando-lhe forma de lei. Invertendo-se a famosa fórmula decisionista *non ratio, sed voluntas facit legem*, poderia dizer-se que, para a ideia originária de Estado de Direito, *non voluntas sed ratio facit legem*. Portanto, apesar de a legalidade ser um componente da ideia de Estado de Direito, também é verdade que este não se identifica com uma legalidade qualquer, mas com uma legalidade de determinado conteúdo, e, sobretudo, com uma legalidade que não lesione certos valores pelos quais e para a proteção dos quais se constitui a ordem jurídica e política, e que se expressam por meio de normas e princípios que a lei não viole. (GARCÍA-PELAYO, 2009, p. 40).

O Estado democrático de direito é um conceito que designa qualquer Estado que se aplica a garantir o respeito das liberdades civis, ou seja, o respeito pelos direitos humanos e pelas garantias fundamentais funda-se na ideia de justiça social através do estabelecimento de uma proteção jurídica.

O Estado constitucional, enquanto Estado de direito de terceira geração, delimitará normativamente o meio espacial e temporal de paulatino reconhecimento dos direitos de terceira geração. Caberia mencionar que as mudanças geracionais dos direitos fundamentais foram mudanças de paradigma. Esta possibilidade estabelece uma conexão entre as liberdades

de terceira geração e os direitos e liberdades próprios do modelo “Estado constitucional”. (PEREZ LUÑO, 2012, p. 10).

Sendo o Estado de Direito nos dias atuais tem um significado de fundamental importância no desenvolvimento das sociedades, após um amplo processo de afirmação dos direitos humanos, sendo um dos fundamentos essenciais de organização das sociedades políticas do mundo moderno. “O Estado constitucional de Direito, abre, assim, uma nova etapa na evolução do próprio Estado de Direito, do modelo de organização jurídica que lhe é inerente e das elaborações teóricas da própria Ciência do Direito.” (JULIOS-CAMPUZANO, 2009, p. 45).

Mesmo assim continuamos no Século XXI com o objetivo de buscar mecanismos de aperfeiçoamentos para o modelo do Estado para que o mesmo atinja o quanto antes o equilíbrio entre a liberdade e igualdade dos seres humanos e possa proporcionar o ideal de oportunidades de desenvolvimento com saúde, segurança, habitações dignas, educação para todos:

Dessa maneira, a constituição assume um papel absolutamente decisivo nas complexas, heterogêneas e plurais sociedades contemporâneas, dado que a diversidade de interesses em conflito transborda para o próprio ordenamento jurídico e, com ele, a lei como principal fonte de proteção jurídica no Estado de Direito. Seu lugar é ocupado agora pela Constituição, como paradigma de uma produção jurídica flexível e plural cuja convergência somente pode resultar possível através dos princípios e valores estabelecidos na norma fundamental. (JULIOS-CAMPUZANO, 2009, p. 45).

Mas isso não era suficiente para garantir um Estado Democrático de Direito, tal como hoje se entende. “É por essas e outras razões que, já no século XX, se desenvolve um novo conceito, na tentativa de fortalecer o ideal democrático em conexão com o Estado de Direito, no qual estão presentes as conquistas sociais com ideais igualitários.” (BOLZAN DE MORAIS; NASCIMENTO, 2010, p. 55).

O atual modelo de Estado transcende à mera garantia formal das liberdades individuais, incorporando os postulados do Estado Social, que nem sempre foi democrático, a fim de garantir um Estado sujeito ao império da lei, mas também

preocupado em assegurar o desenvolvimento das potencialidades do cidadão e sua participação no cenário político:

É por essas, entre outras, razões que se desenvolve um novo conceito, na tentativa de conjugar o ideal democrático ao Estado de Direito, não como oposição de conceitos, mas sob um conteúdo próprio onde estão presentes as conquistas democráticas, as garantias jurídico-legais e a preocupação social. Tudo constituindo um novo conjunto onde a preocupação básica é a transformação do status quo do cidadão. (STRECK; BOLZAN DE MORAIS, 2010, p. 97).

Verifica-se que o Estado brasileiro visa a transformar a realidade social do cidadão, promovendo o desenvolvimento de suas capacidades e assegurando constitucionalmente estes direitos como sendo fundamentais ao indivíduo.

O direito constitucional brasileiro, iniciado com o Estado Democrático em 1988, adquiriu uma importância não apenas técnica, mas passou a simbolizar conquistas e, também, incorporou um papel de mobilização no imaginário das pessoas na perspectiva de busca e demanda pela realização de garantias, direitos e prerrogativas presentes no texto legislado (BOLZAN DE MORAIS; NASCIMENTO, 2010).

Contudo, a concretização dos direitos fundamentais, que promovem a cidadania através de igualdade social formal e material reclama de ações estatais que visam garantir o pleno desenvolvimento da cidadania. Tais ações podem ser concretizadas através de mecanismos como a elaboração de políticas públicas norteadoras de efetivo desenvolvimento social/econômico do indivíduo.

A base jurídica dessas reconfigurações foi afirmada nas Constituições, trazendo como limites e possibilidades os direitos fundamentais, que caracterizados através dos Direitos Humanos, visam à efetivação de direitos para potencializar a cidadania. Nesse contexto estão as políticas públicas, figurando como um dos mecanismos para atender a essa necessidade histórica de desenvolver a igualdade entre os cidadãos no Brasil (FENNER; PAZ, 2014).

Os direitos fundamentais positivados constitucionalmente recebem uma espécie de validação comunitária, pois fazem parte da consciência ético-jurídica de uma comunidade histórica, principalmente no que tange à comunidade brasileira. O

Estado deve primar pelo cidadão e pelos seus direitos, sendo que um das garantias que este Estado deve estabelecer como prioridade são os direitos fundamentais do indivíduo, com o dever de garanti-los e efetivá-los:

A novidade do Estado Democrático de Direito não está em uma revolução das estruturas sociais, mas deve-se perceber que esta nova conjugação incorpora características novas ao modelo tradicional. Ao lado do núcleo liberal agregado à questão social, tem-se como este novo modelo a incorporação efetiva da questão da igualdade como um conteúdo próprio a ser buscado garantir através do asseguração jurídico de condições mínimas de vida ao cidadão e à comunidade. (STRECK; BOLZAN DE MORAIS, 2010, p. 104).

A Constituição Federal de 1988 marcada pela presença de um clima de democracia apresenta, de modo intenso em seu texto, os direitos sociais e coletivos, e o propósito de transformar cada indivíduo em cidadão. O Brasil conta atualmente, com uma constituição guiada pelo princípio da cidadania, acenando para uma perspectiva global dos direitos fundamentais, no entanto, não basta constar nos textos legais, são necessárias efetivas mudanças nos paradigmas sociais.

É fundamental discutir-se acerca da construção de estruturas e movimentos que avancem na direção da igualização social ou, pelo menos, de uma mais efetiva redução dos padrões de desigualdade. Para a efetiva concretização desses direitos, os mecanismos utilizados pelos Estados são as políticas públicas que deverão ser implementadas a fim de garantirem a universalização dos direitos a todos os cidadãos brasileiros, tornando vivos e concretos os direitos declarados nos documentos legais.

As políticas públicas estão direcionadas a responder à demanda principalmente dos atores sociais desfavorecidos, que se encontram em maior grau de vulnerabilidade social e serão determinadas de acordo com os objetivos do Estado e com o momento histórico da preponderância de dado modelo:

O direito dos tempos atuais se vê desafiado pela ausência de um sistema amplo de garantias, sem os quais a eficácia das normas é dizimada ao se chocar com imperativos do tipo técnico ou econômico que se opõe à força normativa dos preceitos jurídicos. A ausência de garantias não afeta a positividade dos direitos, mas somente seus mecanismos de proteção, de

cuja inexistência ou insuficiência somente pode derivar-se a necessidade de implementar uma forma de proteção efetiva. (JULIOS-CAMPUZANO, 2009, p. 62).

Nesse contexto, faz-se necessário analisar, verificar e discutir em que medidas as políticas públicas para promover a efetiva concretização destes direitos no Brasil estão, mais do que viabilizando o acesso, em todos os níveis, do cidadão brasileiro ao ideal igualitário, mas possibilitando-lhe potencializar as suas capacidades e oportunidades para qualificar a sua igualdade:

[...] prestações positivas, neste caso, por meio da criação e da implementação de leis e de políticas públicas que garantam condições mínimas de existência atendendo ao princípio da isonomia material e aos objetivos do Estado brasileiro que são, entre outros, a erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades sociais. (ANGELIN, 2010, p. 67).

O incremento realizado nas políticas públicas atinentes a garantir direitos fundamentais do cidadão, suscita esforços conjuntos para oferecer sua efetivação a todos ao povo brasileiro. Isto porque dentro dos objetivos do Estado democrático de direito, a promoção da igualdade apresenta-se como forma de intervenção na sociedade, visando à transformação do *status quo* do indivíduo, sendo meio de conquista de autonomia do cidadão.

Nota-se no Brasil, especialmente a partir de 2003, uma ampliação significativa de políticas públicas que oportunizam, e seguem oportunizando a milhões de cidadãos, jovens e adultos, da classe trabalhadora, demonstrando que uma série de medidas para a “[...] ampliação do acesso à educação e da permanência e aprendizagem nos sistemas de ensino, diversas medidas estão em andamento.” (PACHECO, 2011, p. 07).

Dessa forma, demonstra-se fundamental, para avançar na potencialização das capacidades dos indivíduos e a promoção de oportunidades que possam qualificar sua igualdade, a elaboração de políticas públicas em vários setores. Nesse contexto, destacam-se no Brasil as políticas públicas que têm se desenvolvido na última década.

## **2 O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA, REFLEXOS DESSA POLÍTICA NO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA**

O Plano Brasil sem miséria lançado no primeiro governo da presidenta Dilma está na esteira das políticas sociais de transferência de renda e inclusão social que marcaram a última década no país. O Plano integra todas as iniciativas que tem como foco a superação da pobreza e assume um desafio ainda maior que é possibilitar renda e serviços as famílias que ainda vivem numa linha de miséria. O Plano Brasil sem miséria respeita e concretiza a ideia de Estado Democrático de Direito, pois se pretende efetivar o desenvolvimento da cidadania através de meios afirmativos que procuram potencializar a igualdade entre cidadãos no Brasil.

O plano se organiza de forma intersetorial e tem como eixos: garantia de renda, para alívio imediato da extrema pobreza; acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania; e inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda, tanto na cidade quanto no campo.

O decreto lei 7.492 de junho de 2011 que instituiu o Plano Brasil sem Miséria em nosso país, carrega consigo uma meta concreta que pretende transformar o paradigma social de nosso país, almejando por fim a uma doença enraizada em nossa nação, a extrema pobreza:

O Plano Brasil Sem Miséria, desenhado para contemplar as diversas dimensões e faces do fenômeno da extrema pobreza, foi organizado em três eixos: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; outro de acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e um terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres. (BRASIL, 2011).

O público alvo desta política que tem como desafio superar a extrema pobreza no Brasil e definidos como prioritários foram os cidadãos que detinham renda familiar mensal inferior a setenta e sete reais per capita: “Em 03 de maio de 2011 foi anunciada a linha de extrema pobreza oficial do Plano Brasil sem Miséria:



renda familiar per capita de R\$ 70,00 reais- posteriormente atualizada, em maio de 2014, para R\$77,00 reais per capita.” (CAMPELLO; MELLO, 2014, p.12).

Reconhecer publicamente que apesar das importantes contribuições dos programas de transferência de renda ainda se tem um país marcado pela miséria, é considerada uma atitude política corajosa porque ao mesmo tempo em que desnaturaliza a miséria, assumi as limitações das políticas públicas no processo de diminuição das desigualdades.

Para Lavinias a proposta de acabar com a miséria é arrojada e temerária se considerada os elos débeis de cooperação, forte heterogeneidade dos entes federados e profunda desigualdade socioeconômica, que marcam o país (LAVINAS, 2011).

A novidade do Plano é o reconhecimento de que a renda é extremamente importante, mas não assegura por si só qualidade de vida, é preciso que as pessoas acessem outros direitos básicos.

A verificação de que a pobreza ou a miséria não podem ser encaradas apenas como a privação de acesso a renda, vem de encontro ao pensamento de Yasbec que defende que a pobreza é uma categoria política, multidimensional, resultado de um projeto de desenvolvimento capitalista marcado por injustiças e desigualdades:

Os “pobres” são produtos dessas relações, que produzem e reproduzem a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, definindo para eles um lugar na sociedade. Um lugar onde são desqualificados por suas crenças, seu modo de se expressar e seu comportamento social, sinais de “qualidades negativas” e indesejáveis que lhes são conferidas por sua procedência de classe, por sua condição social. Este lugar tem contornos ligados à própria trama social que gera a desigualdade e que se expressa não apenas em circunstâncias econômicas, sociais e políticas, mas também nos valores culturais das classes subalternas e de seus interlocutores na vida social. (YASBEC, 2012, p. 289).

A pobreza na perspectiva multidimensional se revela nas diversas expressões da desigualdade: renda, gênero, sexo, idade, étnia, e tem raízes históricas e culturais. Portanto pensar no enfrentamento da pobreza é pensar na qualidade de vida de todas as minorias do país. O enfrentamento da pobreza multidimensional

perpassa também por ações multidimensionais, inter setoriais, que assegure aos pobres acesso a serviços públicos de qualidade e que os tornem protagonistas de suas histórias e participes da construção da cidadania, superando a dependência do assistencialismo do governo ou das obras de caridades.

Nesse sentido é que existe um esforço em ampliar todos os serviços que possibilitem aos cidadãos brasileiros vida digna. Portanto o incentivo a educação profissional, através, dos cursos ofertados pelo Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho- Pronatec constitui-se numa ferramenta fundamental nesse processo emancipatório, com vistas a elevar as capacidades bem como as oportunidades de trabalho e geração de renda através da qualificação profissional das famílias atendidas pela política pública em questão:

O Pronatec foi concebido e criado praticamente ao mesmo tempo do Brasil sem Miséria e contou com uma modalidade específica para atendimento aos mais pobres. Ele viabilizou a inclusão do público em cursos de qualificação de curta duração (cursos de formação inicial e continuada, FIC) com características e regras próprias de mobilização, inscrição e permanência. (CAMPELLO; MELLO, 2014, p. 23).

Os cursos de formação inicial e continuada (FIC), elencados no programa Pronatec Brasil sem Miséria, caracterizam-se por serem gratuitos, abrangendo cidadãos com idade mínima 16 anos, prioritariamente inseridas no cadastro único para programas sociais do governo federal (Cad.único), ministrados pelo “Sistema S”: Senai, Senac, Sest Senat, Senar e Institutos Federais de educação profissional, científica e tecnológica.

O acesso à qualificação profissional também é um diferencial do programa, tem em vista a vulnerabilidade do público alvo, e pela não exigência de expressiva de escolaridade, o cidadão que não completou o ensino fundamental e médio, mas consegue minimamente ler e escrever pode ingressar nos cursos, podendo autodeclarar sua escolaridade caso não detenha comprovante de escolaridade:

A facilidade de acesso à qualificação profissional pela população mais vulnerável é uma das vantagens do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Para participar dos cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) voltados ao público do Plano Brasil

Sem Miséria, a escolaridade pode ser autodeclarada pelo candidato, sem a necessidade de comprovação, desde que ele se sinta apto a participar das aulas com aproveitamento e assiduidade. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2013).

A garantia e fomento governamental visam profissionalizar e assegurar o bem estar do cidadão/aluno do Pronatec Brasil sem Miséria, dando-lhes uma quantia em dinheiro para custear despesas de transporte e alimentação e assumindo despesas do material didático junto as ofertantes:

O governo Federal além de cobrir os custos dos cursos, viabilizando gratuidade, também disponibilizou recursos para que as escolas providenciassem para todos os alunos do Pronatec Brasil sem Miséria o material escolar didático usado nos cursos, bem como a “assistência estudantil” que consiste de alimentação e transporte, ou de recurso para custeá-los. (CARDOSO, 2014, p. 05).

A elaboração de uma estratégia para assegurar a eficácia da inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria através do Pronatec permitiu acesso a cursos de qualificação profissional de excelência para pessoas condicionadas no parâmetro da baixa renda em nosso país, assim promovendo o combate a desigualdade social elencada constitucionalmente.

No município de Santa Rosa, RS, através de dados encontrados no site do Ministério do Desenvolvimento Social, existem atualmente no município de Santa Rosa 7.747 famílias registradas no Cadastro Único, sendo que, destas, 2.693 famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família, totalizando 12,54% da população local (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2015).

Outro dado interessante é que desde o início do Plano Brasil sem Miséria, em junho de 2011 até o mês de janeiro do ano de 2015 houve uma redução de 23,78% no total de famílias beneficiárias. A média do acompanhamento da frequência escolar no município é de 95,60%, sendo que a media nacional para este quesito é de 92,03% (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2015).

Os dados apontam ainda que de janeiro de 2012 a dezembro de 2014, foram efetuadas mais de 3.000 matrículas em cursos promovidos pelo Pronatec-FIC no município de Santa Rosa. Sendo somente no ano de 2014, pactuado junto ao

município a oferta de 1.150 vagas para cursos de qualificação profissional, de pessoas consideradas (extremamente) pobres, público prioritário do Plano Brasil sem Miséria.

Os números estimados anualmente são os seguintes: no ano de 2012 o município ofertou 938 vagas para os cursos PRONATEC-FIC, em 2 instituições de ensino local; no ano de 2013 ofertou-se em torno de 1100 vagas aos cursos locais, estes sendo realizados em 4 instituições de ensino do município; sendo que o ano de 2014 foi o mais expressivo em relação a vagas ofertadas contabilizando o número de 1200 em média, novamente realizados em 4 instituições (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2015).

Neste momento da pesquisa através dos dados citados, pode-se perceber o gradativo aumento de vagas ofertadas em cursos PRONATEC-FIC, no nosso município, ao longo dos anos de 2012, 2013 e 2014, tornando visível a atuação estatal na implementação de meios de promoção do desenvolvimento humano através da promoção de instrução para o acesso ao trabalho no âmbito local.

## CONCLUSÃO

Na construção da presente pesquisa conseguimos realizar um breve apanhado de informações referente ao atual modelo de Estado, o democrático de direito, que traz consigo nossa Constituição Federal de 1988, tida como uma constituição cidadã. A partir desse paradigma contemporâneo, que visa garantir direitos fundamentais a todos os indivíduos no Brasil, o combate à desigualdade social, e o fomento ao desenvolvimento humano, percebe-se a profunda atuação dos atores estatais para promover políticas que efetivamente assegurem o propósito da carta magna.

Uma importante política pública de âmbito nacional é sem dúvida o Plano Brasil sem Miséria, por abarcar inúmeras iniciativas concretas no combate à mazela da desigualdade social que permeia nosso país há séculos. Plano dividido em eixos para facilitar a elaboração de políticas específicas, sendo que, o eixo inclusão produtiva urbana é presente no espaço local do município de Santa Rosa desde o

ano de 2012, desenvolvendo o combate a desigualdade através da oferta de cursos de qualificação profissional para pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Na última década evidenciamos uma série de proposições por parte do Estado em se aproximar da população com renda econômica familiar menor que quatro salários mínimos e principalmente os grupos familiares com renda *per capita* inferior a R\$ 77,01 ao mês. As Políticas Sociais de transferência de renda chegam ao público de forma direta, entretanto, também estão exigindo deste mesmo público iniciativas para a concreta possibilidade de desenvolvimento humano.

A partir do exposto, consideramos que o Plano Brasil sem Miséria está contribuindo ao que lhe cabe para que as pessoas usuárias de programas de transferência de renda, guarnecidas pelo legislador constitucional tenham mais uma possibilidade em qualificar-se profissionalmente, o que lhes possibilitará melhor acesso ao trabalho formal, pois, o público que esta política pública visa atender encontra-se em situação de vulnerabilidade social conforme sua classificação em pobre ou extremamente pobre.

Também, as reflexões indicam que o referido Programa inova a partir do momento que articula qualificação profissional pela educação a partir das possibilidades dos usuários, exigindo dos profissionais, professores, dos ofertantes dos cursos busquem, estimulem e oportunizem aos estudantes aquilo que anteriormente somente os cursos pagos individualmente ofereciam.

Ainda, outro aspecto ser considerado diz respeito à cultura e consciência da população usuária, pois, no instante que um jovem reconhece que seus genitores retornam aos bancos escolares e com qualificação pela educação melhoram sua condição de vida real e concreta, o que serve como exemplo e talvez, estimule aos seus herdeiros que tenham a mesma atitude.

Através dos dados obtidos juntos ao site do Ministério do Desenvolvimento Social podemos concluir que o Plano Brasil sem Miséria encontra-se efetivamente ativo no espaço local no município de Santa Rosa. O município conta atualmente com quatro instituições de ensino que viabilizam os cursos PRONATEC-FIC, trazendo ao público alvo do Plano acesso a cursos de formação profissional nas

mais diversas áreas de atuação, entendidas como necessárias ao mercado de trabalho local. O acesso aos cursos de qualificação profissional na modalidade PRONATEC-FIC se iniciaram no ano de 2012 e assim percebe-se que houve significativo aumento da oferta de vagas até o ano de 2014, assim ajudando concretamente na promoção do desenvolvimento humano através da qualificação profissional.

## REFERÊNCIAS

ANGELIN, Rosângela. A Dignidade da Pessoa Humana e sua Promoção: um desafio do Estado Democrático de Direito e da sociedade. In: **Revista Direito e Sociedade**: reflexões contemporâneas, Santa Rosa, v. 1, n. 1, p. 52-70, 2010.

BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **Constituição e Estado Social**: os obstáculos à concretização da Constituição. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

BOLZAN DE MORAIS, José Luis; NASCIMENTO, Valéria Ribas do. **Constitucionalismo e Cidadania por uma Jurisdição Constitucional Democrática**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BRASIL. **Decreto n.º 7.492**, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2015.

CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. O Processo de Formulação e os Desafios do Plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: **O Brasil sem Miséria**. CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). Brasília: MDS, 2014. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/livro\\_o\\_brasil\\_sem\\_miseria.pdf.pagespeed.ce.Ta\\_6MqZ8Pq.pdf](http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/livro_o_brasil_sem_miseria.pdf.pagespeed.ce.Ta_6MqZ8Pq.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2015.

CARDOSO, M. M. et al. A Estratégia de Inclusão Produtiva Urbana no Plano Brasil sem miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/livro\\_o\\_brasil\\_sem\\_miseria.pdf.pagespeed.ce.Ta\\_6MqZ8Pq.pdf](http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/livro_o_brasil_sem_miseria.pdf.pagespeed.ce.Ta_6MqZ8Pq.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2015.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzéte da Silva. Espaço Local: o espaço do cidadão e da cidadania In: HERMANY, R. (Coord.). **Gestão Local e Políticas Públicas**. Santa Cruz do Sul: Editora da IPR, 2010.



FENNER, Arnaldo Fabiano; PAZ, Luciano Augusto de Oliveira Paz. Estado Democrático de Direito e as Políticas Públicas para a Educação: os caminhos para a concretização de direitos no Brasil. In: **Salão do Conhecimento 2014**. Disponível em:

<<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/salaconhecimento/article/view/3727/3114>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **As Transformações do Estado Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

HAHN, Paulo. A Ética Enquanto Fundamento dos Direitos Humanos. In: LEAL, M. C. H. (Org.). **Direito e Políticas Públicas**. Curitiba: Multideia, 2012. 5. v.

JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. **Constitucionalismo em Tempos de Globalização**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

YASBEC, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. In: **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 9, n. 1, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n110/a05n110.pdf>>. Acesso em: 20 mar. de 2015.

LAVINAS, Lena. Brasil sem Miséria. Algumas Considerações. **Instituto Humanitas Unisinos**, São Leopoldo, jan. 2012. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/505329>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

PACHECO, Elizier. **Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica**. São Paulo: Moderna, 2011.

PÉREZ LUÑO, Antônio Enrique. **Perspectivas e Tendências Atuais do Estado Constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

STRECK, Lênio; Luiz e BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

STRECK, Lênio Luiz. O papel do Direito Diante da Desigualdade, da Violência e da Pobreza em Países Periféricos. In: HERMANY, R. (Coord.). **Gestão Local e Políticas Públicas**. Santa Cruz do Sul: Editora da IPR, 2010.

**O PROCESSO CIVIL BRASILEIRO E O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL:  
UMA ABORDAGEM ACERCA DAS DECISÕES JUDICIAIS.<sup>1</sup>**

Daniel Zimmermann Fuhr<sup>2</sup>  
Renê Carlos Schubert Junior<sup>3</sup>

**RESUMO**

O presente trabalho, que se utiliza do método de abordagem compreensivo, o qual se dá através de revisão bibliográfica, tem como escopo analisar as mudanças processuais referentes aos requisitos das decisões judiciais previstos na Lei nº 13.105/15. O tema proposto é de extrema relevância, tendo em vista tratar-se de um assunto que engatinha presentemente no cenário acadêmico e jurídico brasileiro, em face da recente aprovação da Lei acima citada, que entrará em vigor em 16 de março de 2016. De outro modo, a temática em questão se justifica em razão da tensão envolvendo a fundamentação das decisões judiciais, vez que o Poder Judiciário, não raramente, profere decisões carecedoras de fundamentação, o que é totalmente incompatível com o artigo 93, inciso IX, da Constituição Federal de 1988. Destarte, almeja-se destacar no decorrer do texto, o percurso histórico do processo civil, desde o seu surgimento até a elaboração do novo Código de Processo Civil, gizando a explicitude no Texto dos princípios constitucionais. Além disso, demonstrar, a partir do novo Diploma Processual Civil, o que é considerada uma decisão jurídica fundamentada.

Palavras-chave: Constituição Federal – Decisões Judiciais – Lei n.º 13.105/15 – Processo Civil.

**ABSTRACT**

This work, which uses the comprehensive approach method, done through literature review, has the objective to analyze the procedural changes relating to the requirements of judicial decisions provided in Law N.º. 13,105/15. The theme is

<sup>1</sup> Este texto tem por base pesquisa desenvolvida na forma de Trabalho de Conclusão de Curso, em andamento, do Curso de Direito das Faculdades Integradas Machado de Assis, Santa Rosa, RS.

<sup>2</sup> Acadêmico do 9º semestre do curso de Direito das Faculdades Integradas Machado de Assis, Santa Rosa, RS.

<sup>3</sup> Mestre em Desenvolvimento, linha de pesquisa Direitos Humanos pela Universidade Regional do Noroeste do Estado Rio Grande do Sul (UNIJUÍ) Campus Ijuí, RS. Docente Regime Integral e Coordenador do Núcleo de Prática Jurídica do Curso de Direito da FEMA – Faculdades Integradas Machado de Assis, Santa Rosa/RS. e-mail: reneschubertjunior@yahoo.com.br

extremely relevant, given that this is an issue that currently crawls in the Brazilian academic and legal scenario, given the recent approval of the above mentioned Law, which will come into power on March 16, 2016. Otherwise, the issue in question is justified because of the tension surrounding the grounds of judgments, since the judiciary, not infrequently, gives decision without good reasons, which is totally incompatible with Article 93, section IX, of the 1988 Federal Constitution. Thus, it is aimed to highlight throughout the text, the historical background of civil procedure, from its inception to the drafting of the new Civil Procedure Code, giving the explicitness in the text of the constitutional principles. Also, demonstrate, from the new Diploma Civil Procedure, what is considered a reasoned legal decision.

Keywords: Federal Constitution – Judicial Decisions – Law n.º 13.105/15 – Civil Procedure.

## INTRODUÇÃO

Desde os tempos muito remotos, concluiu-se que os litígios não deveriam ser resolvidos entre os particulares, ou seja, a justiça não deveria ser feita pelas próprias mãos<sup>4</sup>, mas sim, deveriam ser submetidos ao julgamento de uma autoridade pública capaz de solucionar e decidir os conflitos com imparcialidade e justiça (THEODORO JÚNIOR, 2009). Lado outro, forçoso reconhecer como crucial para a vida em sociedade a existência de um feixe de normas que disciplinem o comportamento do homem.

Nesse diapasão, surge o Direito, como um conjunto de normas destinadas a reger a vida em sociedade. O Estado<sup>5</sup>, por sua vez, detentor do monopólio da jurisdição, encarrega-se, através do processo, ao aplicar a lei ao caso em litígio, de

---

<sup>4</sup> A autotutela ainda é visível em determinados casos, como, por exemplo, o estado de necessidade, a legítima defesa, o estrito cumprimento do dever legal ou exercício regular do direito (artigo 23, do Código Penal), o direito de retenção (artigos 578, 644, 1.219, 1.433, inciso II, 1.434, do Código Civil de 2002), o direito garantido ao possuidor de manter-se na posse ou restituir-se pela própria força (artigo 1.210, do Código Civil de 2002) e a garantia dada ao proprietário de um terreno de cortar as raízes e ramos de árvores do terreno vizinho que invadam o seu (artigo 1.283, do Código Civil de 2002).

<sup>5</sup> Georg Wilhelm Friedrich Hegel dita que “[...] no costume tem o Estado a sua existência imediata; na consciência de si, no saber e na atividade do indivíduo, tem a sua existência mediata, enquanto o indivíduo obtém a sua liberdade substancial ligando-se ao Estado como à sua essência, como ao fim e ao produto da sua atividade.” (HEGEL, 1997, p. 205).

julgar os conflitos existentes entre os cidadãos, e mediatamente buscar a pacificação social.

Com efeito, o cidadão, que detém o direito individual de petição, com espeque no artigo 5º, inciso XXXIV, do Texto Maior, remete ao Estado o seu pedido, buscando que o Poder Judiciário ao apreciá-lo, exponha fundamentadamente os motivos adotados na decisão, seja pela procedência ou improcedência. Contudo, mesmo que o Estado detenha a função de jurisdicionar, presencia-se no ordenamento jurídico brasileiro uma intensa preocupação quanto a fundamentação das decisões judiciais, mesmo que expressamente a Constituição Federal de 1988 (artigo 93, inciso IX) exija que as decisões judiciais sejam fundamentadas, ou seja, que elas sejam relacionadas *strictu sensu* com o caso particular, com suas especificidades, com coerência e sem standardização.

Partindo desse contexto, o presente visa mormente analisar as decisões judiciais no processo civil brasileiro. Para tanto, será inicialmente empenhada uma abordagem histórica acerca da evolução do processo civil desde o processo romano até a feitura do novo CPC. Depois, serão destacados os princípios constitucionais que foram expressamente inseridos no decorrer da Lei do novo Código de Processo Civil, e, ao final, se destacarão as exigências que o novel *Codex* exige para que uma decisão judicial seja considerada fundamentada.

## **1 DO PROCESSO ROMANO AO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL**

Na história, o processo civil, no que tange ao direito brasileiro, teve sua origem na era clássica greco-romana. Porém, muito pouco se sabe acerca do processo grego, remetendo-se apenas à *Retórica* de Aristóteles, que referia que as provas eram analisadas de maneira lógico-racional e sem interferência de preconceitos religiosos e de superstições, que eram comuns à época. As provas eram documentais e testemunhais e haviam princípios a serem respeitados como o princípio dispositivo, princípio da oralidade e princípio da apreciação da prova pelo

juiz (THEODORO JÚNIOR, 2009). Outrora, o processo romano<sup>6</sup> era dividido em três períodos: o *legis actiones*, o *per formulas* e o *cognitio extraordinária* (SANTOS, 2007).

O primeiro período, que é o da *legis actiones*, tem seu lapso temporal entre o início de Roma, por volta de 754 a.C. até o ano 149 a.C. A denominação do período, dá-se em razão das “ações da lei”, que eram cinco, as quais se relacionavam com a lei mais importante daquela época, a Lei das XII Tábuas. O procedimento era inteiramente oral, extremamente solene e com inúmeras regras formais, de tal maneira que qualquer palavra mal utilizada ou gesto não realizado ou mal efetuado, ensejava a quebra de solenidade e a consequente anulação do processo com impossibilidade de propositura de nova ação sobre o mesmo fato (SANTOS, 2007).

Ainda em relação ao primeiro período, importante aduzir que existiam duas fases. A primeira, dava-se perante o magistrado, que estabelecia o objeto da controvérsia e concedia ou não a ação. A segunda, dava-se perante os árbitros, que eram cidadãos escolhidos para a função, cujas atribuições era colher as provas e proferir a sentença. Observa-se que neste período não havia intervenção de advogados, vez que as partes postulavam e acompanhavam todo o trâmite pessoalmente (THEODORO JÚNIOR, 2009).

No ano 149 a.C., devido a expansão do império Romano por inúmeros territórios, o que acarretou relações jurídicas complexas, as quais ensejavam um sistema jurídico mais complexo para atender as demandas já não suportadas pelo sistema *legis actiones*, sobreveio o segundo período, denominado de formulário. (THEODORO JÚNIOR, 2009).

A denominação do período deu-se em razão da abolição das ações da lei, dando lugar às fórmulas de ações que o magistrado concedia às partes para

---

<sup>6</sup> Segundo Ângela Kretschmann o “[...] Direito Romano ficara conhecido, durante a Idade Média, com o nome de ‘direito comum’ (*ius commune*), um direito comum a todos os povos, ligando-se a ideia de direito natural, como expressão da própria razão (pois o direito natural ainda não fazia oposição ao direito ‘positivo’) opunha-se ao *ius proprium*, ou seja, aquele direito específico dos diversos reinos diante do pluralismo da sociedade medieval, formada de inúmeras organizações e corporações.” (KRETSCHMANN, 2008, p. 60).

solucionar os litígios (THEODORO JÚNIOR, 2009). Quanto ao procedimento, assevera Humberto Theodoro Júnior:

[...] o magistrado examinava a pretensão do autor e ouvia o réu. Quando concedia a ação, entregava ao autor uma *fórmula* escrita, encaminhando-o ao árbitro para julgamento. Já, então, havia intervenção de advogados, e os princípios do livre convencimento do juiz e do contraditório das partes eram observados. A sentença, embora proferida por árbitros privados, tinha sua observância imposta pelo Estado às partes [...] (THEODORO JÚNIOR, 2009, p. 09).

O terceiro e último período da *cognitio extraordinária*, teve seu lapso temporal entre os anos 200 e 565. O destaque deste sistema é a atribuição ao Estado para exercer a prestação jurisdicional de forma exclusiva, extinguindo-se os árbitros privados. O procedimento passou a ser integralmente escrito, com peças processuais certas como o pedido do autor, a defesa do réu, a instrução, a sentença e a execução. Ainda, a citação do réu era feita por funcionário público e admitiu-se, pela primeira vez, em termos processuais, a interposição de recursos. Pode-se dizer, que “[...] foi dessa fase que surgiram os germes do processo civil moderno.” (THEODORO JÚNIOR, 2009, p.10).

Apesar do declínio do Império Romano, o processo continuou a passar por inúmeras influências, sendo uma delas o processo romano-barbárico (germânico). Entretanto, pode ser considerado um retrocesso processual, haja vista ter sido um processo rudimentar e simplório, com um sistema probatório fundado em crenças mitológicas e religiosas (SANTOS, 2007).

Devido às noções jurídicas rudimentares dos povos bárbaros, as provas tinham cunho divino e cada prova poderia ter diferentes valorações e consequências, as quais já vinham expressas no direito positivo, sendo que ao juiz, cabia somente reconhecer as provas e não ligá-las à realidade fática. No entanto, ao passo que o processo civil bárbaro perdurava como ordenamento jurídico dominante, a igreja católica conservava o direito romano, o qual ganhou ainda mais força com o surgimento das universidades (THEODORO JÚNIOR, 2009).



As universidades surgiram e, com elas, os glosadores, os quais confrontavam as normas de direito bárbaro e de direito clássico. Conseqüentemente, emergiu-se uma nova ascensão do Direito Romano, cujas normas e institutos fizeram parte de uma fusão com o direito germânico e o direito canônico, surgindo, assim, o denominado Direito Comum, o qual deu origem ao processo comum, que, por sua vez, inspirou o processo moderno (THEODORO JÚNIOR, 2009).

A partir do processo moderno, retomou-se a oralidade processual, mas tudo devidamente documentado, bem como se outorgaram maiores poderes ao juiz para apreciar as provas, tornando o processo mais célere e dinâmico (THEODORO JÚNIOR, 2009).

Ainda, há que se fazer alusão a outros ordenamentos jurídicos que importaram em termos processuais, como o Código de Processo Civil Francês, o processo civil alemão e austríaco, e, por fim, o processo português, este último como a mais próxima influência sobre o processo civil brasileiro antes de tornar-se independente (SANTOS, 2007).

Com a independência do Brasil em 1822, e não existindo ordenamento jurídico próprio, ficaram vigentes no Brasil o regime jurídico das Ordenações do Reino (Ordenações Filipinas) e as leis portuguesas extravagantes que viessem a ser aprovadas em Portugal, por meio de decreto imperial. Contudo, não poderiam contrariar a soberania nacional (THEODORO JÚNIOR, 2009).

A legislação portuguesa, que ficou vigente no Estado brasileiro, era decorrente do direito romano e do direito canônico. O processo era escrito, haviam atos em segredo de justiça e o autor e o réu eram os responsáveis pela movimentação do processo. O procedimento ocorria em fases e poderiam ser realizadas várias audiências, sendo que o ônus probatório era da parte que alegava e os recursos eram dotados de efeito suspensivo (THEODORO JÚNIOR, 2009).

Conforme referido por Theodoro Júnior:

Em 1850, logo após a elaboração do Código Comercial, o Brasil editou o Regulamento nº 737, o primeiro Código Processual nacional, que se

destinava, porém, apenas a regular o processamento das causas comerciais [...] Suas principais melhorias podem ser resumidas: a) tornou pública a inquirição; b) suprimiu as exceções incidentes, limitando-as à incompetência, suspeição, ilegitimidade de parte, litispendência e coisa julgada; c) permitiu ao juiz, em matéria de prova, conhecer do fato demonstrado, sem embargo da ausência de referência das partes. Conservou, no entanto, a acusação da citação e a assinatura em audiência do prazo de prova [...] (THEODORO JÚNIOR, 2009, p. 12).

Através do Decreto nº 763, de 1890, ficou determinado que às causas cíveis também fosse aplicado o Regulamento nº 737, de 1850, que até então era aplicado apenas às causas comerciais (SANTOS, 2007).

Conveniente fazer alusão aos Códigos Estaduais, uma vez que a Constituição Republicana de 1891, instituiu a separação entre Justiça federal e estadual, ou seja, existia um código processual em nível federal e vários códigos processuais em nível estadual. No entanto, este sistema fracassou e inovações foram constatadas apenas nos Códigos estaduais da Bahia e de São Paulo (THEODORO JÚNIOR, 2009).

Consoante disposição de Moacyr Amaral Santos, “[...] a Constituição de 16 de julho de 1934 restabeleceu o sistema da unidade processual para todo país.” (SANTOS, 2007, p. 56). Logo, a competência para legislar acerca de direito processual era da União<sup>7</sup>, e, subsidiariamente, dos Estados. Frisa-se que até a elaboração do Código de Processo Civil nacional, os códigos estaduais continuaram em vigor (SANTOS, 2007).

Após debates em comissões, críticas, sugestões e alterações, foi promulgado em 18 de setembro de 1939, o Código de Processo Civil, para que entrasse em vigor no dia 1º de janeiro de 1940, o qual foi posteriormente prorrogado para 1º de março de 1940 (SANTOS, 2007).

O Código de Processo Civil de 1939, havia adotado doutrinas mais modernas, elevando o processo ao *status* de instrumento do Estado na função da prestação jurisdicional (SANTOS, 2007). Além disso, assevera Santos:

---

<sup>7</sup> Esta ideia fora mantida pela Constituição Federal de 1988, nos termos do artigo 22, inciso I e parágrafo único.

[...] norteado pelos princípios da publicidade e oralidade – esta considerada o sistema compreensivo da oralidade, da concentração dos atos processuais, da imediação do juiz com as partes e os meios de prova, da identidade física do juiz no decorrer da lide – e, ainda, pela combinação do princípio dispositivo e do princípio do juiz ativo. Mas apresentava muitos e reconhecidos defeitos, especialmente no concernente aos processos especiais, aos recursos e à execução. Sem embargo de proclamar como um dos seus princípios informativos o da celeridade processual, e realmente estabelecia prazos curtos para a prática dos atos forenses, a verdade é que não conseguiu melhorar as condições da justiça brasileira. Pode-se dizer que o País atravessou uma grande crise, de processo e de justiça. Os processos se retardavam cada vez mais e se iam amontoando, sem solução, tanto no juízo de primeiro grau como nos tribunais, *mui* particularmente no Supremo Tribunal Federal [...] (SANTOS, 2007, p. 56-57).

Em que pese inúmeras leis extravagantes terem sido aprovadas no decorrer dos anos, visando a melhoria da matéria processual, problemas relacionados a execução e aos recursos, tornaram necessária a elaboração de um novo Código de Processo Civil. Assim, elaborou-se um anteprojeto, redigido pelo então Ministro da Justiça Alfredo Buzaid, o qual foi revisto e modificado por comissões e pelo Congresso Nacional (THEODORO JÚNIOR, 2009).

O anteprojeto supracitado veio a tornar-se a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - o Código de Processo Civil de 1973, ora em vigor. Ainda que tenha sido alterado por outras leis entre os anos de 1973 e 1976, o processo civil brasileiro pauta-se por cinco livros: o processo de conhecimento, processo de execução, processo cautelar, procedimentos especiais e disposições gerais e transitórias (THEODORO JÚNIOR, 2009).

Salienta-se que o Código de 1973, não foi uma simples reforma legislativa<sup>8</sup>, mas sim uma atualização vultosa, sendo considerado um verdadeiro Código inovador, sendo um grande marco na evolução do direito processual brasileiro, porquanto “[...] inspirou-se em padrões atualizados do direito europeu [...] consagrou a tríplice divisão do processo civil [...]” (THEODORO JÚNIOR, 2009, p.14), com as

---

<sup>8</sup> Nesse quadrante, percebe-se a preocupação do legislador pelo capítulo I, da Exposição de Motivos do Código de Processo Civil.

três modalidades em que o Estado efetua a prestação jurisdicional: processo de conhecimento, execução e cautelar.

Devido ao enorme lapso temporal em vigor, bem como à ascensão dos direitos sociais constitucionais, foram necessárias alterações na Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 ao longo dos anos. As reformas realizadas no Código de Processo Civil de 1973, por mais diferentes que foram, tinham como objetivo tornar o processo mais célere, econômico e efetivo (THEODORO JÚNIOR, 2009).

Nesse passo, esclarece Júnior:

Podem-se citar como medidas inovadoras de grande repercussão: a tutela antecipatória, a nova roupagem do agravo de instrumento, o reforço da executividade das obrigações de fazer e não fazer, a outorga de auto-exequibilidade a todas as sentenças condenatórias (inclusive as relativas à obrigação de quantia certa), a ampliação de títulos executivos, a racionalização do procedimento sumário, a criação da monitoria etc. (THEODORO JÚNIOR, 2009, p. 15).

No entanto, devido ao dinamismo do Direito e das relações jurídicas, aliados as transformações sociais e científica, o Código de Processo Civil de 1973, viu-se obsoleto diante desse quadro. Por isso, no ano de 2009, foi instituída uma comissão de juristas, liderados pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Fux, para a elaboração do projeto do novo Código de Processo Civil (BRASIL, 2015a)

Assim, depois de elaborado, tal projeto fora aprovado no Senado Federal no ano de 2010 e, então, encaminhado à Câmara dos Deputados, onde tramitou durante três anos e passou por mais de 100 (cem) audiências públicas. Uma nova versão do projeto, com algumas modificações, fora aprovada pela Câmara em março de 2014. O projeto retornou ao Senado Federal, onde foi aprovado no dia 16 de dezembro de 2014 e remetido à Presidência da República (BRASIL, 2015a).

Nessa esteira, em 16 de março de 2015, o novo Código de Processo Civil fora aprovado pela Presidente da República Dilma Rousseff, sendo considerado, desde já, um marco histórico do processo civil brasileiro, haja vista ser o primeiro Código de

Processo Civil elaborado e aprovado durante o Estado Democrático<sup>9</sup>. Aliado a isso, ele representa significativos avanços na ordem processual brasileira, sendo que, uma delas, é a fundamentação das decisões judiciais, tema que será abordado com maior afinco no decorrer do presente trabalho.

## **2 OS PRINCÍPIOS PROCESSUAIS E CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS NA LEI Nº 13.105/15**

Antes de adentrar nos princípios processuais e constitucionais<sup>10</sup> explícitos no novo Código de Processo Civil, é oportuno referenciar os princípios processuais na Constituição Federal de 1988, os quais norteiam o Código em vigência e que continuarão a guiar o novo Diploma.

Podem-se citar os seguintes princípios processuais constitucionais:

- a) o princípio do devido processo legal, previsto no artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal de 1988;
- b) o princípio da isonomia, previsto no artigo 5º, *caput* e inciso I, da Constituição Federal de 1988;
- c) o princípio do juiz natural, previsto no artigo 5º, incisos XXXVII e LIII, da Constituição Federal de 1988;
- d) o princípio do direito de ação, previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988;
- e) o princípio do contraditório e ampla defesa, previsto no artigo 5º, *caput* e inciso LV, da Constituição Federal de 1988; f) o princípio da publicidade, previsto no artigo 5º, inciso LX e no artigo 93, inciso IX, ambos da Constituição Federal de 1988;

<sup>9</sup> Para Streck, “[...] o Estado Democrático de Direito representa, assim, a vontade constitucional de realização do Estado Social. É nesse sentido que ele é um *plus* normativo em relação ao direito promovedor-intervencionista próprio do Estado Social de Direito.” (STRECK, 2003, p. 39).

<sup>10</sup> Entorno do assunto, Maria Celina Bodin de Moraes, vaticina que “[...] no decorrer do século XX, com o advento das Constituições dos Estados democráticos, os princípios fundamentais dos diversos ramos do Direito, e também os princípios fundamentais do direito privado, passaram, nos países de tradição romano-germânica, a fazer parte dos textos constitucionais [...]” (MORAES, 2010, p. 112).

- g) o princípio da fundamentação das decisões judiciais, previsto no artigo 93, inciso IX, da Constituição Federal de 1988;
- h) o princípio da razoável duração do processo, previsto no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal de 1988 (NERY JUNIOR, 2013; BRASIL, 1988).

O novo Código de Processo Civil, em seu artigo 1º<sup>11</sup>, consagra a subordinação do processo civil aos valores, princípios e às normas constitucionais (BUENO, 2015). Assim, o novo Código de Processo Civil, traz importante inovação no artigo supracitado, pois fica positivado o dever de observância dos princípios constitucionais. No Código anterior, não havia nenhuma disposição neste sentido, em que pese a observância dos princípios e normas constitucionais (BUENO, 2015).

Outro princípio basilar do direito processual identificado logo nas primeiras linhas do Texto é o princípio da inércia jurisdicional, também denominado de princípio dispositivo, isto é, para o início do processo é necessário o impulso oficial das partes, consoante o disposto no artigo 2º do novo Diploma. No entanto, mesmo que tal princípio tenha ganhado nova textura no novo *Codex*, destaca-se que no Código de Processo Civil de 1973, ele possui expressa previsão nos artigos 2º e 262 (BUENO, 2015).

Um dos mais importantes princípios processuais explícitos no novo Código de Processo Civil é o da razoável duração do processo, previsto no artigo 4º: “[...] As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa” (BRASIL, 2015b).

Sua altivez se dá pela grande preocupação do legislador em combater o acúmulo de processos e a lentidão da Justiça, buscando maior celeridade processual. Ainda, há que se referir que o princípio é corolário do princípio constitucional previsto no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>11</sup> “Art. 1º. O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidas na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código [...]” (BRASIL, 2015b).



O princípio da razoável duração do processo, agora explícito no novo Código de Processo Civil, traz implicitamente a ideia de que a prestação jurisdicional deve ser eficiente, ainda mais por se tratar de um direito fundamental, devendo a lide posta ao Estado ser solucionada em um lapso temporal razoável, sem dilações indevidas, garantindo-se, assim, a efetividade que os jurisdicionados esperam (SANTANA, 2014).

No artigo 5º, do novo Código de Processo Civil, verifica-se o princípio da boa-fé objetiva, assim como no artigo 6º, o princípio da cooperação, o qual também é corolário do princípio da razoável duração do processo, visto que as partes devem cooperar entre si para que o litígio seja solucionado em um tempo razoável (BUENO, 2015).

O artigo 7º, do novo Código de Processo Civil, versa sobre o princípio da isonomia e do contraditório, e, apesar de estarem previstos no Código de 1973, no artigo 125, inciso I, o novo Texto aperfeiçoa a redação anterior, tornando-a mais completa. Salienta-se que o contraditório é reforçado no artigo 9º, do novo Diploma (BUENO, 2015).

É jeitoso transcrever integralmente o artigo 8º, uma vez que abarca uma série de princípios de fundamental importância para o processo e para a hermenêutica jurídica: “[...] Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência [...]” (BRASIL, 2015b).

O princípio do *tempus regit actum* pode ser compreendido como a imediata aplicação da lei aos processos em curso, contudo, preservando-se os atos praticados na vigência do ordenamento anterior. Tal princípio está explícito no artigo 14, do novo Código de Processo Civil, tendo como dispositivo correspondente no Código de 1973 o artigo 1.211 (BUENO, 2015).

O artigo 11, do novo Código de Processo Civil, estabelece o princípio mais importante para o presente trabalho: o princípio da fundamentação das decisões

judiciais. No mesmo dispositivo, encontra-se o princípio da publicidade: “[...] Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade.” (BRASIL, 2015b).

O princípio da publicidade é uma das ferramentas mais importantes para a garantia do processo democrático, pelo fato de que as partes ou quaisquer interessados, podem consultar as movimentações processuais e assegurar que os direitos estão sendo resguardados corretamente, atendendo ao princípio da dignidade humana<sup>12</sup> (DUARTE, 2013).

A partir da redação do artigo 11, do novo Código de Processo Civil, suprimiu-se o livre convencimento dos juízes, que há muito era criticado por advogados, por doutrinadores da hermenêutica jurídica, em especial, por Lenio Luiz Streck, que defende que o livre convencimento enseja o solipsismo dos magistrados, o que consequentemente prejudica o direito dos jurisdicionados e fere o princípio constitucional da fundamentação das decisões judiciais e da dignidade humana (STRECK, 2015).

### **3 AS EXIGÊNCIAS PARA SE CONSIDERAR UMA DECISÃO JURÍDICA FUNDAMENTADA A PARTIR DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E AS EXPECTATIVAS PARA O CUMPRIMENTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A fundamentação das decisões judiciais no Código de 1973, pauta-se somente no artigo 131 e no artigo 458, inciso II:

Art. 131. O juiz apreciará livremente a prova, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes; mas deverá indicar, na sentença, os motivos que lhe formaram o convencimento. [...] Art. 458. São requisitos essenciais da sentença: I – o relatório, que conterà os nomes das partes, a suma do pedido e da resposta

<sup>12</sup> Consoante Moraes, “[...] para distinguir os seres humanos, diz-se que detêm uma substância única, uma qualidade própria comum unicamente aos humanos: uma “dignidade” inerente à espécie humana. A raiz etimológica da palavra “dignidade” provém do latim: *dignus* é “aquele que merece estima e honra, aquele que é importante”; diz-se que sua utilização correspondeu sempre as pessoas, mas foi referida, ao longo da Antiguidade, tão só à espécie humana como um todo, sem que tivesse havido qualquer personificação.” (MORAES, 2010, p. 115).

do réu, bem como o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo; II – os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito; III – o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões, que as partes lhe submeteram [...] (BRASIL, 1973).

Nota-se que o artigo 131, do Código de 1973, transcrito acima, pressupõe que os juízes têm a liberdade de decidir conforme o seu livre convencimento, em que pese exigir-se a “motivação” da decisão.

Entretanto, o livre convencimento, motivado ou não, enseja o solipsismo<sup>13</sup> e a discricionariedade dos juízes, pelo fato de que não ficam adstritos à lei, e, sendo assim, não raras vezes, decidem conforme à subjetividade (STRECK, 2015).

A garantia de fundamentação das decisões judiciais, apesar de presente o livre convencimento, tinha dupla função: inicialmente, a partir dela, as partes poderiam saber se todas as teses levantadas foram apreciadas pelo magistrado. Depois, a decisão proferida pelo juiz, poderia ser objeto de controle por qualquer indivíduo, tendo em vista que apenas lhe é outorgado o poder de decidir, e este poder, por força constitucional, emana do povo (DIDIER JÚNIOR; BRAGA; OLIVEIRA, 2013).

Nas decisões proferidas atualmente, é comum que uma decisão seja prolatada com fundamento apenas nas teses da parte vencedora, o que é inadequado, pois o juiz deve indicar os motivos do não acolhimento da tese da parte perdedora da ação, ou seja, o juiz deve fundamentar sua decisão apreciando os argumentos de ambas as partes. Dito de outro modo, atacar todos os argumentos, tanto do autor, quanto do réu (DIDIER JÚNIOR; BRAGA; OLIVEIRA, 2013).

Importante salientar que a fundamentação das decisões judiciais é direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988, que recepcionou o artigo 458, do Código de Processo Civil de 1973, que aborda a fundamentação das decisões judiciais de forma sucinta em seu inciso II. Devido à brevidade da redação do dispositivo acerca da fundamentação das decisões judiciais, houveram

---

<sup>13</sup> Aurélio Buarque de Holanda Ferreira ensina que solipsismo é a “[...] doutrina segundo a qual a única realidade é o eu [...]” (FERREIRA, 2010, p. 1958).

divergências na doutrina e na jurisprudência sobre a amplitude da fundamentação prevista no referido artigo (OMMATI, 2014).

O Supremo Tribunal Federal, em duas decisões proferidas pelo Ministro Gilmar Ferreira Mendes, decidiu de uma maneira e posteriormente voltou atrás. A primeira, em 2008<sup>14</sup>, teve como decisão que o Poder Judiciário deveria responder a todos os argumentos levantados pelas partes, seja vencedora ou perdedora da causa. Já na segunda, no ano de 2010<sup>15</sup>, optou-se pela posição de que as decisões deveriam ser fundamentadas, podendo, no entanto, ser de forma sucinta, ou seja, não exigiam o exame detalhado de todas as teses ou provas levantadas pelas partes (OMMATI, 2014).

O posicionamento de que as decisões não precisam ser fundamentadas a fundo, unidas à proposta do livre convencimento motivado dos juízes, ocasionaram e ocasionam inúmeras decisões discricionárias, o que, conseqüentemente, eleva o número de recursos e o abarrotamento do Judiciário<sup>16</sup>.

Para subsidiar este texto, é necessária a transcrição do dispositivo que muda tal paradigma, porquanto trata da fundamentação das decisões judiciais no novo Código de Processo Civil. Então, segue o teor do artigo 489, do novo Código Processual Civil:

Art. 489. São elementos essenciais da sentença: I – o relatório, que conterá os nomes das partes, a identificação do caso, com a suma do pedido e da

<sup>14</sup> RE 434.059/DF, Relator Ministro GILMAR MENDES, j.07/05/2008, p. DJe 12/09/2008 (BRASIL, 2008).

<sup>15</sup> Repercussão Geral na Questão de Ordem no Agravo de Instrumento 791.292/PE, Relator Ministro GILMAR MENDES, j. 23/06/2010, p. DJe 13/08/2010 (BRASIL, 2010).

<sup>16</sup> Nesse contexto, colaciona-se a ementa de julgado proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul: "AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROMESSA DE COMPRA E VENDA. EXECUÇÃO DE SENTENÇA. IMPENHORABILIDADE DO BEM DE FAMÍLIA QUESTÃO NÃO APRECIADA. SUSPENSÃO DO LEILÃO. INDEFERIMENTO. FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO. NULIDADE DECRETADA. Desconstituída por duas vezes a decisão de primeiro grau que manteve as datas das hastas públicas, sem enfrentamento da alegação de impenhorabilidade do bem de família. Não há notícia nestes autos de que tenha havido o exame desta alegação. Não há como proceder a uma hasta pública, pendente de apreciação alegação de impenhorabilidade de bem de família, matéria de ordem pública, pela relevância do objeto em discussão. Suspensão do leilão. Nulidade da decisão sem fundamentação. Desconstituição da decisão agravada. DERAM PROVIMENTO AO RECURSO. UNANIME." (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo; II – os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito; III – o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem. § 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que: I – se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida; II – empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso; III – invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão; IV – não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador; V – se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos; VI – deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento. §2º No caso de colisão de normas, o juiz deve justificar o objeto e os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência da norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão. §3º A decisão judicial deve ser interpretada a partir da conjugação de todos os seus elementos e em conformidade com o princípio da boa-fé. (BRASIL, 2015b).

Diante das valorosas modificações, especialmente nos parágrafos do artigo 489, do novo Diploma Processual, verifica-se que as decisões judiciais, em todos os níveis de jurisdição, deverão ser devidamente fundamentadas e todas as teses levantadas pelas partes exigem apreciação (BUENO, 2015).

Verdade é que o novo dispositivo legal referente à fundamentação das decisões judiciais extirpou do ordenamento jurídico processual o livre convencimento dos juízes, o que é de fato não somente uma conquista democrática, mas uma vitória com raízes hermenêuticas (STRECK, 2015).

Ainda, há de se referir, que no momento em que a fundamentação das decisões judiciais é um direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988, nem poderia falar-se em livre convencimento, seja ele motivado ou não, como se fala no processo civil atual, pois, sendo assim, o magistrado deveria aplicar a lei ao caso concreto e não decidir conforme sua consciência (STRECK, 2010).

Oportuno citar José Emílio Medauar Ommati, que realiza a distinção entre fundamentação e motivação:

[...] a fundamentação deve explicitar as razões pelas quais o Judiciário aceita ou rejeita determinada interpretação e compreensão do e sobre o Direito estabelecida pelo cidadão. A fundamentação não serve para estabelecer o que determinado juiz, desembargador ou ministro acha sobre o direito. Isso é motivação, algo irrelevante para o direito democrático. A fundamentação tem como objetivo fixar a decisão juridicamente correta e, portanto, prescinde de posições pessoais dos magistrados [...] (OMMATI, 2014, p. 117).

Ademais, no próprio relatório do Deputado Paulo Teixeira, relator do projeto do novo Código de Processo Civil, citado por Streck, ficou evidente a preocupação em estabelecer novos moldes decisórios ao processo civil brasileiro, haja vista que não é mais tolerável, que um Estado Democrático de Direito, deixe que os litígios submetidos ao Judiciário sejam resolvidos por meio da apreciação subjetiva dos magistrados (e do seu livre convencimento) (STRECK, 2015).

Nessa senda, mesmo o juiz tendo pautado sua decisão pelo acolhimento de determinada prova ou tese levantada por qualquer das partes, deverá responder a todas as outras que subsistirem, e, ainda, fundamentar o *decisum* indicando os motivos pelos quais a tese vencedora foi adotada, bem como os motivos do não acolhimento da tese perdedora. Assim, de fato, haverá fundamentação plena, garantindo que as partes possam verificar, acompanhar e controlar a interpretação e aplicação da lei efetuada pelo magistrado, respeitando-se o acesso à Justiça, a fundamentação das decisões judiciais e a dignidade humana (OMMATI, 2014).

Ressalte-se que é do princípio da dignidade humana que derivam, em maioria, os demais princípios, isto é, a devida fundamentação, a publicidade dos atos jurídicos, e o acesso à justiça, por exemplo, ao serem observados pelos julgadores, garantem a aplicabilidade do princípio da dignidade humana. Por exemplo, ao fundamentar devidamente uma decisão judicial, o magistrado estará garantindo a prestação jurisdicional adequada e digna ao indivíduo que recorre ao Judiciário, e, em consequência, respeitando o princípio da dignidade humana.

Fica explícito no novo ordenamento jurídico processual que os magistrados, ao proferirem uma decisão, deverão obedecer aos critérios de fundamentação estabelecidos no parágrafo 1º, do artigo 489, do novo Código de Processo Civil, sob



pena de nulidade. Dessa forma, o artigo 93, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, terá, por fim, pleno cumprimento no ordenamento jurídico Pátrio (OMMATI, 2014).

Nesse anejo, afirmar-se que a regulamentação da fundamentação das decisões judiciais no novo Código de Processo Civil e a consequente supressão do livre convencimento são, de fato, uma grande conquista democrática, hermenêutica e processual, não significa que resultará aos jurisdicionados resultados imediatos, sendo que largas expectativas devem ser ceifadas, uma vez que grande parcela dos magistrados está acostumada com o livre convencimento, de tal maneira que proferem costumeiramente decisões com base em sua própria consciência/subjetividade, resultando em sentenças totalmente discricionárias. Nesse viés, esclarece Daniel Sarmento:

Muitos juízes, deslumbrados diante dos princípios e da possibilidade de, através deles, buscarem a justiça – ou o que entendem por justiça -, passaram a negligenciar do seu dever de fundamentar racionalmente os seus julgamentos. Esta “euforia” com os princípios abriu um espaço muito maior para o decisionismo judicial. Um decisionismo travestido sob as vestes do politicamente correto, orgulhoso com os seus jargões grandiloqüentes e com a sua retórica inflamada, mas sempre um decisionismo. Os princípios constitucionais, neste quadro, converteram-se em verdadeiras “varinhas de condão”: com eles, o julgador de plantão consegue fazer quase tudo o que quiser [...] (SARMENTO, 2006, p. 200).

Desta forma, espera-se que o dever de fundamentação seja, de fato, posto em prática pelos magistrados, com o intuito de acabar com o solipsismo, adotando-se uma teoria da decisão realmente democrática, atenta para a Constituição Federal de 1988 (STRECK, 2014).

Com isso, conveniente citar o que dispõe Ommati:

[...] em um Estado Democrático de Direito, que pretende levar a sério o Direito, só há espaço para fundamentação e nunca para motivação, pois quando o cidadão aciona o órgão jurisdicional, ele não quer saber a posição pessoal do juiz, mas se tem ou não determinado direito [...] (OMMATI, 2014, p. 121).

Antes de encerrar este item, calha mencionar, longe de dúvidas, que é grande a expectativa que recai sobre a Lei nº 13.105/15, principalmente no que diz respeito ao combate do solipsismo dos juízes na prática, porquanto na teoria, este assunto resta vencido. Deste modo, para que isso se torne realidade, a fundamentação das decisões judiciais deve ser efetivada na prática por juízes, desembargadores e ministros, a fim de que, de fato, haja respeito à democracia e a Constituição Federal de 1988.

## CONCLUSÃO

Visando a concluir, é permissivo dizer que o texto centrou-se no processo civil brasileiro, em especial no novo Código de Processo Civil, recentemente incorporado ao ordenamento jurídico Pátrio, sendo que, para se chegar ao objetivo central proposto, qual seja, a fundamentação das decisões judiciais, tiveram de ser analisadas, primeiramente, a evolução histórica do processo civil e a explicitude dos princípios processuais e constitucionais no novo Texto.

A exigência de fundamentação para as decisões judiciais a partir do novo Código de Processo Civil, considera-se uma grande conquista jurídica, democrática, hermenêutica e constitucional, visto que, com a redação do artigo 489, as decisões judiciais terão de obedecer aos requisitos previstos para serem consideradas fundamentadas. Dito de outro modo: ao proferir uma sentença, os magistrados deverão atacar todas as teses desenvolvidas por ambas as partes durante o processo, sob pena de a decisão ser considerada nula.

Forçoso reconhecer que a necessidade de fundamentação das decisões judiciais torna real a aplicação e o cumprimento da Constituição Federal de 1988, em especial, o artigo 93, inciso IX, vez que, o “livre convencimento motivado”, enseja o solipsismo judicial, o que, conseqüentemente, gera decisões discricionárias e subjetivas, além de ferir o dispositivo constitucional.

Por se tratar de uma temática efervescente no momento, todo estudo sobre o novo Código de Processo Civil é imperioso pela comunidade acadêmica e jurídica,

pois é extremamente importante a continuidade deste estudo, a fim de enriquecer a temática proposta.

Ainda, importante salientar que o objetivo da fundamentação das decisões judiciais não é a supressão de poderes dos magistrados, mas sim, a mudança de paradigma, objetivando que as questões judiciais não sejam decididas conforme a subjetividade do juiz ou do seu livre convencimento, ensejando, dessa forma, respeito ao Texto Maior.

Destarte, mediante as mudanças na esfera processual civil, emerge-se a expectativa de que o solipsismo judicial venha a ser superado, haja vista que as decisões embasadas nas convicções e motivações do julgador colocam em risco as premissas constitucionais. Por isso, a fundamentação das decisões judiciais é um grande marco não só para o direito processual civil, mas para o direito brasileiro como um todo, pois no momento em que os magistrados respeitarem e aplicarem integralmente o artigo 489 do novo Código de Processo Civil, assim como o artigo 93, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, estarão exercendo uma das funções que lhes é inerente no Estado Democrático de Direito: a de proteger a Constituição Federal, a democracia e os direitos sociais e fundamentais.

Por fim, espera-se que os magistrados atentem-se ao novo Código de Processo Civil, em especial à fundamentação de seus julgados, visto que atualmente, são comuns decisões discricionárias, com deficiência de fundamentação ou pautadas apenas no livre convencimento motivado. Ainda, necessário salientar que há uma grande expectativa da comunidade jurídica no sentido de que a fundamentação das decisões judiciais seja efetivada na prática, porquanto o artigo 489, do novo *Codex*, deixa claro que a inobservância ao artigo supramencionado, tratando-se de decisão judicial, ensejará a nulidade do *decisum* por falta de fundamentação, em continência a Constituição Federal de 1988, em especial ao artigo 93, inciso IX.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil**. Disponível em: <[www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/anteprojeto.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/anteprojeto.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Sancionado novo Código de Processo Civil, que entra em vigor daqui a um ano. **Câmara Notícias**, Brasília, mar. 2015a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/483606-SANCIONADO-NOVO-CODIGO-DE-PROCESSO-CIVIL,-QUE-ENTRA-EM-VIGOR-DAQUI-A-UM-ANO.html>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. 2015b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm)>. Acesso em: 22 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 5.869**, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm)>. Acesso em: 22 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Parecer ao Projeto do novo Código de Processo Civil**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/8046-10-codigo-de-processo-civil/proposicao/pareceres-e-relatorios/parecer-do-relator-geral-paulo-teixeira-08-05-2013>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Novo Código de Processo Civil Anotado**. São Paulo: Saraiva, 2015.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; BRAGA, Paulo Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil**. 8. ed. rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2013. v. 2.

DUARTE, Antônio Aurélio Abi Ramia. Os princípios no projeto do novo Código de Processo Civil: visão panorâmica. **Editora JC**, Rio de Janeiro, mar. 2013. Disponível em: <<http://www.editorajc.com.br/2013/03/os-principios-no-projeto-do-novo-codigo-de-processo-civil-visao-panoramica/>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. São Paulo: Ícone, 1997.
- KRETSCHMANN, Ângela. **Universalidade dos direitos humanos e diálogo na complexidade de um mundo civilizacional**. Curitiba: Juruá, 2008.
- MORAES, Maria Celina Bodin. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, I. W. (Org.). **Constituição, direitos fundamentais e direito privado**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. 11. ed. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- OMMATI, José Emílio Medauar. A fundamentação das decisões jurisdicionais no projeto do novo Código de Processo Civil. In: DIDIER JÚNIOR, F. (Coord.). **Novas tendências do Processo Civil**. Estudos sobre o Projeto do Novo Código de Processo Civil. Salvador: JusPodivm, 2014. v. 3.
- RIO GRANDE DO SUL. **Acórdão n.º 70063955223**, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Relator: Nelson José Gonzaga, Julgado em 16/04/2015. Disponível em:  
<[http://www1.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/download/exibe\\_documento.php?ano=2015&codigo=554751](http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?ano=2015&codigo=554751)>. Acesso em 28 abr. 2015.
- SANTANA, Alexandre Álvaro. Os Princípios do novo CPC e a tutela eficiente em tempo razoável. In: DIDIER JÚNIOR, F. (Coord.). **Novas tendências do Processo Civil**. Estudos sobre o Projeto do Novo Código de Processo Civil. Salvador: JusPodivm, 2014. v. 2.
- SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras Linhas de Direito Processual Civil**. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. v. 2.
- SARMENTO, Daniel. **Livres e Iguais**: estudos de Direito Constitucional. São Paulo: Lúmen Juris, 2006.
- STRECK, Lênio Luiz. Dilema de dois juízes diante do fim do Livre Convencimento no NCP. **Consultor Jurídico**, São Paulo, mar. 2015. Disponível em:  
<<http://www.conjur.com.br/2015-mar-19/senso-incomum-dilema-dois-juizes-diante-fim-livre-convencimento-ncpc>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Hermenêutica jurídica em crise.** Uma exploração hermenêutica da construção do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

\_\_\_\_\_. **O que é isto? Decido conforme minha consciência?** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

\_\_\_\_\_. Novo CPC terá mecanismos para combater decisionismos e arbitrariedades? **Consultor Jurídico**, São Paulo, dez. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-dez-18/senso-incomum-cpc-mecanismos-combater-decisionismos-arbitrariedades>>. Acesso em: 22 abr. 2014.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil.** 50. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. v. 1.



## OS ÂNGELOS E AS DECISÕES JUDICIAIS

SHAKESPEARE. William. Medida por Medida. São Paulo: L&PM, 2012.

O tema relaciona-se ao poder do Estado e sua força coercitiva sobre os cidadãos no período histórico do Renascimento.

Pedro Schwab Horst<sup>1</sup>  
Renê Carlos Schubert Junior<sup>2</sup>

William Shakespeare foi ator, dramaturgo e poeta inglês. É considerado um dos maiores escritores de todos os tempos. Escreveu diversas obras, dentre elas, famosas dramaturgias como “Romeu e Julieta”, “Hamlet”, “Macbeth”, “Otelo” e “O mercador de Veneza”.

Em suas obras, William Shakespeare teve a mestria de mesclar os mais variados sentimentos aos enredos, dentre eles, a paixão, o suspense, a alegria. Apesar de suas peças retratarem diversas classes sociais do período renascentista, os temas nelas abordados têm grande aplicação prática na contemporaneidade.

O trabalho em questão visa a oportunizar a compreensão da importância da hermenêutica jurídica no estudo da prestação jurisdicional, especificamente com relação às decisões judiciais, de modo a demonstrar as diferentes interpretações na aplicação da lei pelo intérprete. A obra resenhada traz à tona este debate nos atos do personagem Ângelo, que, em suas interpretações, transita entre o objetivismo e o subjetivismo.

As leis de Viena, na Itália, encontravam-se inertes por um período de quatorze anos, o que fez com que um sentimento de despreocupação com a coerção estatal tomasse conta da comunidade. Incomodado com as ilegalidades que vinham a ocorrer, devido à certeza de impunidade pelos cidadãos, Vicêncio (o Duque) afasta-se do poder, entregando-o a Ângelo (governador durante a ausência

---

<sup>1</sup> Acadêmico de Direito. Faculdades Integradas Machado de Assis.

<sup>2</sup> Mestre em Desenvolvimento. Orientador. Professor do Curso de Direito. Faculdades Integradas Machado de Assis.

ducal), afirmando que viajaria para a Polônia, sem explicar ao seu substituto os reais motivos do afastamento.

A delegação provisória do poder a Ângelo dera-se por Duque ter a certeza de que aquele era um homem de muitos princípios, adstrito às leis e conhecedor profundo dos conceitos de Estado. Assim sendo, as leis voltariam a ser aplicadas e o temor às punições seria um caminho à paz social. Todavia, deve-se destacar que, mesmo afastado, Vicêncio continuou “monitorando” – sob o disfarce de monge, os atos de Ângelo.

A trama se inicia quando o sucessor do Duque (Ângelo) prende um jovem chamado Cláudio e o condena à morte por ter relações íntimas com Julieta, namorada deste. Inconformada com a sentença proferida e a pedido de Cláudio, Isabela, sua irmã, vai à presença de Ângelo suplicar o livramento do condenado. O governador, no entanto, apresenta-se absolutamente inabalável e convicto de suas certezas, afirmando que a condenação fora feita pela lei e não pela sua pessoa. Ainda, que faria o mesmo para qualquer cidadão, mesmo que o infrator fosse alguém íntimo.

Insistente, Isabela procura Ângelo no dia seguinte, a fim de lograr êxito na sua demanda. No segundo diálogo, o governador, por perceber que sob as vestes da noviça Isabela existe uma linda mulher, começa a desejá-la. Desse modo, propõe à moça que, se esta lhe der amor, tornará Cláudio um homem livre. Nesse momento, tem-se a ocorrência de uma mudança comportamental extrema em Ângelo, que passa a deixar-se coordenar por um senso subjetivista, isto é, seus critérios pessoais e emocionais guiam o modo de aplicação da lei ao caso.

O Duque que, mascarado sob seu eficaz disfarce, não descuida um único detalhe do episódio, usa de suas estratégias para armar um admirável desfecho, com o intuito de desmascarar Ângelo e livrar o jovem Cláudio da sentença quase irretirável. Para isso, faz Mariana (esposa prometida de Ângelo) atuar como se fosse Isabela, em um encontro marcado com o governador. Dessa forma,

teoricamente, Cláudio pode ser absolvido da pena e Isabela não perde sua honra por se relacionar com Ângelo.

Entretanto, mesmo obtendo sucesso o plano de Vicêncio, Ângelo não cumpre sua promessa, mantendo a sentença de condenação. Duque, ainda disfarçado, convence o carcereiro de enviar a cabeça de outro cidadão a Ângelo, fazendo-o pensar que a execução foi bem sucedida.

Na cena final, em meio à comunidade de Viena, o Conde é desmascarado, vindo à tona o seu semblante. Nesse momento, assevera que está ciente das ilegalidades cometidas no poder, além de apresentar a real versão dos fatos ocorridos, trazendo ao público a pessoa de Cláudio. Outrossim, profere a sentença, de cunho exclusivamente moral, determinando que Ângelo case com Mariana, livrando-o da morte juntamente com Cláudio.

No início, o enredo insta a provocar no leitor a nítida percepção de que o desfecho encaminha-se à ideia da inevitável aplicabilidade da “letra fria” da lei, em defesa da ordem social no Estado. Ângelo, quando condena Cláudio pelo crime de fornicção, demonstra as virtudes que deram ensejo à sucessão do poder de Viena, ou seja, mostra-se como um fiel aplicador da lei, em seu sentido estrito, sem margem para subjetividades.

Ademais, em diversos momentos, Shakespeare deixa clara essa conduta positivista do governador, reiterando que Ângelo é um homem “frio” e que não está sujeito a emoções passageiras que possam abalar suas qualidades soberanas. Nesse primeiro instante, Shakespeare faz uma crítica a um problema que já existia na época e permanece na atualidade: a utopia de neutralidade dos juizes, aplicando a lei independentemente do caso concreto, dispensando o raciocínio interpretativo e não se desincumbindo do dever de relacionar o caso fático com o ordenamento aplicável à espécie.

Ora, não se pode cometer o erro de confundir o inconfundível: imparcialidade e neutralidade não possuem semelhanças, de modo que esta última pode ser impossível ao ser humano. Contudo, é assim que Ângelo tenta agir perante o caso,

como se fosse neutro, perfeito em suas virtudes. A decisão de cunho extremamente positivista proferida por Ângelo é representativa de casos hodiernamente, quando juízes ignoram toda a realidade fática presente no litígio e julgam a ação sem preocupação com possíveis consequências sociais. É desnecessária maior tautologia para compreender o raciocínio de Shakespeare: essa interpretação não se aproxima de um critério mínimo de Justiça.

Em que pese o comportamento objetivo de Ângelo em condenar Cláudio a uma pena desmedida, irracional e totalmente positivista, em instantes a interpretação do governador sofre uma metamorfose inimaginável, quando oferece à Isabela a liberdade de seu irmão em troca de satisfazer seus desejos libidinosos. Exatamente nesse contexto narrativo, a figura de Ângelo transcende tudo aquilo que em segundos anteriores ele mesmo pregava. O subjetivismo contamina os atos de Justiça do “virtuoso” governador.

A virada magistral no jogo do poder, provocada por Shakespeare de forma crítica e cômica, apresenta outra controvérsia que é explícita na época, mas que se encontra presente, talvez com mais intensidade (e quantidade), nos interiores dos gabinetes dos juízes de Direito do século XXI: a subjetividade nas decisões. O protagonismo judicial infere-se nesse sentido: a lei existe e é aplicável ao caso, contudo, encontra-se abaixo do critério de discricionariedade do intérprete, que escolhe a forma como deve ser aplicada (se aplicada).

O autor intenta a demonstrar que o segundo modo interpretativo de Ângelo acerca da decisão a ser proferida afronta a democracia, haja vista que a partir do momento que o juiz começa a dizer o que lhe convém sobre as lides que lhe são propostas, esquece-se do Direito e, novamente, não há mais que se falar em senso de Justiça.

A herança que obra inspira é a instigar o pensamento crítico acerca de qual é a melhor decisão possível de ser proferida: a objetiva e totalmente irracional ou a subjetiva, antidemocrática e eivada de juízo pessoal?

Felizmente, de forma sagaz, Shakespeare apresenta uma resposta. Na última cena da peça, Duque retorna ao reinado, depois de desmascarado em praça pública, em frente à toda comunidade de Viena. No proveito da situação, profere a sentença final, que, apesar de infundada (em desacordo com o previsto na lei), conforta, pois parece revestida de um senso de Justiça.

Onisciente, Duque permanece como um verdadeiro absolutista que, mesmo afastado de seu cargo, não perde o controle do Estado, sempre em busca da paz social (a qualquer custo), demonstrando que o conceito de Justiça não se encontra atrelado à aplicação *stricto sensu* da lei. Esse agir do Duque oferta aos leitores uma resposta clara à indagação de qual a melhor forma de interpretar a lei (objetividade versus subjetividade).

Em tempos contemporâneos (após mais de quatro séculos da obra), deve-se caminhar em direção de um intermédio entre as duas leituras feitas por Ângelo, de forma a balancear os extremos, a fim de praticar entendimentos que possam ser aplicados democraticamente, respeitadas as peculiaridades de cada litígio. A linha tênue com a ciência do Direito, bem como a provocação às áreas do Poder Judiciário são características marcantes nas obras de Shakespeare. Contudo, o livro resenhado é especial por aquecer discussões que continuam sem um entendimento pacífico.

A falta de uma teoria da decisão e a devida compreensão e valoração da hermenêutica jurídica são, sem dúvidas, os maiores motivos da discrepância e da deficiência nas decisões judiciais no Brasil, o que torna possível encontrar, tanto em julgados de primeiro grau, como nos tribunais, inúmeras interpretações díspares sobre casos idênticos. Esse problema, que transparece de forma clara no personagem Ângelo da obra em estudo, demonstra o que acontece com frequência no sistema de julgamento brasileiro: os juízes proferem decisões judiciais antagônicas, incoerentes, sem integridade, com vasta discricionariedade. Por corolário, ofendem o artigo 93, inciso IX, da Constituição Federal de 1988 e o Estado Democrático de Direito.

Nesse viés, mister lembrar que o regime democrático encontra-se pautado na tripartição de poderes(funções) e que não compete ao Poder Judiciário, tipicamente, a função legiferante, porquanto essa função é típica do Poder Legislativo, que se forma por integrantes eleitos pelo povo.

Portanto, à luz dos princípios e dos objetivos que do Estado Democrático de Direito, é imprescindível à construção de um senso básico de Justiça um determinado grau de previsibilidade nas decisões judiciais, dotadas de coerência e de integridade, a fim de uniformizar entendimentos e abolir os “Ângelos” presentes no Poder Judiciário Pátrio. Quiçá, o legislador, quando insere o texto do artigo 489, §1º, do Novo Código de Processo Civil, já esteja preocupado com o controle da discricionariedade e do subjetivismo.