

ISSN 0101-9635

# Leopoldianum

Revista de Estudos e Comunicações da Universidade Católica de Santos  
Ano 48 - nº 135

## A PRODUÇÃO DO SABER





UNIVERSIDADE  
**CATÓLICA  
DE SANTOS**

**Chanceler** Dom Tarcísio Scaramussa, SDB  
**Reitor** Prof. Me. Marcos Medina Leite  
**Pró-Reitora Administrativa** Prof<sup>a</sup>. Dra. Mariângela Mendes Lomba Pinho  
**Pró-Reitora de Graduação** Prof<sup>a</sup>. Dra. Rosângela Ballego Campanhã  
**Pró-Reitor de Pastoral** Prof. Me. Pe. Cláudio Scherer da Silva



*Editora Universitária*  
**Leopoldianum**  
Universidade Católica de Santos

**Coordenador**

Prof. Me. Marcelo Luciano Martins Di Renzo

**Conselho Editorial (2020)**

Prof. Me. Marcelo Luciano Martins Di Renzo (Presidente)  
Prof. Dr. Fernando Rei  
Prof. Dr. Gilberto Passos de Freitas  
Prof. Dr. Luiz Carlos Barreira  
Prof. Dr. Luiz Carlos Moreira  
Prof<sup>a</sup> Dra Maria Amélia do Rosário Santoro Franco  
Prof. Dr. Paulo Ângelo Lorandi

**Leopoldianum**

**Revista de Estudos e Comunicações**

# Leopoldianum

Revista de Estudos e Comunicações da Universidade Católica de Santos  
Ano 48 - n.º. 135



*Editora Universitária  
Leopoldianum  
Universidade Católica de Santos*

2022

L Leopoldianum [recurso eletrônico]: revista de estudos e comunicações da  
Universidade Católica de Santos. - Ano 48, n.º. 135 (2022).  
Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 1974-.  
v.: il.; 27 cm

ISSN 01019635

I. Universidade Católica de Santos. II. Título: Leopoldianum.

CDU 001 (05)

---

QUALIS: A Revista *Leopoldianum* está avaliada pelo Qualis/Capes (2019) como B4 (Direito, Geografia, Psicologia e Interdisciplinar);

•  
Indexação: RVBI – Senado Federal (www.senado.gov.br/sicon)

•  
Matérias assinadas são da exclusiva responsabilidade de seus autores e não expressam necessariamente opiniões científicas da Comissão *ad hoc* ou pontos de vista e diretrizes da Instituição.

•  
• Pedir-se Permuta • On demand L'échange • Man bitter um Austausch • Si chiede lo scambio • We ask for exchange



**Equipe EDUL**

Marcelo L. M. Di Renzo (Coordenador)  
Elcio Prado (Designer Gráfico)

**Revisão**  
EDUL

**Projeto gráfico para impressão**

- Formato: 180 x 270 mm • Mancha: 115 x 232 mm
- Tipologia: Franklin Gothic Medium Cond (Títulos/Cabeçalhos); Goudy Old Style (Textos)

**Envio de artigos**

<http://periodicos.unisantos.br/leopoldianum>

# Sumário / *Table of Contents*

**O PAPEL DO PODER PÚBLICO NA TUTELA DO MEIO AMBIENTE E DA MORADIA DIGNA: ASSENTAMENTOS IRREGULARES SITUADOS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP) / STATE ROLE IN ENVIRONMENT PROTECTION AND DECENT HOUSING: IRREGULAR SETTLEMENTS LOCATED IN PERMANENT PRESERVATION AREAS.....07**

Albert Silva Rodrigues e Maria Luiza Machado Granziera

**EDIFÍCIOS SUSTENTÁVEIS. DESAFIOS DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO EM CIDADES LITORÂNEAS / SUSTAINABLE BUILDINGS: CHALLENGES OF THE PRECAUTIONARY PRINCIPLE IN COASTAL CITIES.....21**

Danielle Roberta Rodrigues Vitta De Lima e Fernando Rei

**O PODER DO BORDÃO NO JORNALISMO ESPORTIVO / THE POWER OF THE CATCHPHRASE IN SPORTS JOURNALISM.....45**

Daniel Gois dos Santos e Paulo Roberto Börnsen Vibiam

**A CONSTRUÇÃO DO REAL: PARALELOS ENTRE A FOTOGRAFIA HUMANISTA FRANCESA E O FOTOJORNALISMO / THE CONSTRUCTION OF THE REAL: PARALLELS BETWEEN FRENCH HUMANIST PHOTOGRAPHY AND PHOTOJOURNALISM.....61**

Matheus Tagé, Denis Porto Renó e Denise Guimarães-Guedes

**LEMBRANÇAS PARENTAIS DE CUIDADORES FAMILIARES DE IDOSOS/ PARENTAL MEMORIES OF ELDERLY FAMILY CAREGIVERS.....69**

Janice Ventura Silva Ribeiro, Nancy Ramacciotti de Oliveira-Monteiro e Marcia Maria Pires Camargo Novelli

**A JUSTIÇA RESTAURATIVA E SUA APLICAÇÃO AOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E FUNDIÁRIOS URBANOS / RESTORATIVE JUSTICE AND ITS APPLICATION TO SOCIO-ENVIRONMENTAL AND URBAN LAND CONFLICTS.....81**

Renata Sanchez Guidugli Gusmão

**O PRINCÍPIO DO ACORDADO SOBRE O LEGISLADO SOB A ÓTICA DA DOUTRINA E DA JURISPRUDÊNCIA TRABALHISTA DE SANTA CATARINA/ THE PRINCIPLE OF THE NEGOCIATED OVER THE LEGISLATE FROM THE PERSPECTIVE OF SANTA CATARINA'S LABOR JURISPRUDENCE.....119**

Rafael da Silva, Rafael Niebuhr Maia de Oliveira e Everaldo da Silva

**DILEMAS DAS RELAÇÕES RACIAIS NO BRASIL: DO IDEÁRIO DA DEMOCRACIA RACIAL ÀS POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA NO ENSINO SUPERIOR / DILEMMAS OF RACE RELATIONS IN BRAZIL: FROM THE IDEOLOGY OF RACIAL DEMOCRACY TO AFFIRMATIVE ACTION POLICIES IN HIGHER EDUCATION.....119**

Paulo Fernando Campbell Franco

**A IMPORTÂNCIA DA REGULAÇÃO AMBIENTAL NA INDÚSTRIA DE COSMÉTICOS FRENTE AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL ODS 6 E ODS 14: O CASO DOS PARABENOS / THE IMPORTANCE OF ENVIRONMENTAL REGULATION IN THE COSMETICS INDUSTRY IN VIEW OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS SDG 6 AND SDG 14: THE CASE OF PARABENS.....135**

Luciano Cristian Cabral e Flávio de Miranda Ribeiro

# O PAPEL DO PODER PÚBLICO NA TUTELA DO MEIO AMBIENTE E DA MORADIA DIGNA: ASSENTAMENTOS IRREGULARES SITUADOS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)

ALBERT SILVA RODRIGUES\*

MARIA LUIZA MACHADO GRANZIERA\*\*

## RESUMO

O presente artigo trata dos desafios relacionados aos assentamentos irregulares instalados em Áreas de Preservação Permanente (APP). Para isso, utiliza a metodologia indutiva, com pesquisa de doutrina e legislação brasileira. Partindo-se do pressuposto de que o meio ambiente e a moradia digna são direitos humanos fundamentais e inerentes à dignidade da pessoa humana, conclui-se que o Poder Público deve promover a sua tutela por meio de instrumentos de políticas públicas específicas, com vistas a lidar com um conflito entre o exercício de ambos os direitos: moradia e proteção ambiental. O objetivo do artigo é analisar - de forma reflexiva e não exaustiva - a relevância dos direitos humanos mencionados. Como exemplos, são apresentadas neste artigo as políticas públicas adotadas para a solução desse complexo conflito em dois casos concretos: o da Favela do Pau Fininho, em Fortaleza-CE, e do Dique da Vila Gilda, em Santos-SP.

## PALAVRAS-CHAVE

Moradia. Regularização Fundiária. Área De Preservação Permanente. Políticas Públicas. Efetividade.

\* Graduado em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Imobiliário e Direito Notarial e Registral. Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos - UNISANTOS. Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade de Mogi das Cruzes - UMC. E-mail: albert@alvesdasilva.com

\*\* Professora Associada do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Energia e Meio Ambiente. Consultora da UNESCO e da OEA. E-mail: marialuiza.granziera@unisantos.br.

## INTRODUÇÃO

A aplicação de políticas públicas voltadas para a tutela dos direitos sociais e difusos, por parte do Poder Público, não é tarefa de pouca complexidade. Acentua-se sobremaneira quando ocorre um conflito aparente entre dois direitos humanos e fundamentais no caso concreto, por exemplo, nos assentamentos irregulares em Áreas de Preservação Permanente (APP).

Verifica-se nesses casos o conflito entre a tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à moradia digna, ambos intrinsecamente relacionados com a dignidade da pessoa humana, mas que, em razão da situação fática, encontram-se sobrepostos de tal maneira que a tutela de um pode ensejar o agravamento na violação do outro.

De um lado tem-se as áreas de preservação permanente, que se caracterizam como espaços territoriais especialmente protegidos, nos quais se desenvolvem ecossistemas complexos, que, caso destruídos, podem ocasionar desequilíbrio ambiental.

Do outro lado, o resultado da expansão urbana desordenada, fruto da falta de planejamento urbano pelo Poder Público, que provocou o assentamento de moradias de forma irregular, estendendo a faixa urbana para além de encostas, matas e margens de corpos hídricos.

Diante dessa realidade, o presente artigo objetiva analisar o tema, apresentando casos concretos nos quais houve intervenção do Poder Público para tentar solucionar conflitos entre moradia e meio ambiente. A ideia é apontar pontos congruentes entre os casos concretos mencionados que possam conduzir, de forma dedutiva, a uma hipotética conclusão sobre a efetividade das políticas públicas adotadas. A pesquisa foi efetuada valendo-se do método hipotético-dedutivo, com base em revisão bibliográfica e na legislação aplicável.

Inicialmente será feito recorte sobre a caracterização das áreas de preservação permanente, inserindo-as no contexto dos instrumentos de efetivação do direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Posteriormente será abordada a origem da formação dos assentamentos irregulares, bem como o status de direito humano da moradia digna, passando pela análise dos conflitos entre esse direito e o meio ambiente.

Ao final, serão apresentadas as soluções propostas pelo Poder Público aos casos concretos da Favela do Pau Fininho, localizada na Lagoa do Papicu em Fortaleza-CE e do Dique da Vila Gilda, localizado em áreas de manguezais, no Rio dos Bugres, em Santos-SP. Embora cada caso concreto abarque inúmeras situações que possam ser exploradas, o enfoque deste artigo ficará restrito às soluções propostas e sua efetividade, de forma a não extrapolar o objeto ora proposto.

Acredita-se que, por meio da análise de soluções dadas no passado, sobretudo no que diz respeito à sua efetividade, seja possível estabelecer parâmetros, não definitivos, tampouco exaurientes, mas que possam servir de base, juntamente com tantos outros trabalhos, para as futuras ações a serem tomadas pelo Poder Público.

Adota-se como justificção da análise que se propõe este artigo, a expressão de SANTAYANA (2017, online): “Aqueles que não conseguem se lembrar do passado, estão condenados a repeti-lo”.



## 1. AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP) COMO INSTRUMENTOS DA PROTEÇÃO DO DIREITO HUMANO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

Com o advento da tutela internacional dos direitos da pessoa humana, no período pós Segunda Guerra Mundial, foi observado pelo mundo o fenômeno dos tratados internacionais protetivos desses direitos, voltados para os aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais. A introdução do meio ambiente nessa seara surge diante da percepção de que a degradação do complexo ecossistema planetário pode trazer sérios riscos à saúde mundial e à própria existência da humanidade (MAZZUOLI, 2004, p. 97).

Dessa forma, a proteção ao meio ambiente passa a ser vista como um dever universal, dividido entre o Poder Público e a coletividade, por meio do qual busca-se, ainda, sua proteção em favor das futuras gerações, tornando-se um direito intergeracional (PINTO, 2011, p.133, online).

No que diz respeito ao reconhecimento internacional da proteção ao meio ambiente, MAZZUOLI (2004, p. 101 afirma):

A Declaração de Estocolmo, de 1972, deve ser compreendida em paralelo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. A conjugação de ambos os textos demonstra o caráter de direito humano fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em âmbito nacional, tem-se que a Constituição Federal de 1988 elencou, em seu artigo 255, a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conferindo-lhe caráter de bem jurídico de interesse difuso e consagrando-o como direito humano fundamental.

Contudo, antes mesmo de obter status constitucional, o meio ambiente já era tutelado por leis esparsas, tendo o Poder Público adotado políticas públicas voltadas para a proteção deste direito fundamental.

A Lei nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981) estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente e criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), objetivando a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, bem como o desenvolvimento socioeconômico no país.

Dentre os instrumentos estabelecidos para o cumprimento dessas políticas, encontram-se os espaços territoriais especialmente protegidos. Estes espaços, uma vez criados, devem gozar de proteção pelo Poder Público (art. 9º, VI).

Segundo GRANZIERA (2019, online), esses espaços consistem em áreas ou porções do território, destacadas das demais áreas mediante ações do Poder Público, visando à proteção de valores relacionados com o meio ambiente.

SILVA (2009, p. 230) as conceitua como áreas localizadas no território nacional, públicas ou privadas, sujeitas a um regime jurídico de interesse público, o que implicaria a sua relativa inalterabilidade e utilização sustentada. Busca-se, portanto, preservar e proteger a diversidade de ecossistemas, o processo evolutivo das espécies e os recursos naturais.

Como fato gerador da proteção especial, tem-se, por exemplo, a proteção de recursos hídricos, efetuada mediante a manutenção da cobertura vegetal ou, ainda, da estrutura do solo. Esta proteção engloba parte das áreas de preservação permanente (APP) (GRANZIERA, 2019, online).

Conceituada como área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, a APP possui a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (BRASIL, 2012).

Essas áreas não podem ter a cobertura vegetal alterada em vista de certas finalidades ligadas à natureza, como preservação de recursos hídricos, da paisagem, das encostas (RIZZARDO, 2015, online). Sua existência dessas áreas se justifica porquanto os ecossistemas se desenvolvem em locais específicos e, caso destruídos, podem ocasionar um desequilíbrio ambiental.

São áreas de preservação permanente, segundo o Código Florestal (BRASIL, 2012):

as áreas de mananciais, as encostas com certa declividade, os manguezais, as matas ciliares (formações vegetais que se estendem ao longo dos rios e córregos, ou que crescem às margens dos cursos d'água), as terras localizadas nas imediações das nascentes e cursos d'água, as lagoas, os lagos, os reservatórios d'água naturais ou artificiais, os topos de montanhas e serras, as restingas na faixa litorânea e as vegetações que se estendem em altitudes superiores a 1.800 metros.

Em que pese a tipificação da proteção dos espaços especiais na legislação brasileira, a sua mera classificação não é suficiente. A efetividade dessa proteção depende da atuação do Poder Público na fiscalização e implementação de políticas públicas voltadas para a proteção dessas áreas, bem como na remoção de eventuais interferências humanas nelas empreendidas.

Por isso o Poder Público é o principal ator nos cenários em que há interferência humana em áreas de preservação permanente, devendo tutelar o meio ambiente de forma ampla e eficaz, garantindo assim a efetividade desse direito fundamental.

Contudo, em razão da inevitável interação entre homem e meio ambiente, a legislação ambiental traz exceções à proteção especial dessas áreas, sobretudo quando há utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental. Uma dessas exceções diz respeito à proteção dos manguezais, cuja intervenção ou supressão de vegetação nativa pode ser autorizada nos casos de “execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social”, bem como em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda, nos termos do parágrafo segundo do artigo 8º do Código Florestal (BRASIL, 2012).

Embora a proteção dessas áreas em si já exija a atuação constante e ativa da Administração, a situação se torna sobremaneira complexa nos casos em que a interferência humana no meio ambiente decorre de problemas sociais e habitacionais, notadamente nos casos em que existem moradias irregulares sobre essas áreas. Nesses casos, é exigido do Poder Público que atue de forma conjunta, tutelando o meio ambiente, bem como o direito de habitação.

## **2. CONFLITOS ENTRE O DIREITO À MORADIA DIGNA E AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO**

Como visto, a degradação do meio ambiente traz graves riscos à vida humana – bem como, não se pode olvidar, a todas as espécies de seres vivos no planeta. Portanto, é de extrema importância que o Poder Público se empenhe na tutela desse direito, conforme determina o art. 225 da CF (BRASIL, 1988, online). Contudo, o fenômeno da expansão urbana desor-

denada trouxe situações nas quais essa proteção enfrenta outros dilemas, como o conflito com outro direito humano fundamental, a moradia.

A concepção de moradia como direito humano surge com sua tipificação na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Posteriormente, o direito à moradia foi incluído em diversos tratados e convenções internacionais (RANGEL; SILVA, 2009, online). Entre eles, cabe destacar Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - Habitat II, realizada em Istambul, em 1996 que influenciou a formulação da PEC nº 28 alterada para PEC 161-A, em 1998, quando tramitou pela Câmara Federal, incluindo o direito à moradia no art. 6º da Carta Magna (MERCIER, 2018, online).

No entanto, o reconhecimento à moradia digna como direito humano não impediu que a inércia do Estado provocasse a aglomeração de pessoas em assentamentos irregulares no entorno dos centros urbanos. O crescimento populacional observado no último século, notadamente o concentrado nesses centros, juntamente com a ausência de planejamento adequado, acarretou diversas consequências que se prolongam até os dias atuais.

Segundo CRUZ (2021, p.110, online), o crescimento das cidades e a insuficiência de moradias para atender à demanda social causam grande pressão de ocupação nas áreas ambientais, próximas a centros urbanos, que por sua condição, deveriam se manter desocupadas e protegidas por seus proprietários. Essa expansão sem o devido planejamento público e sem a oferta de moradias de forma suficiente e adequada pelo mercado imobiliário formal, acentuaram a segregação social nas cidades.

A expansão desordenada provocou a marginalização de grupos sociais com baixo poder aquisitivo, distanciando-os da moradia digna e sujeitando-os a uma discriminação urbano-espacial (RANGEL; SILVA, 2009, online). Ignorados pelo mercado formal e pelo Poder Público, essas pessoas se viram obrigadas a aderir ao mercado imobiliário informal, buscando moradia em áreas mais afastadas e sem equipamentos públicos sanitários, de energia elétrica ou abastecimento de água potável.

No Brasil, o problema habitacional dos grandes centros urbanos acentuou-se após as décadas de 1960-1970. O período foi marcado por políticas públicas implementadas no âmbito do Banco Nacional da Habitação, que previa o financiamento de conjuntos habitacionais em áreas distantes do centro das cidades, mas que falhou em garantir o acesso à moradia digna aos pobres. Além de não suprir a demanda existente, o problema foi agravado pela falta de políticas destinadas à acessibilidade e mobilidade urbana (GONDIM, 2012, online).

As consequências dessa expansão desordenada não se limitaram aos problemas sociais. A busca por uma moradia próxima ao centro urbano também provocou a degradação ambiental pois, enquanto os espaços disponíveis para construção de moradias iam se esgotando, a população começou a avançar em direção às matas, encostas, margens de rios e lagoas, que caracterizam as APP.

No que diz respeito às repercussões ambientais dessa expansão, preconiza REIS (2013, online):

O crescimento desordenado das cidades brasileiras compele boa parte da população urbana para áreas marginais onde se constituem assentamentos informais, boa parte deles em áreas de especial tutela ambiental, como áreas verdes e áreas de mananciais. A situação criada pela omissão do Estado cria verdadeiros problemas do ponto de vista social e jurídico, posto que famílias às quais nunca se propiciou o direito fundamental à moradia

acabam por ocupar áreas protegidas, com fundamento no direito coletivo ao ambiente equilibrado e de acesso aos recursos naturais.

Para Gondim (2013, online), não se deve responsabilizar a população pela ocupação dessas áreas, mas há que se reconhecer a omissão do Poder Público e a atuação dos agentes e instituições que controlam o mercado imobiliário, que asseguram o uso da terra urbana a fim de beneficiar seus interesses individuais e especulativos, se opondo à função social da propriedade.

Em que pesa a importância histórica de se reconhecer a responsabilidade pelo estado atual desses assentamentos, fato é que o Poder Público deve lidar com a situação presente, encontrando soluções que visem à proteção e à reparação do meio ambiente quando degradado, mas sem olvidar da necessidade de garantir a moradia digna.

Buscando enfrentar esse dilema, o Poder Público editou normas jurídicas que buscavam orientar a atuação estatal em face de ocupações situadas em áreas de preservação permanente.

A Resolução CONAMA n° 369 de 2006 previu, dentre outras, a possibilidade de intervenção e supressão de vegetação em áreas de preservação permanente, para fins de interesse social, nos casos de regularização fundiária sustentável de área urbana (CONAMA, 2006). A intervenção deveria ser autorizada pelo órgão ambiental competente, devidamente caracterizada e motivada em processo administrativo autônomo e prévio.

Entre as diversas condições estabelecidas na resolução, para regularização fundiária nessas áreas, tinha-se que as ocupações deveriam ser de baixa renda e predominantemente residenciais; localizadas em área urbana declarada pela municipalidade como de interesse social; conter equipamentos públicos de infraestrutura urbana; que as ocupações estivessem consolidadas até 10 de julho de 2001; e que apresentasse densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare.

Além disso, a resolução estabeleceu limites para a regularização até determinadas faixas de área de preservação permanente. Outras condições para a intervenção ou supressão encontravam-se no texto da resolução, que também deveriam respeitar a legislação federal e estadual, bem como o plano diretor municipal, se existente.

Embora tenha-se reconhecido a importância de integrar a tutela ambiental com a tutela à moradia digna, a Resolução era demasiadamente técnica e exigia diversos pressupostos fáticos para a autorização da regularização fundiária.

Em 2007, foi promulgada a Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida e da regularização fundiária de assentamentos urbanos (BRASIL, 2009). Em seu artigo 54, foi prevista a possibilidade da regularização de assentamentos urbanos situados em áreas de preservação permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007. Havia a condição de que o projeto fosse composto por estudo técnico que comprovasse a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior.

Com o advento do Código Florestal de 2012 (BRASIL, 2012)), muito se discutiu sobre a revogação tácita da Resolução do Conama (CONAMA, 2006), enquanto a lei trazia elementos incompatíveis com o ato normativo. Embora a discussão tenha-se permeado inclusive por um suposto retrocesso promovido pela nova lei e em que pese a relevância de tal discussão, há que se ater ao fato de que o Código Florestal ratificou os termos da Lei n° 11.977/2009 (BRASIL, 2009, online), que adotou procedimento menos restrito para a regularização desses assentamentos, do que os impostos pela resolução.

A atual lei de regularização fundiária, Lei n° 13.465/2017 (BRASIL, 2017), trouxe dispositivo semelhante à Lei n° 11.977/2009, exigindo a apresentação de estudo técnico

que justifique as melhorias ambientais em relação à situação anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, mantendo vigente o dispositivo da lei pretérita que elencava os requisitos do referido estudo. A lei nova previu ainda a possibilidade de regularização em assentamentos em área de unidade de conservação.

Percebe-se, com isso, a existência de inúmeros dispositivos legais que tratam da regularização fundiária de assentamentos urbanos situados em APPs. Contudo, tal fato não atenua a complexidade envolvida na sua aplicação prática pelo Poder Público.

Segundo GONDIM (20012, online):

A dificuldade do Poder Público em atender simultaneamente os direitos à moradia e ao meio ambiente não se resume à escassez de recursos. Trata-se de questões estreitamente imbricadas, só podendo ser compreendidas quando se considera o processo de produção do espaço urbano numa perspectiva social e política, e não meramente jurídica (formalista).

Com isso, entende-se ser essencial a implementação de políticas públicas adequadas à realidade local de cada assentamento irregular, buscando integrar a satisfação de ambos os direitos humanos, sem que a solução dada para o caso concreto resolva o problema ambiental e provoque, ao mesmo tempo, a acentuação do problema habitacional, e vice-versa.

MAZZUOLI (2004) entende que a solução para esse caso passa pela aplicação adequada do conceito de desenvolvimento sustentável, enquanto o bom senso e a razoabilidade por parte do Estado de das pessoas pode amenizar os conflitos envolvendo os direitos humanos e o direito ao desenvolvimento.

### **3. EXEMPLOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS ADOTADAS EM CASOS CONCRETOS DE ASSENTAMENTOS IRREGULARES EM APP**

Como já visto, os direitos conflitantes envolvidos nos assentamentos irregulares em áreas de preservação permanente demandam do Poder Público soluções de alta complexidade. Por isso é importante analisar casos concretos, notadamente no que diz respeito à abordagem escolhida pelo Poder Público, bem como suas repercussões imediatas e mediatas na tutela dos direitos humanos à habitação e ao meio ambiente.

Para tanto foram eleitos neste estudo dois casos concretos: o primeiro é a da Favela do Pau Fininho, situada nas margens da Lagoa do Papicu, no município de Fortaleza-CE; o segundo trata da maior favela de palafitas do Brasil, o Dique da Vila Gilda, situada em áreas de manguezais no Rio dos Bugres, no município de Santos-SP.

Não se pretende esgotar o tema, tampouco buscar minuciosamente compreender cada passo dado e sua repercussão, mas busca-se, de maneira breve, mas reflexiva, identificar pontos congruentes entre os casos concretos que possam conduzir à uma hipotética conclusão sobre as políticas públicas adotadas.

A análise se fundará na origem e formação das comunidades, os danos ambientais causados pelo seu assentamento, bem como sobre eventuais soluções propostas pelo Poder Público.

#### **3.1 Lagoa do Papicu e a favela do Pau Fininho (Fortaleza-CE)**

A formação da Favela do Pau Fininho se deu na década de 1980, com a ocupação de áreas próximas às margens da Lagoa do Papicu, em Fortaleza-CE. Em 1998, o Governo do Estado

removeu 83 famílias para um conjunto habitacional, a fim de possibilitar o prolongamento de duas ruas (GONDIM, 2012, online).

No mesmo ano foi delimitada a APP da Lagoa do Papicu, estabelecendo a preservação permanente sobre a vegetação às suas margens, em faixas que variavam entre 50 e 300 metros de largura mínima, em diferentes trechos da lagoa (ESTADO DO CEARÁ, 1998).

Em 2006, a Favela foi contemplada por um projeto municipal que previa a implantação de diversos equipamentos públicos, bem como a limpeza e desobstrução da Lagoa e a reforma de 134 residências localizadas em áreas mais afastadas, que permaneceriam no local. Além disso, o projeto também previu a construção de um conjunto habitacional destinado às famílias que seriam removidas das margens da Lagoa (GONDIM, 2012, online).

O trabalho envolvia, naturalmente, um complexo aparato de atos por parte do Poder Público: visitas técnicas ao local, cadastramento das famílias, bem como licitação para a contratação de empresa responsável pela execução das obras.

De acordo com GONDIM (2012, online), durante o tempo transcorrido entre o planejamento e a realização das primeiras obras, houve um crescimento incontrolável da Favela, com a migração de novas famílias para o local, que passaram a exigir sua inclusão no cadastro de contemplados com as unidades no conjunto habitacional. Contudo, os pedidos não foram atendidos, pois os recursos alocados para o projeto somente poderiam atender 612 famílias.

Diante de tal fato, surgiu um grande impasse para o Poder Público: se continuasse o projeto como previsto, o problema remanesceria existente, ou poderia se agravar, na medida em que as famílias não contempladas seriam removidas de suas moradias e ficariam ao relento.

O impasse ensejou a propositura de ação civil pública pelo Ministério Público Estadual, que exigiu a atuação imediata do município na remoção das ocupações, cadastradas ou não, situadas na APP. O município defendeu-se dizendo que estaria tentando encontrar solução para o problema, diante da sua complexidade, de forma a encontrar um equilíbrio entre as tutelas ambiental e habitacional. Por fim, O Tribunal de Justiça do Ceará determinou a retirada das famílias não cadastradas, o que foi feito em abril de 2008, em face de cerca de 200 famílias (GONDIM, 2012, online).

Percebe-se que a morosidade do Poder Público ocasionou um superdimensionamento no problema, visto que o número de famílias instaladas na Favela sobressaía ao número inicialmente planejado. Além disso, a intervenção do Poder Judiciário, provocada pelo Ministério Público Estadual, trouxe uma aparente solução para o conflito, mas que não solucionou o problema habitacional.

Para GONDIM (2012, online), no caso concreto em análise houve prevalência da pauta ambiental sobre a habitacional, embora tenha-se logrado êxito na remoção das famílias sem violência, mediante pagamento de – ínfima – indenização. Segundo a pesquisadora, a maior parte das famílias que foram removidas se mudaram para casas de parentes ou migraram para outras favelas, “realimentando o processo de ocupação de áreas de risco e a formação de assentamentos irregulares”.

Com isso, percebe-se no caso concreto que quando há implementação de forma isolada das políticas de proteção ao meio ambiente, ignorando a questão habitacional, há risco de se agravar sobremaneira ambos os problemas. As famílias removidas do local ficam ao relento se não houver a atuação conjunta do Poder Público na construção de unidades habitacionais ou promoção de outras medidas análogas. Dessa forma, essas famílias removidas acabam buscando se assentar em outras comunidades, de maneira que o seu deslocamento pode inclusive levar ao agravamento de danos ambientais a outras áreas de preservação.

### 3.2. Rio dos Bugres e o Dique da Vila Gilda (Santos-SP)

O assentamento irregular no Dique da Vila Gilda, em Santos, se deu sobre a área de preservação permanente ao longo da margem do Rio dos Bugres, que faz divisa entre os municípios de Santos e São Vicente.

Antes mesmo da formação do assentamento, a área de manguezais sofreu impactos causados pelo próprio Poder Público, com a construção de um dique e canais de drenagem, na década de 1950, resultando num grande aterro que cobria toda a extensão das margens do Rio dos Bugres, destruindo assim parte da vegetação ribeirinha e parte do manguezal (FABIANO; MUNIZ, 2010, online).

Uma parte do dique, seca e plana, possibilitou as primeiras invasões, que ocorreram por volta de 1960, enquanto as invasões posteriores foram seguindo em direção ao meio do rio, em casas sobre palafitas, que consiste em um conjunto de estacas que sustentam habitações construídas sobre a água. Com isso, foi-se destruindo o que restou da vegetação nativa. Outro fato que causou impacto ambiental foi a ausência de coleta de esgoto, que ocasionou o despejo de efluentes domiciliares nas águas do rio (FABIANO; MUNIZ, 2010, online).

Em 1965, instalou-se de um lixão municipal que ocupava parte da margem do rio, na margem de São Vicente. Este lixão foi o único depósito do município durante cerca de 30 anos, que se transformou em uma montanha de lixo que, sem o devido tratamento, ocasionou na poluição do rio (FABIANO; MUNIZ, 2010, p. 234,online).

Em 2007, a COHAB-ST (Companhia de Habitação da Baixada Santista) apresentou projeto de regularização das moradias, com a remoção de 2.402 unidades habitacionais, e regularização de 1.654 famílias, cujas moradias seriam mantidas. O projeto previa a instalação de uma rua beira-rio, para evitar que novas ocupações ocorressem às suas margens (FABIANO; MUNIZ, 2010, p.234, online).

Em meados de 2021 foi divulgado pela Prefeitura de Santos um estudo para regularizar as moradias situadas na Vila Gilda, que culminou no projeto denominado “Parque das Palafitas”. O projeto pretende transformar as moradias existentes sobre a região de mangue em habitações sustentáveis, com a construção de conjuntos habitacionais na área seca do mangue, próximos à via, e casas com estrutura pré-fabricada sobre a água. O projeto ainda se encontra em fase inicial, sem previsão para início de implementação, embora a prefeitura tenha prometido entregar as primeiras moradias até o final de 2024 (DIQUE, 2021, online).

O projeto, embora bem-intencionado, esbarra justamente nas políticas públicas voltadas para a proteção ao meio ambiente, notadamente à proteção das áreas de mangue, essenciais para a proteção à biodiversidade. Em que pese o art. 8º, § 2º do Código Florestal autorizar a implantação de moradias sobre mangue, a inércia e omissão do Poder Público na fiscalização de novas invasões acaba permitindo que a destruição dos mangues seja perene.

Vale dizer que a ideia subjacente ao dispositivo mencionado seria regularizar fatos consumados. Mas não permitir que isso ocorra permanentemente. Ademais, o STJ já tratou da matéria, não aceitando o “fato consumado” como argumento a ser aceito quando ocorre a destruição de APP. Segundo a Súmula 613, de 2018, não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental.

Também em 2021 noticiou-se outro projeto denominado “Vida Digna”, a ser promovido pelo Governo do Estado de São Paulo e a CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano), que prevê a construção de um empreendimento com 800 moradias em Cubatão, outros dois com capacidade para atender 580 famílias em Guarujá e mais três

conjuntos habitacionais para 100 famílias na Praia Grande. Além disso, foi previsto o reassentamento de 990 famílias em Santos e São Vicente (FERREIRA, 2021, online).

Embora o projeto seja ambicioso, é necessário que a população esteja atenta, uma vez que, como visto, há um recorrente histórico de atraso na conclusão de obras desse tipo, quando não o abandono completo do projeto.

Ocorre que, embora tenham-se construído ao longo dos anos conjuntos habitacionais para atender a população que vive no Dique, fato é que o assentamento continua existindo. Nenhuma medida efetiva, de caráter definitivo, que atendesse o problema habitacional e ambiental, foi tomada.

Embora tenha se vislumbrado a atuação do Poder Público nas mais diversas esferas, ora apresentando projetos para solucionar o problema, ora promovendo a remoção de famílias para conjuntos habitacionais ao longo dos anos, viu-se que o problema não foi solucionado por completo, uma vez que o assentamento ainda existe e não houve a recuperação ambiental da área afetada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando a proteção ambiental se sobrepõe ao direito à moradia digna, e vice-versa, a tutela desses direitos por parte do Poder Público enseja soluções complexas, que envolvem a atuação conjunta de órgãos e entidades de diversas esferas e competências do Poder Público.

O conflito entre os direitos pôde ser observado nos casos concretos apresentados. Contudo, embora tenham sido apresentados somente dois exemplos, fato é que existem inúmeros assentamentos irregulares em áreas de preservação permanente espalhados pelo país.

Embora em ambos os casos seja possível observar a atuação do Poder Público, as soluções propostas foram meramente paliativas, uma vez que os problemas habitacionais e ambientais locais continuam existindo.

Também foi observado que a atuação preventiva do Poder Público é extremamente importante. Isto é, se houvesse uma preocupação em proteger essas áreas de forma ativa e constante, não se permitiria que assentamentos irregulares fossem, aos poucos, se formando.

Por outro lado, o problema habitacional também poderia ter sido evitado, ou ao menos mitigado, se, tomando notícia do déficit habitacional da região, o Poder Público tivesse elaborado projetos para o atendimento dessa demanda, o que poderia ocorrer tanto por expansão do zoneamento urbano, quanto por meio de incentivos à iniciativa privada, no que diz respeito à construção de moradias que atendessem a essa demanda.

No Dique da Vila Gilda foi observado ainda que a atuação do Poder Público causou danos ambientais antes mesmo da existência do assentamento, tendo provocado indiretamente a situação que conduziu a sua formação.

Contudo, uma vez que os assentamentos já estão instalados e consolidados, não há que se falar em prevenção, mas sim em solução do problema.

A tutela dos direitos à habitação e ao meio ambiente não devem se resumir à solução meramente imediata da situação. O problema da falta de moradia é observado em larga escala, repercutindo nos centros urbanos do país e é fruto da falta de planejamento ativo do Poder Público. Além disso, decorrem também da ausência de soluções suficientes e adequadas para o incentivo público à produção de moradias que atendam a essa demanda, por parte dos agentes do mercado imobiliário formal.



Diante disso, surge a necessidade de formular políticas públicas adequadas e equilibradas, que ponderem a aplicação das tutelas das agendas “verde” e “marrom”, sem permitir a perpetuação da degradação ambiental, tampouco o agravamento das mazelas habitacionais.

Mas não somente isso, é necessário também que essas medidas sejam eficientes e efetivas, atuando de forma definitiva e permanente na solução do problema.

É sabido que as restrições orçamentárias do Poder Público são um dos maiores empecilhos para a solução do problema, embora não se olvide também que alguns gestores públicos o ignorem. Portanto, se faz necessário que a atuação estatal esteja aberta para iniciativas inovadoras e mais eficientes, com custo menor ou até mesmo com parceria com a iniciativa privada ou órgãos não governamentais.

Não se pode mais permitir a retroalimentação do problema ou soluções meramente paliativas. De nada adiante remover os moradores do assentamento sem que haja alternativa para sua moradia. Ao mesmo tempo, não se pode permitir que haja avanços na expansão dos assentamentos em detrimento do meio ambiente, tampouco que a sua degradação ocorra de forma contínua e se prolongue no tempo.

A legislação que regulamenta a regularização fundiária nessas áreas evoluiu ao longo dos anos, tendo hoje um sistema que permite a solução do problema habitacional, que confere título de propriedade regularizada aos moradores, somado às melhorias ambientais. Ou seja, não se espera mais que toda a área degradada seja recuperada, o que muitas vezes obstaria a própria regularização das moradias, mas que a situação ambiental passe por melhorias, de forma a viabilizar a regularização, a recuperação daquilo que for possível, bem como evitar novas violações à área preservada.

Em que pese a possibilidade de aplicação de tais políticas, há que se considerar ainda que existem diversos critérios estabelecidos na legislação que talvez possam impedir a regularização de situações mais extremas. Mas a legislação atual encontra-se apta a dar solução a alguns - se não muitos - casos.

Contudo, embora possam ser encontrados na legislação instrumentos aptos a solucionar o problema das moradias irregulares em áreas de preservação permanente, a eficácia desses instrumentos depende diretamente da atuação do Poder Público, que não pode ser meramente paliativa, mas buscar sempre a solução definitiva e permanente da situação.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 02 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 31 ago. 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 02 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 11.977 de 07 de julho de 2009*. Programa Minha Casa, Minha Vida. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 07 jul. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm). Acesso em: 20 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 12.651 de 25 de maio de 2012*. Código Florestal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 25 maio 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12651.htm). Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 02 dez. 2021.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 369 de 28 de março de 2006*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 29 mar. 2006. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104080>. Acesso em: 02 dez. 2021.

CRUZ, K. A. A. da. *Poder local e o exercício da governança para o atendimento da sustentabilidade ambiental no meio urbano*. Tese (Direito). Unisantos, 2021, Disponível em: <https://tede.unisantos.br/bitstream/tede/7423/1/Karla%20Aparecida%20Vasconcelos%20Alves%20da%20Cruz.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2022.

DIQUE da Vila Gilda, em Santos, tem projeto para revitalização com habitações sustentáveis. *Santa Portal*, Santos-SP, 09 jun. 2021. Disponível em: <https://santaportal.com.br/geral/dique-da-vila-gilda-em-santos-tem-projeto-para-revitalizacao/>. Acesso em: 01 dez. 2021.

ESTADO DO CEARÁ. *Decreto n.º 25.276, de 30 de novembro de 1998*. Alterou o Decreto nº 15.274 de 25 de maio de 1982. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=276814>. Acesso em: 28 nov. 2021

FABIANO, C.; MUNIZ, S. Dique Vila Gilda: caminhos para a regularização. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.34, 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/173>. Acesso em: 01 dez. 2021.

FERREIRA, M.. Em Santos, João Doria lança programa Vida Digna às famílias que vivem em palafitas. *Santa Portal*, Santos-SP, 07 ago. 2021. Disponível em: <https://santaportal.com.br/baixada/em-santos-joao-doria-lanca-programa-vida-digna-as-familias-que-vivem-em-palafitas/>. Acesso em: 01 dez. 2021.

GRANZIERA, M. L. M. *Direito Ambiental*, 5. ed., Indaiatuba, SP: Foco, 2019, online.

GONDIM, L. M. de P. Meio ambiente urbano e questão social: habitação popular em áreas de preservação ambiental. *Caderno CRH [online]*. v. 25, n. 64, 2012, pp. 115-130. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792012000100009>. Acesso em: 28 nov. 2021.

MAZZUOLI, V. de O. A proteção internacional dos direitos humanos e o direito internacional do meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 34, 2004, p. 97 – 123.

MERCIER, B. B. do C. O Direito Ambiental Internacional e o Direito Fundamental Social à Moradia: A Contribuição da Soft Law no Ordenamento Brasileiro. In: GRANZIERA, M. L. M.; REI, F.(orgs), *Anais do V Congresso de Direito Ambiental Internacional*, 24 a 26 de outubro de 2018. Santos: Leopoldianum, 2018, p. 101 a 119. Disponível em: <https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2018/10/ANAIS-2018.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2022.

PINTO, K. A. V. S. Tutela ambiental como forma de promoção da dignidade da pessoa humana. *Revista de Direito Privado*, vol. 47, 2011, p. 333 – 355. Disponível em: <https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9a000001d7b567cc2811e9a15&docguid=I41ea3f90ef1411e0b3bd00008558bb68&hitguid=I41ea3f90ef1411e0b3bd00008558bb68&pos=2&epos=2&td=4000&context=11&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em: 02 dez. 2021.

RANGEL, H. M. V.; SILVA, J. V. da. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do estatuto da cidade. *Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, vol.6, n.12, 2009. Disponível em <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/77>. Acesso em: 02 dez. 2021.

REIS, J. E. de A.. Direito ao Ambiente e o Direito à Moradia: Colisão e Ponderação de Direitos Fundamentais. *Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, vol.10, n.20, 2013. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/416>. Acesso em: 02 dez. 2021.

RIZZARDO, A. *Curso de direito agrário*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, online.

SANTAYANA, G. *The Life of Reason*. Open Road Media, 2017, online.

SILVA, J. A. da . *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

### **ABSTRACT**

Based on the assumption that environment and housing are fundamental human rights, inherent to the dignity of the human person, it is understood that the Public Authorities must promote their protection through specific public policy instruments. However, in certain situations this tutelage becomes the object of complex execution, especially when there is a conflict between the exercise of both rights, in irregular settlements installed in areas of permanent preservation. The objective of the paper is to analyze - in a reflexive and not exhaustive way - the relevance of the mentioned human rights, also passing through the analysis of the public policies adopted for the solution of this complex conflict. Therefore, two specific cases will be analyzed: the “Favela do Pau Fininho”, in Fortaleza-CE, and the “Dique da Vila Gilda”, in Santos-SP.

### **KEYWORDS**

Public Policies. Effectiveness. Housing. Land Title Regularization. Permanent Preservation Area.



# EDIFÍCIOS SUSTENTÁVEIS. DESAFIOS DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO EM CIDADES LITORÂNEAS

DANIELLE ROBERTA RODRIGUES VITTA DE LIMA\*

FERNANDO REI\*\*

## RESUMO

O presente trabalho tem por escopo abordar os Edifícios Sustentáveis pela perspectiva dos princípios constitucionais da prevenção, precaução e do desenvolvimento sustentável. Esses princípios representam uma das fontes do Direito Ambiental. Os edifícios sustentáveis apresentam menor impacto ambiental possível. Para elaboração do trabalho, foi realizada pesquisa bibliográfica seguida do levantamento da legislação pertinente ao tema estudado. Assim, serão apresentados exemplos de Edifícios Sustentáveis, construídos em diferentes quatro cidades litorâneas brasileiras e demonstrado a efetivação dos princípios mencionados.

## PALAVRAS-CHAVE

Edifícios sustentáveis. Direito ambiental. Precaução. Prevenção. Desenvolvimento sustentável.

\* Bacharel em Engenharia Civil pela Universidade Católica de Santos. Licenciada em Matemática e Filosofia pela Universidade Católica de Santos. Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Santos. email: danielle.roberta@unisantos.br; Telefone para contato: (13) 99791-9901

\*\* Professor Titular de Direito Ambiental da Fundação Armando Álvares Penteado e Professor Assistente Doutor no Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Unisantos. email: fernandorei@unisantos.br

## INTRODUÇÃO

**A**pós a década de 60, a ONU (Organização das Nações Unidas) foi o órgão internacional responsável por promover discussões referentes às mudanças que o meio ambiente vinha sofrendo. Durante as Conferências Mundiais, entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, ficou claro que a sociedade, como um todo, deveria participar desse processo. Caso contrário, não seria possível atingir os objetivos pretendidos a cada declaração.

Essas discussões também afetaram positivamente no desenvolvimento do Direito Ambiental. Com a inserção de um capítulo na Constituição Federal de 1988, a conservação do meio ambiente passou a ser um direito

constitucional, resultando na criação de algumas legislações referentes a esse tema. Como nem sempre as normas positivadas conseguem suprir as demandas do Direito, os princípios surgiram para cobrir as lacunas que poderiam aparecer. Essa prática é muito comum no Direito Ambiental.

Em 2015, na Assembleia Geral da ONU, 193 Estados-membros assinaram um documento, a Agenda 2030, que determinava 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), e celebraram o compromisso de desenvolver mecanismos, nos próximos 15 anos, para que esses objetivos sejam colocados em prática. As sete metas definidas para o ODS 11 tratam sobre a forma de tornar cidades “inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis”. Assim, os edifícios sustentáveis representam um desses mecanismos para efetivação do referido objetivo.

No mesmo ano, em Paris, um novo acordo sobre a questão climática foi concluído, trazendo desafios para a construção civil, que tem grande participação na emissão de gases de efeito estufa, além de sua Pegada de Carbono. Afinal, além de necessitar de recursos naturais para um canteiro de obras, um edifício também contribui para a Pegada de Carbono ao longo dos anos, com o consumo de energia elétrica, por exemplo. Em outras palavras, foi uma oportunidade para aliar a construção civil brasileira à sustentabilidade.

Frente a essa situação, os Edifícios Sustentáveis são projetados para reduzir os impactos ambientais, durante todo o ciclo de vida do edifício. Ultimamente, devido ao avanço tecnológico, já é possível projetar edifícios autossuficientes. Cabe, então, questionar por que esses edifícios ainda não estão totalmente presentes na realidade brasileira e quais são os desafios para que essa forma de construção não seja adotada.

O objetivo do presente trabalho é conhecer os edifícios sustentáveis e suas características, através da ótica de três princípios do direito ambiental: prevenção, precaução e desenvolvimento sustentável e observar como esses princípios se efetivam nas tentativas de adequação da construção civil promovidas com a finalidade de levar em conta as demandas referentes ao desenvolvimento sustentável.

Por meio de pesquisa bibliográfica, foi feita a elaboração dos conceitos para entendimento do assunto. Além disso, a realização do levantamento na legislação referente ao tema estudado possibilitou a comparação entre diferentes cidades litorâneas

## **1. DIREITO AMBIENTAL E SEUS PRINCÍPIOS**

### **1.1 Breve Histórico sobre o Direito Ambiental**

A década de 1960 foi de suma importância para o direito ambiental pois foi nesse momento que surgiram importantes encontros, influenciados pelas ideais previamente tratadas nesse trabalho.

Em 1962, foi publicado o livro “Primavera Silenciosa”, pela cientista e ecologista norte-americana Rachel Louise Carson. Essa importante publicação explica como um pesticida chamado DDT (Dicloro-Difenil-Tricloroetano) penetrou na cadeia alimentar, acumulando-se nos animais e homens, causando câncer e problemas genéticos. O conteúdo provocativo fez com que o governo americano supervisionasse esse pesticida até que fosse totalmente banido.

Esse livro despertou a necessidade da adoção de medidas protetivas ao meio ambiente, inclusive a criação de uma legislação específica e mais rígida, que aplique sanções a quem causa algum prejuízo à natureza e aos recursos naturais. Surgiu também a necessidade de questionar o conceito de progresso.

Sarlet e Fensterseifer (2021) lembram que o avanço tecnológico desenvolvido durante a Segunda Guerra Mundial foi aplicado em outras áreas, como a agricultura. Foi denominado de Revolução Verde a utilização de novas tecnologias e a industrialização das práticas agrícolas. A ampla utilização de agentes químicos na agricultura causou desastres ecológicos em diversos locais, o que ocupou o tema central do debate ambiental.

A partir desse momento, tornou-se claro que a proteção ambiental seria uma colaboração entre Estados e cidadãos, já que todos devem atuar juntos.

A ONU foi criada em 1945, no pós-guerra, para facilitar a cooperação internacional, portanto foi um órgão responsável pela discussão envolvendo os Estados, para a criação de mecanismos de proteção do meio ambiente.

A Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, em Estocolmo, capital da Suécia, nos dias 5 a 16 de junho de 1972 foi a iniciativa mais relevante daquele período e que marcou o início das legislações de comando e controle em todo o mundo. Essa Conferência também resultou na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que até hoje mantém esse importante tema em discussão.

Essa Conferência resultou em sete marcos iniciais para guiar questões relativas ao meio ambiente, que estão Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente ou Declaração de Estocolmo. Esses marcos versam sobre a responsabilidade do homem em usar e manejar o meio ambiente sem causar danos e destruição.

Enquanto isso, no Brasil, a preservação ambiental passa a ser uma nova questão a ser considerada e começam a buscar meios de adequação à essa nova ordem internacional.

Em 1981, durante o último governo militar, foi aprovada a Lei nº6.938, chamada Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Essa lei foi de grande importância pois, além de ser aprovada por quase unanimidade (com apenas 2 votos contra), centralizou todas as políticas presentes em lei esparsas e inseriu o poder de polícia para coibir danos ambientais. Inovou também pela criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), responsável por adoção de medidas coercitivas e deliberativas para guiar o governo frente às políticas ambientais.

Inspirada pela PNMA, a Constituição Federal, promulgada em 1988, forneceu um capítulo para a discussão sobre o meio ambiente. Assim, surgiu “constitucionalização” da proteção ambiental que ganha lugar de destaque no ordenamento jurídico brasileiro. Sarlet, Fensterseifer e Machado (2015, p.26) deixam claro como essa adição contribui para que a proteção ambiental se torne **um direito constitucional**:

A consagração do objetivo e dos deveres de proteção ambiental a cargo do Estado brasileiro (em relação a todos os entes federativos) representa a conformação de um novo modelo de Estado de Direito, o qual é denominado por alguns autores como Estado Ambiental (ou – de acordo com a preferência dos autores – Socioambiental) de Direito, superando, respectivamente, os modelos liberal e social precedentes. Além disso, e talvez esta seja a inovação normativa-constitucional mais importante, a CF/88 atribuiu status jurídico-constitucional de direito-dever fundamental ao direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, colocando os valores ecológicos no “coração” ordem jurídica brasileira e, portanto, todos os demais ramos jurídicos, inclusive a ponto de implicar mesmo limites a outros direitos (fundamentais ou não).

Desde o pós-guerra, quando os direitos sociais já se encontram ultrapassados, a dimensão ecológica entrou em cena, tomando o mesmo plano jurídico-constitucional dos outros direitos e resultando na modificação do Estado. Sendo assim, a articulação dos direitos fundamentais se torna responsável pela proteção dos cidadãos contra as violações desses direitos. Sarlet, Fensterseifer e Machado (2015, p.36) ainda demonstram que, no novo Estado Socioambiental, não existe hierarquização entre os direitos:

O Estado Socioambiental, diferentemente do modelo não intervencionista do Estado Liberal, tem por tarefa proteger e promover os direitos fundamentais, entre eles o direito ao ambiente, cumprindo um papel proativo, comprometido com a implantação de novas políticas públicas para dar conta das novas tarefas na seara ambiental que lhe foram atribuídas constitucionalmente (art. 225 da CF/88). No Estado Socioambiental, a proteção e promoção do ambiente é articulado com a proteção dos direitos sociais e dos demais direitos fundamentais, conjugando as respectivas agendas (ambiental, social, econômica, cultural), sem que entre elas se estabeleça uma previa hierarquização.

## 2.1 Princípios do Direito Ambiental

### 2.1.1 O que é um princípio?

Para compreender o que diz um princípio, deve-se partir do entendimento do termo. Assim, em seu artigo *O que é um princípio*, Cunha (2001, *online*) estuda a expressão pela base de sua raiz latina. Na forma latina, “principium” vem da união de dois termos “primum” (primeiro) e “capere” (tomar, pegar, apreender, capturar). O termo, portanto, pode ser “traduzido” como colocar em primeiro lugar. Como explanado pelo autor, a acepção do termo já surge com distinção valorativa pois representa aquele que deve ser colocado em primeiro lugar, por merecimento.

Cunha (2013, *online*) segue fazendo o estudo do termo pelo entendimento de outras 14 acepções demonstradas em seu livro *Dicionário Compacto do Direito*. Primeiramente cabe citar a acepção 9, “Fator de existência, organização e funcionamento do sistema, que se irradia de sua estrutura para seus elementos, relações e funções”, dirimida pela definição de sistema oferecida por Kant que defende que um sistema é um conjunto ordenado de conhecimentos segundos princípios. Sendo assim, os princípios são os responsáveis por compor o sistema (princípios fundantes), dando estrutura (princípios estruturais) e gerar outros princípios (princípios elementares, relacionais e funcionais).

Corroborando com a ideia de estruturação do sistema e concernente ao direito, tem-se a acepção 10: “Fonte ou finalidade de uma instituição, aquela que corresponde à sua natureza, essência ou espírito”. Sendo assim, o princípio é algo projetado pelo próprio homem, o que ele chama de instituição. Aqui, fica claro a aproximação entre os princípios e normas.

Cunha (2001, p.9, *online*), em seu artigo, ainda nos traz uma importante distinção entre princípio e norma:

Ambos - princípio e norma - são diretivas imperativas de comportamento (prescrições). A diferença está em que o princípio é uma prescrição fundamental ... O enunciado deontológico “todos os homens devem ser tratados igualmente”, ainda que expresso em artigo de lei não é norma, mas princípio. É impossível enxergar, nele, outro fundamento que não o princípio da igualdade, do qual ele é a expressão normativa.



Contudo, pela fala de Cunha (2001, *online*), é possível reconhecer que tanto o princípio como a norma fazem parte do ordenamento jurídico. Entretanto, para definir esses dois entes, é possível utilizar suas contraposições.

Sendo assim, o princípio é representado de forma muito mais genérica e, por serem enunciados e não descreverem uma conduta determinada, não deixam nenhuma consequência jurídica quando não for seguida as condições previstas. Enquanto a norma, mais precisa, possui essa previsão, deixando claro sua aplicação. Ademais, os princípios são dotados de relativa vagueza e generalidade, pois assim podem contribuir em mais de um campo de direito.

Guastini (2005, p.187) nos traz uma definição clara sobre os princípios:

são princípios as normas que, aos olhos de quem fala se revestem de uma certa “importância”, ou aparecem como normas “caracterizantes” do ordenamento ou de uma sua parte. Por esta razão e neste sentido costuma-se acompanhar o substantivo “princípio” do adjetivo “fundamental..”

Nas palavras de Guastini (2005), os adjetivos “fundamental” ou “geral”, quando acompanhados do nome “princípio” perfaz o real significado desse importante elemento do ordenamento jurídico, dotado de capacidade de orientar a compreensão das normas jurídicas, para sua aplicação ou criação de novas normas, estando ou não positivadas no texto legal.

Fiorillo e Ferreira (2015, p.174, *online*) trazem uma definição clara dos princípios gerais do direito:

Os princípios gerais de direito são, portanto, critérios ou diretivas genéricas, muitas vezes condensados em frases ou máximas curtas, suscetíveis de aplicação pelo juiz a uma variedade de situações e problemas visando regular relações sociais que careçam de proteção jurídica.

Além do exposto, o Direito não é uma disciplina estática, parada no tempo. Para se aproximar da realidade, faz uso de diversas fontes, como as leis, os costumes, a jurisprudências, a doutrina, a analogia, os princípios gerais e a equidade. Fica claro então que os princípios gerais possuem um importante papel, conforme a fala de Reale (2002, p.304):

o legislador, por conseguinte, é o primeiro a reconhecer que o sistema das leis não é suscetível de cobrir todo o campo da experiência humana, restando sempre grande número de situações imprevistas, algo que era impossível ser vislumbrado se quer pelo legislador no momento da feitura da lei. Para essas lacunas há a possibilidade do recurso aos princípios gerais do direito [ ...]

Nem sempre as normas positivadas consegue satisfazer todas as necessidades. Sendo assim, o legislador poderá fazer uso os princípios gerais para cobrir as lacunas que venham a surgir. Quanto ao direito ambiental, essa é uma prática muito comum como forma de justificar as ações dos legisladores.

As declarações internacionais foram as responsáveis pela contextualização de diversos princípios que fundamentam o direito ambiental. Nesse trabalho, serão analisados os três princípios que envolvem o tema: desenvolvimento sustentável, prevenção e precaução. Esses princípios estão expressamente inseridos na legislação brasileira, tanto na Constituição Federal como em leis específicas.

### 2.1.2 Princípio do Desenvolvimento Sustentável

Dez anos após a Declaração de Estocolmo, as Nações voltaram a se reunir para analisar os resultados. Assim, em 1983, a médica Gro Harlem Brundtland, mestre em saúde pública e ex-Primeira-Ministra da Noruega, presidiu a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) na ONU.

Sarlet e Fernsterseifer (2017, online) traz um panorama referente a situação ambiental da época:

O quadro contemporâneo de degradação e crise ambiental é fruto, portanto, dos modelos econômicos experimentados no passado e dos equívocos que seguem sendo cometidos, não tendo sido, além disso, cumprida a promessa de bem-estar para todos, como decorrência da Revolução Industrial, mas sim, instalado um contexto de devastação ambiental planetária e indiscriminada

Nesse momento, já estava claro que os recursos naturais eram limitados e estavam se tornando escassos. Enquanto isso, as necessidades dos homens são ilimitadas e a forma de obtenção desses recursos naturais deixou diversos prejuízos irreparáveis como a extinção de espécies. São prejuízos que afetam diretamente as futuras gerações.

Em 1987, foi produzido o Relatório Brundtland após dezenas de reuniões da CMMAD. Esse documento, também conhecido como Nosso Futuro Comum, trouxe um novo olhar sobre o desenvolvimento e, conseqüentemente, o conceito do desenvolvimento sustentável: “O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”.

O desenvolvimento sustentável possui três pilares: econômico, social e ecológico. O desenvolvimento econômico sem limites trouxe diversos prejuízos ao meio ambiente. Negligenciar qualquer desses pilares resulta em prejuízos futuros. Essa perspectiva é garantida pelo Princípio 4 da Declaração do Rio (1992): “A fim de alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do ambiente deverá constituir-se como parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada.”

O Princípio 8, do mesmo documento, ainda traz algumas atitudes para atingir o desenvolvimento sustentável: “Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma melhor qualidade de vida para todas as pessoas, os Estados devem reduzir e eliminar os sistemas de produção e consumo não sustentados e fomentar políticas demográficas apropriadas.”

Segundo Candeira (*apud* MACHADO, 2013, p.76):

o princípio do desenvolvimento sustentável é uma combinação de diversos elementos ou princípios: a integração da proteção ambiental e o desenvolvimento econômico (princípio da integração); a necessidade de preservar os recursos naturais para o benefício das gerações futuras (equidade intergeracional); o objetivo de explorar os recursos naturais de forma sustentável (uso sustentável) e, por último, o uso equitativo dos recursos (equidade intrageracional).

### 2.1.3 Princípio da Prevenção

Certamente, o princípio da prevenção tornou-se necessário após as discussões sobre a preservação do meio ambiente, na década de 60. Nessa época, já era possível observar alguns

danos. A Declaração de Estocolmo promoveu esse princípio à categoria de megaprincípio dado a sua importância.

Machado (2013, p.121) defende que “o dever jurídico de evitar a consumação de danos ao meio ambiente vem sendo salientado em convenções, declarações e sentenças de tribunais internacionais, como na maioria das legislações internacionais”.

O ato de prevenir está diretamente ligado à atitude de agir antecipadamente. Entretanto é necessário o conhecimento sólido para reconhecer os possíveis danos que podem vir a afetar a saúde do homem ou à natureza e na maioria das vezes são irreversíveis e irreparáveis. Além disso, esse princípio está ligado a elaboração de políticas públicas ambientais, as Políticas Nacionais.

Fiorillo e Ferreira (2015, n. p, *online*) ainda relembram algumas ações do Estado para efetivação do princípio da prevenção:

a efetiva prevenção do dano deve-se também ao papel exercido pelo Estado na punição correta do poluidor, pois, dessa forma, ela passa a ser um estimulante negativo contra a prática de agressões ao meio ambiente. Não se deve perder de vista ainda que incentivos fiscais conferidos às atividades que atuem em parceria com o meio ambiente, bem como maiores benefícios às que utilizem tecnologias limpas também são instrumentos a serem explorados na efetivação do princípio da prevenção

Em 1972, a Declaração da Estocolmo foi a responsável por expressar tacitamente esse princípio em seu texto, resultando três princípios, de números 5, 6 e 10, como forma de alerta.

Vinte anos depois, a Declaração do Rio ainda discutiu esse princípio, o que resultou no princípio 17:

Deverá ser empreendida a avaliação de impacto ambiental, em termos de instrumento nacional, a despeito de qualquer atividade proposta que provavelmente produza impacto negativo considerável no meio ambiente e que esteja sujeita à decisão de uma autoridade nacional competente

Durante a ECO-92, foram celebradas duas Convenções, entre elas, a Convenção sobre Diversidade Biológica que registrou em seu Preambulo esse importante princípio: “(...) observando que é vital prever, prevenir e combater na origem as causas da sensível redução ou perda da diversidade biológica.”

#### **2.1.4 Princípio da Precaução**

Um importante princípio da Constituição Federal é o Princípio da Precaução, que surgiu na década de 70 no Direito Alemão e logo permeou o direito.

No Brasil, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAID), conhecida como Rio 92, foi a responsável pelo lançamento do Princípio da Precaução com a publicação da Declaração do Rio, sendo formalizado como seu 15º princípio:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar

medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

No Brasil, esse documento não tem natureza jurídica de tratado internacional. Portanto, tornou-se um compromisso mundial ético que modificou o pensamento jurídico e foi responsável por lastrear todas as suas legislações ambientais a partir desse momento.

segundo Antunes (2019, p.24 ),

o Princípio da Precaução não é baseado em “risco zero”, mas pretende alcançar riscos ou riscos mais baixos ou mais aceitáveis... é uma regra de decisão racional, baseado na ética, que tem como objetivo usar o melhor dos “sistemas de ciências” de processos complexos para tomar decisões mais sábias. (apud Unesco, 2015, p.16).

Sarlet e Fensterseifer (2017, p.369, *online*) esclarecem o texto, anteriormente citado, do princípio inserido na Declaração do RIO 92:

O seu conteúdo normativo estabelece, em linhas gerais, que, diante da dúvida e da incerteza científica a respeito da segurança e das consequências do uso de determinada substância ou tecnologia, o operador do sistema jurídico deve ter como fio condutor uma postura precavida, interpretando os institutos jurídicos que regem tais relações sociais com a responsabilidade e a cautela que demanda a importância existencial dos bens jurídicos ameaçados (vida, saúde, qualidade ambiental e até mesmo, em alguns casos, a dignidade da pessoa humana), inclusive em vista das futuras gerações.

Nas situações descritas no livro *Primavera Silenciosa*, o homem esperava o pior acontecer para tomar atitudes. Essa publicação foi acendeu o alerta para a identificação dos riscos e a tomada de medidas para contenção.

Sempre existirá a incerteza científica. Entretanto, quando é possível refletir sobre uma determinada escolha e conhecer os possíveis caminhos a serem trilhados para evitar danos, a escolha será muito mais acertada. Se no transcorrer do caminho, for necessária a adoção de medidas e a escolha se tornar segura, essas medidas poderão ser descontinuadas ou flexibilizadas.

Diferente da prevenção, o Princípio da Precaução carrega consigo a responsabilidade pela escolha do que causaria o menor risco possível, pois na realidade, é impossível garantir risco zero. Além disso, nem sempre temos contato com o risco real e, portanto, a escolha nem sempre é racional.

O princípio da precaução funciona como uma espécie de princípio “in dubio pro ambiente”: na dúvida sobre a perigosidade de uma certa atividade para o ambiente, decide-se a favor do ambiente e contra o potencial poluidor, isto é, o ônus da prova da inocuidade de uma ação em relação ao ambiente é transferido do Estado ou do potencial poluído para o potencial poluidor. Ou seja, por força do princípio da precaução, é o potencial poluidor que tem o ônus da prova de que um acidente ecológico não vai ocorrer e de que adotou medidas de precaução específicas (LEITE, CANOTILHO, 2015, p.122, *online*)

É possível ainda compreender que o Princípio da Precaução deverá ser aplicado nos casos em que a degradação futura é irreversível ou os benefícios propiciados são desproporcionais ao impacto negativo ao meio ambiente, cabendo portanto a gestão dos riscos que certa atividade poderá causar.

Leite e Canotilho (2015, p.395, online) ainda completam que “o princípio da precaução opera no primeiro momento dessa função antecipatória, inibitória e cautelar, em face do risco abstrato, que pode ser considerado risco de dano, pois muitas vezes é de difícil visualização e previsão”.

Entende-se, também, que a aplicação desse princípio visa procurar maneiras de minimização dos danos ambientais. Caso não seja possível a proibição de determinada atividade, medidas de proteção podem ser propostas. É necessária uma avaliação periódica para saber se essas medidas devem ser mantidas, flexibilizadas ou descontinuadas.

Machado (2013, p.121) define de forma clara o principal objetivo desse princípio:

O princípio da precaução ajuda a controlar o aparentemente incontrolável. O desconhecido, o incógnito e o incerto não podem ser governados pelo acaso. Procurar controlá-los através das avaliações dos riscos, é uma forma de aplicar-se o princípio da precaução

Na legislação brasileira, o Princípio da Precaução foi reconhecido expressamente no artigo 1º da Lei nº 11.105/2005 (Lei de Biossegurança) e na Convenção-quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, no art. 3º, princípio 3: “As partes devem adotar medidas de precaução para prevenir, evitar, ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos.

### 2.1.5 Prevenção x Precaução

São termos com significados semelhantes. A prevenção remonta um antigo ditado: “melhor prevenir do que remedir”. Sendo assim, a prevenção é aplicada quando existe conhecimento disponível e os danos poderão ser constatados.

Winter (*apud* MACHADO, 2013, p.99) compara as expressões perigo e risco:

se os perigos são geralmente proibidos, o mesmo não acontece com os riscos. Os riscos não podem ser excluídos, porque sempre permanece a probabilidade de um dano menor. Os riscos podem ser minimizados. Se a legislação proíbe ações perigosas, mas possibilita a mitigação dos riscos, aplica-se o princípio da precaução, o qual requer a redução da extensão, da frequência ou da incerteza do dano.

Conforme exposto, o perigo está para a prevenção assim como os riscos estão para a precaução. O sociólogo Ulrick Beck criou sua teoria denominada *Sociedade de Riscos*, refletindo sobre a incerteza do conhecimento dos perigos que se projetam para o futuro. Quando se trata de riscos, trata-se, portanto, do princípio da precaução.

Segundo Machado (2013), o Estudo Prévio de Impacto Ambiental é um exemplo claro de aplicação do princípio de precaução. Esse tipo de estudo não visa proibir ou liberar um determinado empreendimento, apenas analisá-lo e diagnosticar o risco, sugerindo meios de mitigação.

Segundo Antunes (2019, p.40), o Licenciamento Ambiental, que é “o principal instrumento apto a prevenir danos ambientais, age de forma a evitar e, especialmente, minimizar e mitigar os danos que uma determinada atividade causaria ao meio ambiente”, caracterizando, portanto, um instrumento de efetivação do princípio da prevenção.

Cabe dizer que a grande diferença entre esses dois princípios é o conhecimento. Para o princípio da prevenção, existe um nexos causal entre a ação e o resultado. Enquanto, para o

princípio da precaução, tem-se a dúvida, a incerteza científica, de não conseguir quantificar o dano e medir quanto afetará as futuras gerações.

Machado (2013, p.108) exemplifica bem:

Em caso de certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou de incerteza, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. A dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção.

Lavieille (*apud* MACHADO, 2013, 109) demonstra de uma forma clara “O princípio da precaução consiste em dizer que não somente somos responsáveis sobre o que nós sabemos, sobre o que nós deveríamos ter sabido, mas, também, sobre o de que nós deveríamos duvidar”

### 3. EDIFÍCIOS SUSTENTÁVEIS

#### 3.1 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Já é sabido que o conceito de desenvolvimento se perfaz por meio de um tripé: social, econômico e ambiental. Esse conceito de sustentabilidade permeou o pensamento mais atual. Em setembro de 2015, durante a Assembleia Geral da ONU, 193 Estados-membros assinaram um documento chamado “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (ONU, 2015, *online*).

Foram determinados 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, chamados ODS, e 169 metas, integrados e indivisíveis. Esse compromisso representa uma medida ousada e transformadora para que, por 15 anos posteriores (até 2030), exista a promoção do desenvolvimento sustentável de forma integral

Cabe citar que os Edifícios Sustentáveis são uma iniciativa que pode ser enquadrada em diversos ODS, por envolver características transversais. Entretanto, o ODS 11 “Cidades e Comunidades Sustentáveis” se aproxima do tema. Além disso, foram definidas sete metas para atingir esse objetivo.

#### 3.2 Conceito

Corrêa e Medeiros (2019, p.266) fazem uso do conceito de Chwieduk sobre Edifícios Sustentáveis, que chamam de Edifícios Ecoamigáveis, como observa-se a seguir:

A ideia dos edifícios ecoamigáveis é usualmente implementada ao se aplicar, além das soluções-padrão de redução de consumo de energia, inovações tecnológicas e medidas baseadas em recursos renováveis ou reutilizáveis. Quando a performance energética e os padrões de qualidade ambiental internos e externos atingem uma qualidade apropriada, são desenvolvidas as chamadas construções sustentáveis, que prezam pela energia, água, materiais e outras questões.

Fica claro que o conceito dos Edifícios Sustentáveis se aproxima da autossuficiência, garantindo que a construção sustentável tenha impacto tendente a zero ao meio ambiente, sendo que deverá equilibrar os impactos negativos com os impactos positivos. Na literatura,

encontram-se conceitos convergentes aos Edifícios Sustentáveis, sendo que a autossuficiência é uma característica comum.

### 3.3 Características

Nas edificações sustentáveis, é necessário que haja planejamento intenso e conversa entre as diversas variáveis que envolvem a construção civil. Assim, torna possível que a edificações atinja os objetivos planejados.

No presente trabalho, serão observadas as características mais gerais, como projeto, água e energia. Entretanto, cabe dizer que essas características exploradas não são as únicas que devem ser levadas em conta para a construção de um edifício sustentável.

#### 3.3.1 Projeto

A elaboração do projeto é a parte mais importante do processo de construção dos Edifícios Sustentáveis. Nessa etapa, devem ser realizados estudos para conhecer as melhores técnicas e materiais. Para tanto, é necessário a integração entre especialistas de todas as áreas, como projetistas e consultores ambientais. Grabasck e Carvalho (2019, p.25) trazem uma importante visão sobre a importância do projeto:

A sustentabilidade de uma edificação inicia com o seu projeto. Keeler e Vaidya (2018) acreditam que isso é possível com o desenvolvimento de um projeto integrado ou integrativo, ou seja, que se preocupa “[...] com os recursos de energia, água e materiais e com as decisões relacionadas à qualidade do ambiente interior” (KEELER; VAIDYA, 2018, p. 1). Além disso, esse projeto integrativo envolve muitos atores em seu processo, como os usuários, a comunidade e vizinhança, os proprietários, os projetistas (arquitetos e engenheiros), as equipes de consultoria. Um projeto de arquitetura sustentável deve, então, preocupar-se com a redução dos impactos ambientais, mas também deve levar em consideração as questões da comunidade e de seus usuários. Além disso, um projeto de arquitetura sustentável deve ser economicamente viável.

Esses profissionais devem estar perfeitamente alinhados para que atinja os objetivos pretendidos. Além disso, nessa etapa começa o estudo para a obtenção das certificações ambientais.

Comparando com as construções tradicionais, observa-se que os profissionais não estarão alinhados e existirão conflitos, o que resultará em custos mais elevados, como demonstrado abaixo:

Embora o projeto em tese seja entregue ao proprietário pelo menor custo possível, são frequentes os conflitos entre as partes envolvidas (o proprietário, a equipe de projeto, o construtor, os subempreiteiros e os fornecedores de materiais), e tensões e problemas de comunicação costumam permear o processo, muitas vezes resultando em custos mais elevados devido a modificações no projeto, reparos e litígios judiciais. Embora alguns prédios de alto desempenho sejam construídos usando-se esse sistema de projeto e construção, o risco de conflitos e a falta de colaboração entre os envolvidos o tornam a alternativa menos desejável para a execução de um projeto. (CHING, SHAPIRO, 2017, 220)

Kibert (2019, p.221) ainda lembra que a equipe do projeto integrado de uma edificação sustentável deve ser formada por profissionais habilitados que promova a comunicação entre suas áreas, desempenhando um trabalho de maior qualidade:

Em contraste ao projeto tradicional, a essência do processo de projeto integrado é a otimização de todo o projeto de edificação. A necessidade de comunicação é intensa, ininterrupta e em todas as etapas do projeto, desde o projeto e a construção até o comissionamento, a entrega ao proprietário e a análise pós-ocupação. O projeto integrado começa antes do processo de projeto propriamente dito, com o estabelecimento de objetivos e metas por parte da equipe e a determinação das oportunidades para sinergia nas quais as decisões de desenho trazem benefícios múltiplos para o projeto.

A interdisciplinaridade do projeto integrado deixa claro que escolher apenas o óbvio, como placas solares e reaproveitamento da água das chuvas, não é suficiente para tornar uma edificação sustentável. Existe a necessidade de projetar inclusive os detalhes, como materiais utilizados na construção, conforme demonstrado abaixo:

Um projeto de arquitetura sustentável não deve consistir exclusivamente em adicionar características e funcionalidades para tornar as edificações mais ecológicas. Aumentar o isolamento térmico acarreta uma maior eficiência no consumo de energia de uma edificação, e adicionar sistemas solares fotovoltaicos acarreta uma redução da necessidade de eletricidade oriunda de fontes de energia não renováveis. Além disso, tem-se muito a ganhar por meio de um projeto arquitetônico ponderado, que não é simplesmente aditivo, e sim preocupado em possuir um caráter mais orgânico e integrado. Seria possível, por exemplo, optar por superfícies mais refletoras para o acabamento dos interiores, o que demandaria uma quantidade menor de fontes de energia sem afetar os níveis de iluminação. Poderiam, ainda, ser priorizadas as formas de edificação que possuem menos área de superfície exposta, de modo a utilizar menos energia para uma quantidade equivalente de área construída em edifícios com formas mais complexas. (CHING, SHAPIRO, 2017, 234)

Ademais, o proprietário que pretenda obter as melhores certificações deve dar preferência a empresas que desenvolvam todas as etapas, do projeto à entrega final da edificação. Assim, a comunicação entre os profissionais poderá ser mais benéfica ao negócio.

### 3.3.2 Recursos Hídricos

O uso racional da água, certamente, é a primeira associação feita com sustentabilidade. Entretanto essa não é a única variável que pode classificar um projeto em sustentável. Referente aos recursos hídricos, deve-se conhecer também sobre reuso da água e disposição do esgoto.

Quanto ao uso racional da água, Veról, Vazquez e Miguéz (2018, p.368) trazem a sugestão de algumas ações:

O conceito de uso eficiente da água engloba a implementação de ações tecnológicas, institucionais e educacionais de economia de água, além de focar na manutenção e na melhoria da qualidade deste recurso. Sob o ponto de vista tecnológico, é possível apresentar novas soluções para o projeto do sistema predial hidráulico e sanitário, com vistas à racionaliza-



ção da demanda e à conseqüente minimização do consumo. Entre essas ações, têm-se:

- A utilização de aparelhos economizadores de água, que atuam diretamente sobre o desperdício.
- A medição individualizada ... pode ser uma ferramenta importante de conscientização do uso racional da água.
- A investigação de perdas no sistema, com programas de manutenção apropriados.
- A avaliação do uso de fontes alternativas de água (como o aproveitamento de água de chuva ou reúso de águas cinza) para atendimento dos usos menos exigentes, de forma a resguardar as fontes primárias de suprimento de água, incentivando a autossuficiência hídrica com incremento de oferta local.

Na fase do projeto, é possível fazer simulações para saber como será o consumo hídrico da edificação, desde que saiba as propriedades dos materiais utilizados e as características de quem irá utilizá-la. Assim, a indústria hidráulica tem desenvolvido materiais que promovam essa otimização no consumo.

O aproveitamento da água das chuvas é outra característica importante, durante a elaboração do projeto integrado. As cidades brasileiras já inseriram em suas legislações municipais, critérios para a coleta e aproveitamento dessa água.

Deve-se pensar também no aproveitamento das águas cinzas, provenientes de chuveiros, pias, tanques e máquinas de lavar. Assim, como a água das chuvas, já existem legislações que estimulam o reaproveitamento dessas águas. Por não serem potáveis, é necessário que existam reservatórios para armazenamento e tratamento, como demonstrado abaixo:

Nas edificações, consideram-se como possibilidades de reúso para fins não potáveis: descarga em bacias sanitárias; mictórios; reserva de incêndio; irrigação de jardins; refrigeração e ar-condicionado; lavagem de roupa; lavagem de áreas externas; lavagem de carros; sistemas de espelho d'água; e fontes e chafarizes. No entanto, existe uma defasagem temporal entre essas demandas e a oferta, o que implica a necessidade de implantação de reservatório de armazenamento de água de reúso na edificação. A qualidade da água utilizada e o uso a que se destina (dentre estes citados, por exemplo) irão definir o nível de tratamento necessário e os critérios de segurança antes do uso. (VERÓL, VAZQUEZ E MIGUÉZ, 2018, p.401)

Existe também uma nova classificação, os Edifícios com Balanço Hídrico Nulo (Net Zero Water Buildings). Esse conceito inovador leva em conta a autossuficiência máxima da edificação, minimizando o consumo de água e a descarga das águas residuais para a concessionária que abastece a região pela utilização de fontes alternativas de água.

### 3.3.3 Energia

Nos Estados Unidos, foi observado pelo Sistema de Informação Energética “que as edificações são responsáveis por quase metade do total do consumo anual de energia e pela emissão de gases de efeito estufa nos Estados Unidos”. Pensando globalmente, esse valor pode ser

maior ainda. Entretanto, cabe ressaltar que esse consumo se deve aos processos operacionais como resfriamento, calefação e iluminação das edificações. Portanto,

para reduzir o consumo de energia e a emissão de gases de efeito estufa gerados pelo uso e pela manutenção das edificações ao longo do seu tempo de vida útil, faz-se necessário projetá-las adequadamente, levando-se em conta sua localização e função, de modo a incorporar em sua concepção estratégias eficientes de climatização, ventilação e iluminação. (CHING, SHAPIRO, 2017, p.4)

Sabe-se que uma parte da energia de uma edificação corresponde aos materiais. Essa energia recebe o nome de energia incorporada e corresponde a fabricação e transporte desses materiais até seu destino final, que seria a construção. Essa energia incorporada deverá ser levada em conta na realização do balanço energético dos edifícios sustentáveis.

Além disso, durante o projeto, deverá ser levado em conta materiais que reduzam o consumo energético da edificação, pela redução do uso de iluminação e ar-condicionado por exemplo. Essa característica é um ponto muito importante durante a elaboração do projeto integrado:

Para que um projeto seja classificado com alto índice de eficiência energética, a sua elaboração deve integrar tecnologias sustentáveis as estratégias projetuais, a fim de garantir conforto ambiental e economia de recursos financeiros. Apesar de algumas estratégias sustentáveis serem mais dispendiosas no ato da aquisição, ao longo da vida útil da edificação, esses mecanismos serão responsáveis por uma economia significativa de recursos tanto financeiros quanto ambientais. (GRABASCK, CARVALHO 2019, p.116)

Ademais, as concessionárias estimulam a instalação de fontes de energia limpas, como solar ou eólica, através da compra do excedente produzido por essas fontes. Quando bem utilizados esses artifícios, a edificações poderá obter as melhores certificação ou, até mesmo, se aproximar do Balanço Elétrico Nulo (Net Zero Electric Building), em que os edifícios se tornam autossuficientes.

### 3.4 Certificação

O presente trabalho visa conhecer as certificações mais utilizadas.

Grabasck e Carvalho (2019, p.38) trazem uma importante definição sobre as certificações:

Sendo obrigatórias ou voluntárias, as certificações são formas de avaliação de uma edificação voltada para a sustentabilidade. Essa avaliação está relacionada a um comparativo das medidas e estratégias sustentáveis de determinada edificação em relação a uma construção convencional e que não tomou nenhuma medida sustentável. É uma forma de quantificar como as decisões sustentáveis estão minimizando os impactos que determinada edificação teria caso fosse convencional.

Assim, a maioria das certificações é voluntária, sendo que é interesse de quem planejou o empreendimento em buscá-la e tornar seu empreendimento mais atrativo ao público. Sem a efetiva obrigação, a pegada ecológica ainda não é uma realidade e grande parte acredita que a escolha ecológica pode ser mais dispendiosa.

Kibert (2019, 5) cita como deve ser avaliado a edificação, o que resultou na criação de uma das mais importantes certificações no Reino Unido, a BREEAM:

Como determinamos se uma edificação atende às exigências dessa definição? [...] A resposta [...] é implementar uma certificação de edificações ou sistema de avaliação de prédios que forneça critérios detalhados e um sistema de notas para esses edifícios avançados. O divisor de águas em tal pensamento e abordagem ocorreu pela primeira vez em 1989 no Reino Unido, com a criação de um sistema de certificação de edificações conhecido como BREEAM (Building Research Establishment Environmental Assessment Method). O BREEAM foi um sucesso imediato ao propor tanto uma definição padronizada para edificações ecológicas quanto meios de avaliação de desempenho em contraponto às exigências do sistema de certificação de edificações.

Essa certificação é amplamente utilizada no Reino Unido. Foram certificados mais de 500 mil empreendimentos, sendo que três desses estão no Brasil. A principal vantagem dessa certificação é o baixo custo.

Outra importante certificação é o LEED (Leadership in Energy and Environmental Design), criada em 1993 pelo United States Green Building Council. No Brasil, essa certificação é concedida pela GBC Brasil. Consiste em uma avaliação por meio de pontos que pode certificar a edificação em quatro categorias: *Certified, Silver, Gold e Platinum*.

Os empreendimentos são separados por categorias sendo uma delas a certificação Leed Zero, que dispõe de eficiência máxima em alguma característica da edificação. O valor varia dentro do tipo e do tamanho da área a ser certificada. Entretanto, essa certificação se mostra mais cara por exigir o recolhimento de diversas taxas, desde o registro até a certificação final.

Kilbert (2019, p.2) ainda cita uma atitude inovadora tomada por duas cidades americanas, Maryland e Baltimore que deixaram de aceitar as certificações voluntárias já expostas acima e passaram a adotar o International Green Construction Code (IgCC):

Em 2014, em um movimento que provavelmente se tornará mais comum, tanto Maryland quanto Baltimore repeliram as leis e regulações que exigiam a certificação LEED de avaliação e, em vez disso, adotaram o International Green Construction Code (IgCC) como modelo para seus códigos de edificação. Um código de construção ou edificação como o IgCC, diferentemente de um sistema de avaliação voluntário como o LEED, exige estratégias ecológicas para edificações. Essa série de eventos marca uma mudança significativa na estratégia e na filosofia porque indica uma mudança de sistemas de certificação independentes para a popularização de edificações ecológicas pelo uso de normas e códigos de edificações fiscalizados pelas prefeituras.

O IgCC foi criado em 2009, nos Estados Unidos, e representa um conjunto de normas e requisitos mínimos para uma construção sustentável. Por se aproximar a uma legislação, pode ter mais efetividade, abrindo espaços para que todas novas edificações tenham essas características.

Outros países como França, Japão e Austrália, desenvolveram certificações ambientais próprias, porém são menos frequentes e utilizadas nos próprios países.

## 4. CIDADES LITORANEAS

O rápido processo de urbanização de cidades litorâneas tem trazido algumas consequências indesejadas para o meio ambiente natural e as populações que as habitam. O mosaico de ruas, avenidas, construções, edifícios intensos em energia e poucas áreas verdes caracteriza o ecossistema urbano das médias cidades do litoral paulista, que pode ser compreendido como um componente da paisagem com características complexas e dinâmicas que utilizam matéria e energia em processos e geram produtos como resíduos e poluição.

Segundo Leite e Awad (2012, 18):

O desenvolvimento sustentável é o maior desafio do século 21. A pauta da cidade é, no planeta urbano, da maior importância para todos os países, pois: (a) dois terços do consumo mundial de energia advêm das cidades, (b) 75% dos resíduos são gerados nas cidades e (c) vive-se um processo dramático de esgotamentos dos recursos hídricos e de consumo exagerado de água potável. A agenda Cidades Sustentáveis é, assim, desafio e oportunidade únicas no desenvolvimento das nações.

É sabido que a construção civil é responsável por grande parte dos impactos negativos nas cidades. Por esse motivo, é reforçado a “importância da sustentabilidade tornar-se, gradualmente, prioridade, tanto em relação ao aumento da eficiência energética em edifícios como em relação à contribuição dos materiais de construção (CORTESE *et al*, 2017, p. 108-9).

As cidades sustentáveis são uma garantia legal disposta em legislação própria, o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257 / 2001):

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Sendo assim, a construção civil deve se adaptar as novas demandas. Um dos instrumentos responsáveis por essa adaptação são os edifícios sustentáveis. Leite e Awad (2012, 110) destacam a importância desses edifícios:

Como os green buildings são construções que empregam alta tecnologia para reduzir os impactos negativos causados pela construção no meio ambiente, oferecendo também melhor qualidade de vida a seus ocupantes e benefícios financeiros a seus empreendedores, não é de se surpreender que este conceito de edificações constitua-se como o novo paradigma do setor da construção civil. Estas construções são submetidas a protocolos internacionais de certificação que atestam seu desempenho, sendo um deles o Leadership in Energy and Environmental Design (Leed), aplicado pela United States Green Building Council (USGBC).

### 4.1 Fortaleza/Ceara

#### 4.1.1 Legislação Local

Segundo a Prefeitura, com quase 315 km<sup>2</sup>, Fortaleza é a quinta maior capital do país. Além disso, é a capital brasileira mais próxima da Europa (dista 5.608 km de Lisboa). Por esse motivo, é responsável por conectar o Brasil ao mundo através de um cabo submarino de fibra ótica de alta capacidade. Com 34 km de praias, é a cidade nordestina com maior influência regional e possui a terceira maior rede urbana do Brasil.

Em 2017, foi a primeira cidade do Nordeste a criar uma certificação ambiental em parceria com o Green Building Council Brasil (GBC Brasil), chamada Fator Verde.

Essa certificação foi elaborada com o objetivo de incentivar a escolha por projetos e ações sustentáveis, com a finalidade de reduzir o impacto socioambiental e, conseqüentemente, melhorar o meio ambiente e a qualidade de vida urbana. Assim, é determinada a Certificação Verde:

A Certificação Fator Verde simboliza o incentivo do poder público em tornar Fortaleza uma Cidade cada vez mais sustentável e atenta às necessidades da população. A certificação se justifica e se configura como alternativa atual para incentivar a continuidade do desenvolvimento urbano, porém, de maneira efetivamente sustentável e responsável com a qualidade de vida no contexto de Fortaleza. Esta é um reconhecimento aos empreendimentos que cumpram etapas importantes voltadas ao equilíbrio ambiental e avanço social e econômico, a exemplo da utilização racional dos recursos naturais e destinação adequada de resíduos. (FORTALEZA, 2017, p.8)

É uma certificação opcional, que pode ser aplicada em novas construções ou grandes reformas, abrangendo edificações de uso residencial, comercial, misto ou institucional, no setor público ou privado.

Pode ser atribuídos 4 tipos de certificações: Bronze, Prata, Ouro e Diamante. As edificações são avaliadas em 12 níveis obrigatórios e 33 opcionais. Abrangendo os 12 níveis obrigatórios, a edificação recebe a certificação Bronze. Para certificações maiores, dependerá dos critérios opcionais. A certificação final é emitida após a conclusão do empreendimento.

A Prefeitura de Fortaleza disponibiliza em seu site diversos materiais informativos para a obtenção dessa certificação.

Ademais, pelo Projeto de Indicação nº 11 de 2017, apresentado à Câmara dos Vereadores, solicita a avaliação para a instituição do “IPTU Verde” no município de Fortaleza/CE, que concede desconto entre 5% e 30% aos proprietários que preservam o meio ambiente, pela adoção de técnica para a redução do consumo de recursos naturais e dos impactos ambientais.

#### **4.1.2 Edifício Paço das Águas**

O Edifício Paço das Águas foi entregue em 2014, recebeu a certificação LEED Certified, (mais inferior), sendo a primeira edificação vertical residencial a receber a essa certificação.

Esse edifício é formado por 66 unidades entre 151m<sup>2</sup> e 167m<sup>2</sup>, totalizando quase 20 mil m<sup>2</sup> de área construída. A utilização de equipamentos de baixo consumo como chuveiros reguladores de vazão, torneiras com arejadores e bacias sanitárias representam a redução de 24% no consumo de água do edifício.

Quanto à eficiência energética, foram utilizados sensores de presença na iluminação interna e fotocélulas na iluminação externa. Essas atitudes representam a redução de 10% no consumo de energia.

## 4.2 Santos/São Paulo

### 4.2.1 Legislação Local

Com pouco mais de 281 km<sup>2</sup>, Santos é um município litorâneo do estado de São Paulo. Possui o maior porto da América Latina com 13km de extensão.

Possui 150km<sup>2</sup> de área preservada, o que representa 55% de sua área total. Além disso, conquistou, em 2019, o selo do Programa Município Verde Azul, um programa estadual que avalia as cidades na eficiência da gestão ambiental, sendo que ocupa a 37<sup>o</sup> posição.

Na Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2011, revogada pela Lei Complementar n° 1.006 de 2018 (SANTOS,2018), edifícios inteligentes e/os edifícios verdes foram citados pela primeira vez. Essa lei faz menção ao Decreto n° 5.998, de 28 de novembro de 2011, ainda vigente, que fixa os “requisitos para a classificação dos edifícios verdes e inteligentes”(SANTOS, 2011). A classificação é feita por meio de um sistema de pontuação, sendo 20 o mínimo possível, que leva em consideração quatro categorias: escolha sustentável do terreno e implantação da obra; uso racional da água; uso racional de energia ou melhoria da eficiência energética da edificação mediante a redução no consumo de energia; e, materiais e fontes renováveis.

Pela Lei Complementar n° 913, de 2015, foi concedido desconto entre 1,5% e 10% no IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) em edifícios de 3 ou mais pavimentos que adotarem a instalação de “Cobertura Verde” em seus telhados (SANTOS,2015).

Além disso, o Decreto n° 6.044 de 10 de janeiro de 2012 (SANTOS, 2012) regulamenta a utilização de Sistema de Retenção de Águas Pluviais. Entretanto, deixa em aberto a destinação final desse tipo de efluente, possibilitando a reutilização para fins não potáveis ou retardo da descarga na rede pública.

### 4.2.2 Edifício Parque Ana Costa

O Edifício Parque Ana Costa foi o primeiro da cidade de Santos a receber a certificação LEED. Essa edificação foi entregue em 2014 e recebeu a certificação LEED Silver.

Essa edificação é formada por duas torres independentes, sendo uma de 4 pavimentos e outra de 22 pavimentos com andares flexíveis, totalizando quase 18 mil m<sup>2</sup> construídos. É um edifício comercial em que pode ser montado de acordo com a vontade do cliente.

A utilização de torneiras temporizadas e timers de irrigação nos jardins representou a redução de 70% no consumo de água.

A redução no consumo de energia elétrica foi alcançada pela utilização de vidros termocústicos, pintura reflexiva no heliponto, lâmpadas led de baixo consumo, aproveitamento máximo da iluminação natural e um sistema de ar-condicionado VRF (fluxo refrigerante variável).

No edifício menor, é possível observar o telhado verde, que possui duas finalidades: socialização das pessoas que frequentam o edifício e também resfriar a edificação.

## 4.3 Rio de Janeiro/Rio de Janeiro

### 4.3.1 Legislação Local

O Rio de Janeiro é a segunda maior metrópole do Brasil, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a capital do estado homônimo. Possui 1.204 km<sup>2</sup> de área

total e 84km de praias. Segundo o site Data.Rio, possui 604km<sup>2</sup> de áreas não urbanizadas (INSTITUTO PEREIRA PASSOS, 2017, s/p).

Nos últimos anos, sediou diversos eventos como a Rio+20, Copa do Mundo, Jogos Pan-americanos, Jogos Olímpicos. Para tanto, a região do porto foi revitalizada, renomeada de Porto Maravilha. Os novos empreendimentos foram pensados com base nos princípios da sustentabilidade.

A Certificação Qualiverde foi criada em 2012 (RIO DE JANEIRO, 2012), pelo então prefeito Eduardo Paes, como é explicado abaixo:

O Qualiverde, foi criado em 2012 pelo decreto 35.745 da prefeitura do Rio de Janeiro, como uma ferramenta para possibilitar a transformação da região urbana local em uma cidade mais sustentável. O intuito principal é de qualificar os edifícios e, a partir daí dar benefícios fiscais e edilícios, descritos no projeto de lei 1415 de 15 de junho de 2012 e no projeto de lei complementar 88, de mesma data, respectivamente, levando em conta o grau obtido na qualificação. (Decreto n. 35.745, 2012). (MIRANDA et al,2017, p.394)

Por meio dessa certificação, são concedidos benefícios como descontos no ISS (Imposto sobre Serviço) e IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e também prioridade no licenciamento da edificação.

Além disso, por meio do Decreto ° 47.403 de 2020 (RIO DE JANEIRO, 2020), dispõe sobre a Política do Reuso de Água para fins não potáveis. Esse decreto não delimita essa política apenas às edificações, possibilitando inclusive a venda desse tipo de recurso hídrico.

### **4.3.2 Centro de Distribuição – Coca-Cola Andina Caju**

Esse Centro de Distribuição da Coca-Cola está localizado em uma edificação de 3 pavimentos na região do Porto Maravilha. O primeiro pavimento é destinado à operação, enquanto os outros dois superiores são destinados à administração, apoio e treinamento, totalizando 8589 m<sup>2</sup> de área construída.

Essa edificação recebeu a mais alta certificação, a LEED Platinum, que representa eficiência máxima da edificação. Foi alcançado 50% da redução no consumo de água e 50% de redução no consumo de energia. Para alcançar esses valores, foram utilizados equipamentos mais eficientes e outras importantes estratégias.

Essa importante redução foi atingida por meio do reuso de águas pluviais nas bacias sanitárias e mictórios, além da instalação de uma bacia de sedimentação no fundo do lote, para promover a infiltração, resultando na recuperação do lençol freático e diminuição de alagamentos na região.

Quanto à redução de energia, foi aproveitada ao máximo a iluminação e ventilação natural, reduzindo o uso do ar-condicionado. As aberturas do sistema de ventilação cruzada foram selecionadas pela simulação computacional. Na cobertura, foi instalado um sistema de ventilação silencioso, que não necessita de manutenção, pois não possui peças. Além disso, esse sistema equaliza a temperatura interna com a externa, enquanto faz a troca do ar. Além disso, o aquecimento da água do vestiário é feito por meio de associação entre uma fonte fotovoltaica (energia solar) e uma bomba de calor.

Na fase de construção, 100% dos materiais descartados foram reutilizados. Isso fez com que nenhum resíduo da construção fosse destinado a aterros sanitários.

### 4.3.3 Edifício Aqwa Corporate

O Edifício Aqwa Corporate é um complexo de cinco edifícios comerciais de grande porte, localizado na região do Porto Maravilha. A primeira fase, entregue em 2018, é representada pelo Edifício Pátio da Marítima, formado por cinco subsolos, térreo e 21 pavimentos, totalizando 112 mil m<sup>2</sup> de área construída.

Cada pavimento desse edifício é constituído por lajes de até 3,8 mil m<sup>2</sup> com vista panorâmica 360° e layouts eficientes e otimizados. Essa edificação recebeu a certificação LEED Gold.

A redução de energia de 15% foi alcançada pela utilização de material com alto índice de refletância solar e diversos equipamentos eficientes.

A redução de água de 60% foi alcançada pela utilização de loucas e metais de baixa vazão e reuso das águas pluviais e do ar-condicionado em bacias sanitárias, mictórios e irrigação em jardins.

Na fase de construção, 84% dos materiais foram destinados à reciclagem ou reuso. O projeto também deu preferência à utilização de material de origem regional.

## 4.4 Torres/Rio Grande do Sul

### 4.4.1 Legislação Local

Torres é um município litorâneo, situado ao norte do estado do Rio Grande do Sul. Com 161 km<sup>2</sup>, a cidade tem sua economia baseada no turismo e já recebeu o título de Cidade Nacional do Balonismo, pelo Projeto de Lei n° 9.073 de 2017.

Toda a legislação urbanística da cidade de Torres, como Plano Diretor (Lei n° 2.902/1995) (TORRES, 1995) e Código de Obras (Lei n° 3.375/1999) (TORRES, 1999), é da década de 1990. Portanto, não foi possível encontrar nenhuma menção sobre edificações sustentáveis.

### 4.4.2 Edifício Residencial Le Dune

Esse projeto diferencial une a exclusividade com a sustentabilidade. Observa-se seu perfil horizontal, com apenas quatro pavimentos divididos em 20 unidades residenciais completamente diferentes, com tamanhos e característica distintas.

Possui certificação LEED e é uma edificação premiada: foi premiado com a 2° colocação no Prêmio Saint-Gobain de 2017, na categoria Profissional – Projeto Residencial.

Na fase de construção foi elaborado um plano de gerenciamento de resíduos da construção, além de garantir controle da sedimentação e poeira. Foram utilizados materiais sustentáveis e mais eficientes.

Através da captação de águas pluviais e utilização de equipamentos mais eficientes tornou possível a redução em até 40% no consumo da água. A utilização de painéis fotovoltaicos para captação de energia solar foi a estratégia utilizada para a redução no consumo de energia.

Por meio de simulação computacional, os projetistas puderam estudar como seria a melhor configuração para as aberturas da ventilação cruzada. Além disso, foram utilizados poços de ventilação que direcionam o ar quente para cima, através do chamado efeito chaminé.



## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho foi desenvolvido visando conhecer o conceito referente aos Edifícios Sustentáveis e sua construção nas cidades litorâneas. Assim, cumpriu seu papel quando foi verificado que esse tipo de edifícios já está presente nas cidades litorâneas brasileiras, o que resultou em algumas mudanças nas legislações municipais.

Observa-se que os princípios do direito ambiental estudados estão amplamente efetivados nesse tipo de edifício. O amplo conceito do desenvolvimento sustentável está claramente inserido nessa realidade, principalmente quando observamos o aproveitamento máximo dos recursos naturais. Algumas vezes esses edifícios se aproximam da autossuficiência, reduzindo ao máximo os impactos causados ao meio ambiente.

Quanto aos princípios da prevenção e precaução, observa-se que estão efetivados nas certificações concedidas aos edifícios que atendam uma série de exigências. E, neste particular, reconhecer a importância de seguir as normas técnicas, que cumprem um papel de normatização, garantindo maior qualidade e segurança nas obras, tanto pensando na hora da construção, quanto pensando na estrutura dela em longo prazo, evitando problemas futuros.

Portanto, destacam-se os sistemas de ventilação utilizados em alguns edifícios estudados, chamado ventilação cruzada. Esse sistema não utiliza nenhum tipo de maquinário ou energia elétrica; leva em conta a disposição local do edifício e, por meio de aberturas superiores e inferiores na edificação, faz com a ventilação seja eficiente. A utilização de materiais mais eficientes também configura a efetivação desses princípios.

A utilização de sistemas computacionais de simulação, durante a fase do projeto, é um fator preponderante para a escolha das soluções mais viáveis e acertadas quanto à determinação dos níveis de autossuficiência dos edifícios. Ficou demonstrado que devem ser levadas em conta todas as características presentes no local da edificação e as características desejadas para que os edifícios sejam realmente sustentáveis.

O acréscimo financeiro pela adoção de dispositivos e materiais mais sustentáveis é equiparado com a redução dos tributos durante o ciclo de vida da edificação. Além disso, as certificações e a forma como o público reconhece a edificação agrega valor final às unidades que serão comercializadas.

Durante a observação de diferentes edifícios, ficou claro que o conceito “sustentável” pode ser aplicado em edifícios de diversas finalidades: comerciais, residenciais, industriais ou edifícios públicos. Cabe ressaltar que os edifícios comerciais demonstram maior facilidade em redução do consumo dos recursos naturais.

Observou-se que os governos municipais estão se adaptando lentamente para acompanhar essa demanda mundial. Entretanto, foi observado que a adoção de medidas sustentáveis em uma edificação é opcional ou fornece um pequeno incentivo financeiro. Assim, devido a fraqueza do incentivo, essas edificações ainda não estão em grande número nas cidades estudadas.

Por meio de pactos assinados pelo governo federal, a ONU formalizou uma série de metas a serem atingidas, referente ao desenvolvimento sustentável e à redução na emissão de gases de efeito estufa. Os edifícios são grandes emissores desse tipo de gases, desde a fase da construção até seu ciclo de vida. Assim, a construção civil deve levar essas metas em conta e repensar a forma de construção e os resíduos descartados durante o processo.

Por fim, é sugerido aos trabalhos futuros que demonstrem a relação desses edifícios dentro das cidades inteligentes. Como o desenvolvimento sustentável deve ser responsabilidade

de todos (cidadãos e poder público), para que as metas determinadas sejam atingidas, os edifícios sustentáveis serão apenas uma parte de toda nova realidade onde o Direito tem a sua contribuição a dar.

## REFERÊNCIAS

- ANTUNES, P. B. *Direito Ambiental*. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- BRASIL. *Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)> Acesso: 13 jun.2022.
- BRASIL. *Decreto Lei nº 2, de 1994*. Aprova o texto do Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992.. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso: 13 jun.2022.
- CHING, F.D. K.; SHAPIRO, I. M. *Edificações Sustentáveis Ilustradas*. Porto Alegre: Grupo A, 2017.
- CORRÊA, S. R. A.; MEDEIROS, M. DE L. Construções verdes: uma alternativa sustentável para a construção civil. In: OLIVEIRA, S.V.W.B. D.; LEONETI, A.; CEZARINO, L. O. *Sustentabilidade: princípios e estratégias*. São Paulo: Manole, 2019.
- CORTESE, T. T. P. C. et al. *Cidades inteligentes e sustentáveis*. Barueri: Manole, 2017.
- CUNHA, S. S. D. *O que é um princípio*. 2001. Disponível em: < <http://www.servulo.com.br/pdf/principio.pdf>> Acesso: 20 jun. 2021.
- CUNHA, S. S. D. *Dicionário Compacto do Direito*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. Biblioteca Digital Saraiva.
- FIORILLO, C. A. P.; FERREIRA, R. M. *Direito Ambiental Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2015. Biblioteca Digital Saraiva.
- FORTALEZA. Governo do Estado do Ceará. *Certificação Fator Verde*. 2017 Disponível em: < [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/servicos/certificacao-fator-verde/manual\\_-\\_construcao.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/servicos/certificacao-fator-verde/manual_-_construcao.pdf)> Acesso: 01 out. 2021.
- GRABASCK, J.R.; CARVALHO, A.M.D. *Arquitetura sustentável*. Porto Alegre: Grupo A, 2019.
- GUASTINI, R. *Das fontes às normas*. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Quartier, 2005.
- INSTITUTO PEREIRA PASSOS. *Data.Rio: Rio em Síntese*. Rio de Janeiro. 2017. Disponível em: <<https://www.data.rio/pages/rio-em-sntese-2>> Acesso: 06 out.2021
- KIBERT, C. J. *Edificações Sustentáveis: Projeto, Construção e Operação*. Porto Alegre: Grupo A, 2019.
- LEITE, C.; AWAD, J. di C. M. *Cidades Sustentáveis Cidades Inteligentes: Desenvolvimento sustentável num planeta urbano*. Porto Alegre: Bookman, 2012.
- LEITE, J. R. M.; CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. Biblioteca Digital Saraiva.
- MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*. 23 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- MIRANDA, T. V. et al. Certificação Qualiverde: Análise do Desenvolvimento, Aplicação e Situação Atual. *Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, São Paulo, vol 7, nº 3, pp. 394-403, 2018.
- ONU. ECO-92: Conferência Rio-92 sobre o meio ambiente do planeta. Disponível em: [https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao\\_rio\\_ma.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf). Acesso: 13 jun.2022
- ONU. *Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. 2016. Disponível em: <https://www.undp.org/brazil/docs/agenda2030>. Acesso: 26 set.2021

REALE, M. *Lições preliminares de direito*. São Paulo: Saraiva, 2002.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. *Decreto n° 35.745 de 06 de junho de 2012*. Cria a qualificação qualiverde e estabelece critérios para sua obtenção. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2012/3574/35745/decreto-n-35745-2012-cria-a-qualificacao-qualiverde-e-estabelece-criterios-para-sua-obtencao?r=p>> Acesso: 03 out.2021.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. *Decreto n° 47.403 de 15 de dezembro de 2020*. Dispõe sobre a Política de Reúso de Água para Fins não Potáveis no âmbito do estado do rio de janeiro. Disponível em: < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=406048>> Acesso: 03 out. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Estado do Rio Grande do Sul. *Projeto de Lei n° 9.073 de 2017*. Confere ao Município de Torres, no Estado do Rio Grande do Sul, o

título de Capital Nacional do Balonismo.. Disponível em: < [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=DD3E7E9E9335DAB484FFB0C6777D4B53.proposicoesWebExterno?codteor=1659122&filename=Avulso+PL+9073/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=DD3E7E9E9335DAB484FFB0C6777D4B53.proposicoesWebExterno?codteor=1659122&filename=Avulso+PL+9073/2017)> Acesso: 13 jun. 2022.

SANTOS. Prefeitura Municipal de Santos. *Decreto n° 5.998 de 28 de novembro de 2011*. Fixa requisitos para a classificação dos edifícios verdes e Inteligentes, definidos na lei complementar n. 730, de 11 de julho de 2011, e dá outras providências. Disponível em: < [https://www.santos.sp.gov.br/static/files\\_www/conteudo/Decreto%20Edifica%C3%A7%C3%B5es%20Verdes%20e%20Inteligentes.pdf](https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conteudo/Decreto%20Edifica%C3%A7%C3%B5es%20Verdes%20e%20Inteligentes.pdf)> Acesso: 03 out.2021.

SANTOS. Prefeitura Municipal de Santos. *Decreto n° 6.044 de 10 de janeiro de 2012*. Disciplina os requisitos para implantação dos sistemas de retenção de águas pluviais, e dá outras providências. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/decreto/2012/604/6044/decreto-n-6044-2012-disciplina-os-requisitos-para-implantacao-dos-sistemas-de-retencao-de-aguas-pluviais-e-da-outras-providencias>> Acesso: 03 out.2021.

SANTOS. Prefeitura Municipal de Santos. *Lei Complementar n° 913 de 21 de dezembro de 2015*. Concede incentivo fiscal à implantação de “Cobertura Verdes” nos edifícios do Município, e dá outras providências. Disponível em: < <http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/9051>> Acesso: 03 out.2021.

SANTOS. Prefeitura Municipal de Santos. *Lei Complementar n° 1.006 de 16 de julho de 2018*. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área insular do município de santos, e dá outras providências. Disponível em: < [https://www.santos.sp.gov.br/static/files\\_www/files/portal\\_files/lc1006\\_retificado.pdf](https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/lc1006_retificado.pdf)> Acesso: 03 out.2021.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. *Curso de Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 2021. Biblioteca Digital Saraiva.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T.; MACHADO, P. A. L. *Constituição e Legislação Ambiental Comentadas*. São Paulo: Saraiva, 2015. Biblioteca Digital Saraiva.

TORRES. Prefeitura Municipal de Torres. *Decreto n° 2.902 de 12 de julho de 1995*. Sanciona e promulga o projeto de lei n° 2949/95 de 26/06/95 que dispõe sobre o plano diretor de torres e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/t/torres/lei-ordinaria/1995/290/2902/lei-ordinaria-n-2902-1995-sanciona-e-promulga-o-projeto-de-lei-n-2949-95-de-26-06-95-que-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-torres-e-da-outras-providencias>> Acesso: 06 out. 2021.

TORRES. Prefeitura Municipal de Torres. *Decreto n° 3.375 de 14 de dezembro de 1999*. Sanciona e promulga o projeto de lei n° 3435/99, de 09/12/99, do poder legislativo, que institui o código de obras do município de torres, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/t/torres/lei-ordinaria/1999/337/3375/lei-ordinaria-n-3375-1999-sanciona-e-promulga-o-projeto-de-lei-n-3435-99-de-09-12-99-do-poder-legislativo-que-institui-o-codigo-de-obras-do-municipio-de-torres-e-da-outras-providencias>> Acesso: 06 out. 2021.

VERÓL, A. VAZQUEZ, E. G. MIGUÉZ, M G. *Sistemas Prediais Hidráulicos e Sanitários - Projetos Práticos e Sustentáveis*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2018.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CHING, F. D.; JARZOMBEK, M.; PRAKASH, V. História Global da Arquitetura. Porto Alegre: Grupo A, 2019.

SARLET, I. W. *Princípios do Direito Ambiental*; (Liv Dig Princípios do Direito Ambiental Did Al). 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. Biblioteca Digital Saraiva.

### ABSTRACT

The present work aims to approach Sustainable Buildings from the perspective of the constitutional principles of prevention, precaution and sustainable development. These principles represents ne of the sources of the environmental law. Sustainable buildings, as They have the lowest possible environmental impact. For the elaboration of the work, a bibliographical research was carried out followed by the survey of the legislation pertinent to the studied them., Thus examples of Sustainable Buildings will be presented, built in different four brazilian coastal cities and demonstrated the effectiveness of the mentioned principles.

### PALAVRAS-CHAVES

Sustainable buildings. Environmental law. Precaution. Prevention.sustainable development.

# O PODER DO BORDÃO NO JORNALISMO ESPORTIVO

DANIEL GOIS DOS SANTOS\*

PROF. ME. PAULO ROBERTO BÖRNSEN VIBIAM\*\*

## RESUMO

Vínculo, identificação e comunicação. Com uma simples frase, um narrador esportivo pode ser lembrado por todo um público. E nessa missão, os bordões, aquelas palavras curtas repetidas em momentos chave de um evento, acabam sendo aliados dos locutores. No jornalismo esportivo, o uso de bordões é algo comum por parte dos narradores. Mas como eles surgem? Qual a importância do bordão nos dias atuais? Ele é o elemento mais importante de uma narração? Como ele 'pega' na mente do público? Trabalhar essas questões é o foco deste artigo. Foram realizadas 17 entrevistas com narradores, especialistas em comunicação e espectadores de todos os estados brasileiros, com a finalidade de entender desde o surgimento do bordão até a aceitação ou não dele por parte do público. O trabalho também contou com uma pesquisa feita pelo Google Forms, em um intervalo de 27 dias, onde foi possível colher 118 respostas a respeito do tema. Elas propiciaram a elaboração de 12 gráficos que mostram quais bordões e narradores foram mais lembrados e quais aspectos são considerados mais importantes em uma transmissão esportiva.

## PALAVRAS-CHAVE

Bordão. Transmissão. Narrador. Espectador. Linguagem.

\* Daniel Gois dos Santos, autor: apaixonado por esportes e comunicação, é formado em jornalismo pela Universidade Católica de Santos (Unisantos). Procura não só apreciar o esporte, mas estudá-lo e entendê-lo.

\*\* Prof. Me. Paulo Roberto Bornsen Vibiam, orientador: formado pela Universidade Católica de Santos (Unisantos), com mestrado pela Universidade de São Paulo (USP), tendo o rádio como linha de pesquisa.

## INTRODUÇÃO

Transmitir um evento esportivo nunca foi uma tarefa fácil. Em quase um século de narrações esportivas no Brasil, já houve desde informações passadas por telefone, passando por gaitinhas como vinhetas e, nos dias atuais, um pacote rico de imagens na palma da mão do espectador, através do smartphone. E no meio de tanta evolução, o locutor sempre esteve ali, como peça chave.

A narração esportiva tem como foco apresentar para o espectador, seja ele de rádio, televisão ou internet, uma descrição precisa do que acontece dentro do evento. Esse espectador pode ser desde um torcedor de um time,

que acompanha o clube e o esporte constantemente, até uma pessoa que não conhece tanto sobre as regras de determinado esporte.

POLITO R. (1998, *apud* BORGES, 2016, online) afirma que o ouvinte decide, nos primeiros dez segundos de contato com o conteúdo, se continuará o consumindo ou não. Essa rapidez obriga o narrador a pensar em diferentes formas para prender o público. E para atingir públicos distintos, o narrador precisa de dinamismo, informação e uma linguagem que se adapte a ambos. É aí onde entram os bordões.

Com uma frase curta ou uma única palavra, o narrador consegue passar uma mensagem criativa e até emocional para o interlocutor sobre o que acontece naquele evento. Esse bordão pode ser usado em momentos importantes de um esporte, como um gol no futebol, e também em situações que permitem um tom humorístico (um chute bem longe do gol, por exemplo). A frase cria vínculo com o interlocutor e o narrador passa a ter uma marca própria.

Esse artigo aborda desde o começo das transmissões esportivas no Brasil, na década de 1920, com passagem de informações por telefone, até o contexto de multiplataforma dos dias atuais, com jogos de diversos esportes sendo exibidos em rádio, televisão e internet (streaming).

Com pesquisa, entrevistas e gráficos, o trabalho mostra como os bordões podem servir de alavanca para um narrador esportivo e qual é o papel deles no atual contexto das narrações esportivas. Também é traçado um panorama de qual caminho de linguagem as transmissões podem seguir.

## 1. HISTÓRIA DA NARRAÇÃO ESPORTIVA NO BRASIL

O pontapé inicial da narração esportiva no Brasil se deu em outubro de 1922, quando Leopoldo Santana transmitiu o superclássico entre Brasil e Argentina, disputado no estádio das Laranjeiras, no Rio de Janeiro. A transmissão, no entanto, ocorreu de uma forma totalmente diferente da que estamos acostumados.

Leopoldo Santana recebia diversos boletins informativos do jogo por telefone e os repassava por meio de alto falantes. Os ouvintes estavam em uma confeitaria no Vale do Anhangabaú, em São Paulo. A locução era realizada de forma pausada, longe da velocidade característica das narrações atuais.

A década de 1930 foi marcada por uma verdadeira expansão do rádio no Brasil e também pela profissionalização do futebol, sendo que ambos contribuíram para o desenvolvimento das narrações esportivas.

Nicolau Tuma foi o primeiro locutor a narrar uma partida de futebol completa, por 90 minutos, sem interrupções. O fato se deu em julho de 1931, no embate entre as seleções dos estados de São Paulo e Paraná, que terminou com triunfo dos paulistas por 6 a 4. E esse não foi o único pioneirismo de Tuma.

A narração veloz, com precisão em cada jogada, rendeu a ele o apelido de Speaker Metralhadora (FILARDI, 2020). Naquela ocasião, por não haver repórter de campo e os jogadores não terem números em seus uniformes, Tuma se dirigia até o vestiário antes de a bola rolar para memorizar os nomes dos competidores dos dois times. Como o futebol ainda não era tão popular no Brasil, Tuma também explicava as regras do esporte durante a narração.

O ano de 1932 marca o início da era comercial do rádio no Brasil. No ano seguinte, em 12 de março de 1933, houve a profissionalização do futebol (GUIMARÃES, 2020). Ambos

se desenvolveram de forma paralela. Transmitir uma partida, no entanto, seguia como um desafio para os locutores, devido às dificuldades técnicas e estruturais enfrentadas.

Os estádios de futebol não possuíam uma cabine focada para a transmissão. As narrações tinham pouco dinamismo, com o locutor, na maioria das vezes, informando apenas quem estava com a bola, carecendo de descrição e informações.

Por não haver repórter de campo, o locutor também precisava informar sobre substituições e funções que hoje cabem a este profissional. Em muitos casos, o narrador era a única pessoa envolvida na transmissão. Mas a criatividade e as inovações não ficaram de lado.

Ary Barroso implementou, em 1934, a primeira vinheta de uma transmissão de futebol no Brasil. E ela se deu por meio de um instrumento musical: quando saía um gol, ele tocava uma pequena gaita, da direita para a esquerda. A partir daí, os efeitos sonoros se popularizaram para indicar gols, tempo de jogo, acontecimentos em outras partidas simultâneas, entre outros.

Na década de 1940, começaram a participar os comentaristas esportivos, profissionais com função mais analítica sobre a postura dos times em campo e o contexto daquele evento esportivo. No início, as análises só eram feitas no intervalo das transmissões.

No contexto dos bordões, um dos primeiros narradores a se usar dessas frases foi Geraldo José de Almeida, que tinha como marcas a linguagem poética e o entusiasmo. Adepto do estilo de narração conotativa (SOARES, 1994), o narrador teve grande parte da carreira na Rádio Record, até migrar para a televisão em 1963.

“Lindo! Lindo! Lindo!” e “O que é isso minha gente?” eram alguns dos bordões de Geraldo, que também criou diversos apelidos para jogadores, como “Craque Café” para Pelé, “Peito de Aço” para Vavá e “Mineirinho de Ouro” para Tostão.

Fiori Gigliotti foi outro grande expoente do uso de bordões nas narrações esportivas. No início dos jogos, o locutor sempre usava a frase “Abrem-se as cortinas, começa o espetáculo” (BETING e ROGÉRIO, 2019).

Primeiro repórter de campo na televisão brasileira, Silvio Luiz ficou marcado por usar inúmeros bordões em suas narrações. O narrador procurava ter, de fato, uma “conversa” com o telespectador (BRINATI, 2005), não se limitando a descrever o que acontecia em campo. Na voz de Silvio, um chute de má execução se tornava um “pelo amor dos meus filhinhos”.

A Copa do Mundo da FIFA de 1970 marcou um momento importante para a narração brasileira, tanto no rádio como na televisão. No rádio, as equipes de Fiori Gigliotti (Rádio Bandeirantes), Pedro Luiz (Rádio Nacional) e Joseval Peixoto (Rádio Jovem Pan/Rádio Record) se encarregaram de levar a emoção do evento aos cerca de 90 milhões de brasileiros na época.

Foi também a primeira Copa do Mundo transmitida ao vivo pela TV. Apesar de ser exibida em cores, a grande maioria dos brasileiros não possuía acesso à essa tecnologia, e por isso assistiram ao evento em preto e branco (CASTRO, 2014). Antenas posicionadas em São Paulo e no Rio de Janeiro eram as responsáveis por receber as imagens transmitidas via satélite e distribuí-las para o resto do Brasil.

Osmar Santos, outro grande nome da narração esportiva brasileira, deu o seu pontapé na Rádio Jovem Pan em 1972 (SCHETINI, 2006). Adepto dos bordões, ele batizou a bola de futebol como “Gorduchinha” e a simples ação de chutá-la em direção ao gol se transformou em “Ripa na chulipa”. Um atleta que estivesse com a bola nos pés ganhava de Osmar o apelido de “Garotinho”.

Com quase meio século de carreira, Januário de Oliveira se tornou referência nas narrações cariocas. Ele é autor de bordões como “Tá lá um corpo estendido no chão”, “Cruel, muito cruel”, “Tá aí o que você queria” (usado quando a bola ia rolar) e “É disso que o povo gosta” (TERRA, 2021).

A década de 1960 também viu o surgimento de Luciano do Valle, que se tornou figura importante na popularização de outros esportes nas transmissões brasileiras, como basquete, vôlei e automobilismo (STYCER, 2014). Com passagens marcantes por Globo e Band, o locutor tinha como marcas o entusiasmo e a descrição precisa dos lances, dando menos atenção aos bordões (UOL ESPORTE, 2013).

Narrador mais popular do Brasil nas últimas décadas, Galvão Bueno foi protagonista nas principais transmissões do esporte brasileiro na Fórmula 1, no futebol e nas Olimpíadas (MEMÓRIAGLOBO, 2021). Na abertura dos eventos, o locutor costuma usar o bordão “Bem Amigos”, que se tornou nome de programa apresentado por ele no SporTV.

Além do rádio e da televisão, os fãs de esporte contam com a opção de assistir às transmissões por meio do streaming, seja em canais por assinatura ou em redes sociais. O modelo ganha novos adeptos com o passar dos anos, que podem ver os eventos esportivos no celular, tablete, computador ou smart TV.

Desde 2019 no Brasil, o DAZN é considerado o primeiro serviço de streaming esportivo ao vivo e sob demanda no mundo (ESPORTIVA, Gazeta, 2019, online). Ao chegar no País, ele passou a contar com narradores como Eduardo Monsanto e Luiz Alano, que deixaram ESPN e SporTV, respectivamente. O serviço de streaming chegou exibindo competições como a Copa Sul-Americana, o Brasileirão Série C e campeonatos europeus.

O Facebook Watch exibiu de forma gratuita a Champions League, principal torneio de clubes da Europa, até a temporada 2020-21. O YouTube também tem ganhado espaço no streaming, com emissoras, federações, canais oficiais e os próprios clubes transmitindo partidas em live.

Bastante presente nas transmissões de games, a Twitch ganha evidência crescente no mundo dos esportes. Em dezembro de 2020, o Athletico Paranaense e o streamer Casimiro Miguel fecharam uma parceria para exibir um duelo da equipe contra o Vasco, pelo Campeonato Brasileiro, na plataforma. A iniciativa foi retomada pelas partes no Brasileirão de 2021 (UOL ESPORTE, 2021).

A transmissão multiplataforma é uma realidade também em outros esportes. Um exemplo é o Novo Basquete Brasil (NBB), principal liga de basquete no País, que tem transmissões na TV aberta, fechada, serviços de streaming e nas redes sociais desde a temporada 2018/19 (BETING, 2021).

## 2. LINGUAGEM DOS BORDÕES

A criação de um bordão pode ter inúmeras referências, como livros, músicas, filmes e reportagens. A intertextualidade acaba estando presente, já que uma palavra ou frase de um filme, por exemplo, pode ser usada para marcar um lance em uma narração, em um contexto totalmente distinto.

A frequência a qual o bordão é repetido é um dos elementos que colaboram para ele ser lembrado pelo público. É comum ver narradores usando bordões na hora do gol, por exemplo, o momento de maior emoção no futebol. Algo semelhante também acontece em ultrapassagens no automobilismo, cestas importantes no basquete e pontos decisivos no vôlei.



Como exemplos, temos os bordões “No capricho”, de Sérgio Maurício, “Não perde mais”, de Téo José, e “Vai voar”, de Thiago Alves, todos usados no automobilismo. O primeiro é aplicado em momentos de boa execução, como uma ultrapassagem ou uma volta mais rápida. O segundo se aplica quando o vencedor da prova já está definido. E o último é usado na hora da largada.

Os três bordões têm fatores em comum, como o entusiasmo em que são proferidos pelos narradores e as ocasiões (início ou fim de corrida). Mas cada um deles possui sua característica própria.

A palavra “capricho” significa um trabalho bem feito, sem deixar brechas para falhas. “Não perder mais” implica em uma negativa a uma possibilidade de a vitória escapar daquele competidor, já que ele cruzou a linha de chegada em primeiro lugar. Por outro lado, dizer que os carros “vão voar” remete a enorme velocidade que eles podem chegar, lembrando um voo.

O orador precisa se expressar bem porque quer algo do público. O orador busca conquistar o público em relação a um determinado tema. Busca persuadi-lo com relação a algo. Assim, podemos ampliar um pouco nossa primeira definição: a retórica é a arte de expressar-se bem para persuadir a um público. (CASTILLO, 1989, p. 21 apud GOTZ, 2015)

No streaming, uma característica presente é a caixa de chat ao lado da imagem transmitida. Ela permite que os membros de uma transmissão possam interagir diretamente com o público, lendo mensagens, respondendo a perguntas e até recebendo informações sobre o evento exibido. O contato entre narrador e espectador permite também um retorno imediato sobre a aceitação ou não daquele bordão, quando usado em uma partida.

A criação do bordão “Caçapa”, usado por Marcelo do Ó na hora do gol, partiu de uma inspiração no locutor Mario Henrique Caixa (GOIS, 2021, p. 23), da Radio Itatiaia, em Belo Horizonte, que usa o sobrenome “Caixa” quando sai um gol. Apesar disso, segundo ele, a ideia partiu do seu próprio pai. O locutor entende que os bordões precisam nascer espontaneamente.

“Acho que eles (os bordões) precisam vir de uma maneira espontânea. Tem que ter a personalidade do narrador casando-se com aquele momento do jogo, aí vira uma marca, que as pessoas repetem e lembram de você. No rádio, eles funcionam mais porque criam uma imagem, como o “caçapa”, o torcedor ouve e sabe que foi gol.” GOIS, 2021, p. 23).

### 3. ENQUETE: RELAÇÃO PÚBLICO-BORDÕES

Entre os dias 16 de agosto e 12 de setembro de 2021, um questionário feito através do Google Forms procurou entender a relação entre bordões e público. Houve 118 respostas, que possibilitaram a produção de 12 gráficos, com o intuito de analisar o perfil das pessoas, a mídia preferida, os bordões e narradores mais lembrados, entre outros.

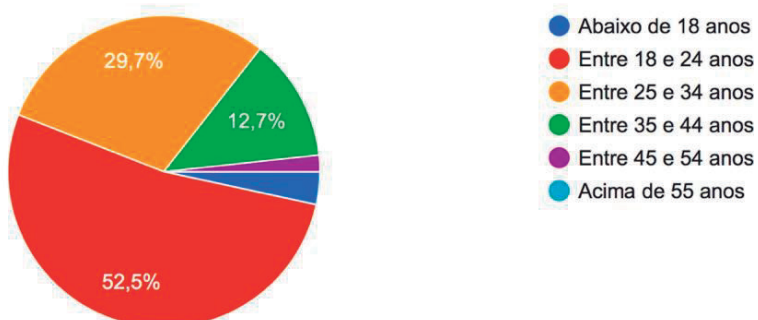
Foram consideradas 111 respostas válidas, já que das 118, sete não citaram nenhum bordão. Uma das perguntas pedia que a pessoa citasse três bordões, mas em alguns casos, ela optou por escrever mais frases ou menos frases. Por isso, foram criados três gráficos com a métrica de “citações”. Ao todo, foram 92 bordões distintos citados 315 vezes, além de 46 narradores diferentes lembrados.

A única pergunta opcional da enquete contou com 110 respostas e procurou entender quais elementos os espectadores consideraram importantes em uma narração esportiva. Uma

única resposta se deu como “indiferente”, sendo, por tanto, consideradas 109 respostas válidas. Elas representaram 266 citações e 31 tópicos tidos como importantes.

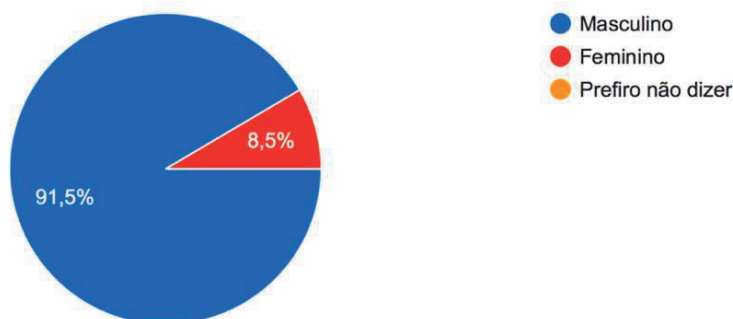
### Qual a sua faixa etária?

118 respostas



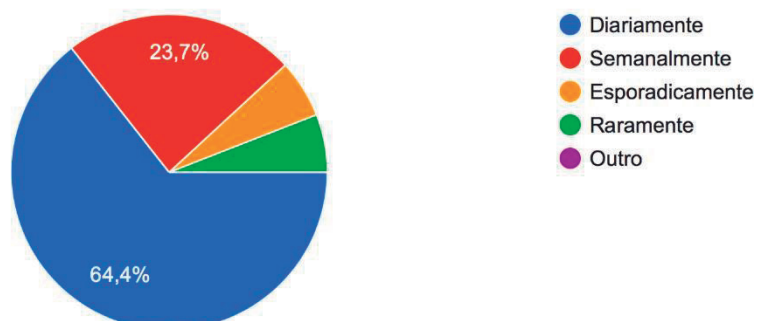
### Qual seu sexo?

118 respostas



### Você acompanha transmissões esportivas com qual frequência?

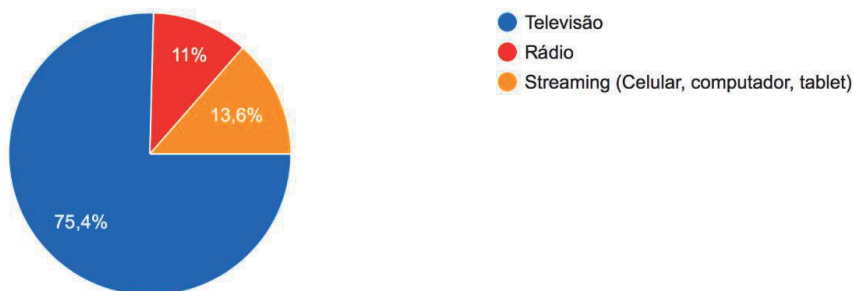
118 respostas



A frequência de acompanhamento de transmissões esportivas é um fator importante para determinar o quão engajado é aquele público. Entre as 118 respostas, 64,4% afirmaram acompanhar ao menos uma transmissão esportiva por dia. Sendo assim, é possível considerar que a maioria dos entrevistados possui uma forte relação com o tema e conseqüente engajamento com narradores.

## Qual mídia você prefere para assistir às transmissões esportivas?

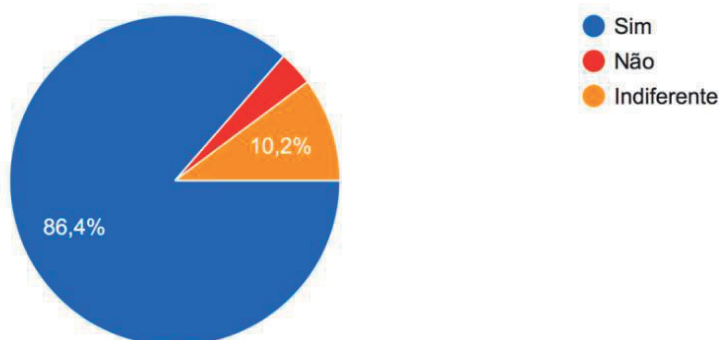
118 respostas



As respostas mostram que a televisão segue como principal forma de se assistir a um evento esportivo, sendo ela preferida por 75,4% das pessoas. Vale destacar a presença do streaming acima do rádio, com 13,6% e 11%, respectivamente. O fato de a maioria do público ser jovem, sendo 52,5% dos entrevistados pessoas de 18 a 24 anos, pode ser um dos motivos.

## Você gosta de bordões em narrações esportivas?

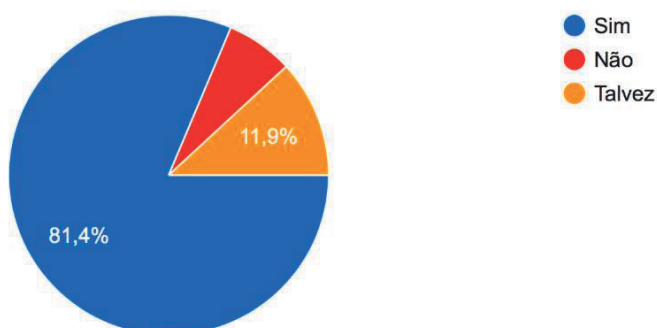
118 respostas



Esse gráfico indica como os bordões são bem aceitos pelo público, já que 86,4% dos entrevistados afirmaram que gostam de ouvi-los em uma narração. Outro destaque são os 10,2% que se colocam como indiferentes – para eles, tanto faz ter ou não um bordão.

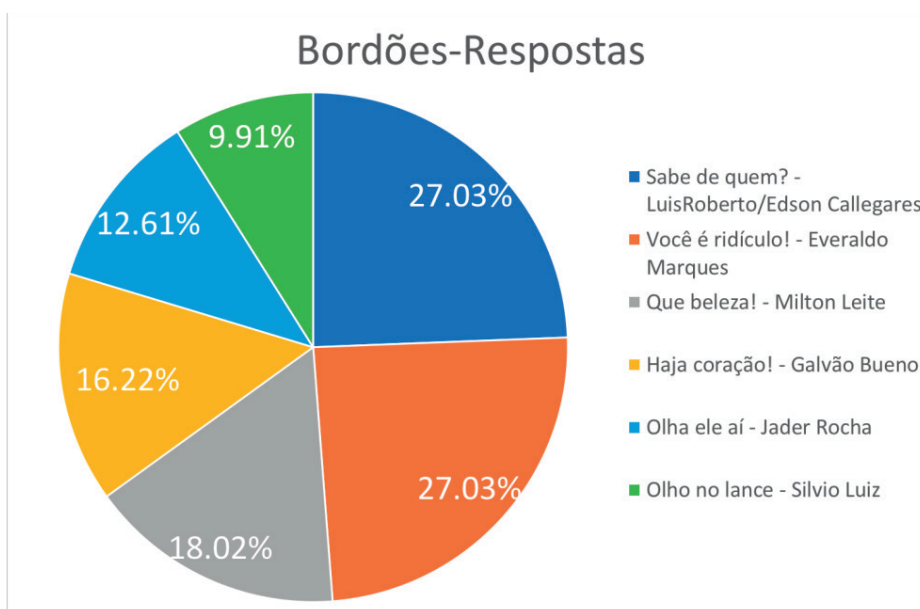
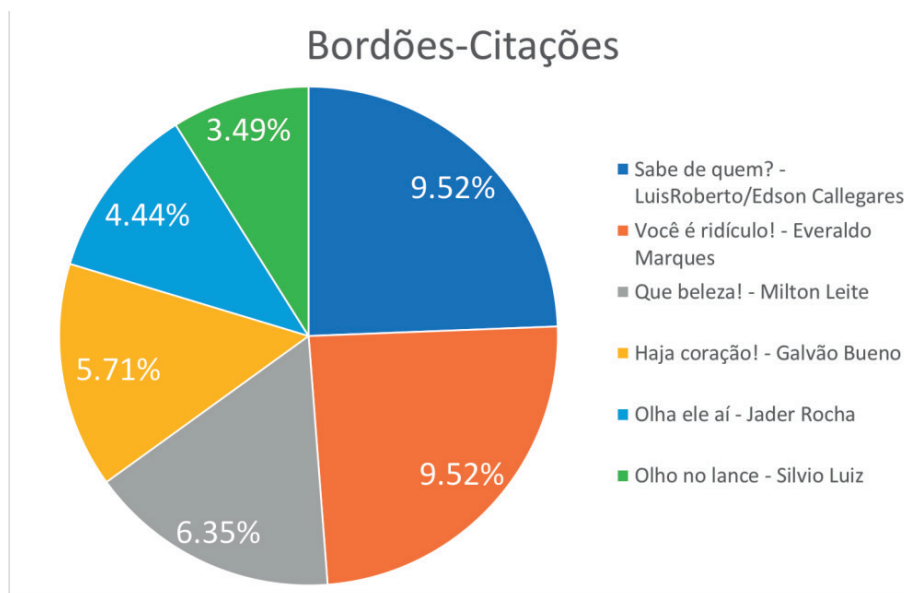
## Você gostaria de poder escolher o narrador de uma determinada partida?

118 respostas



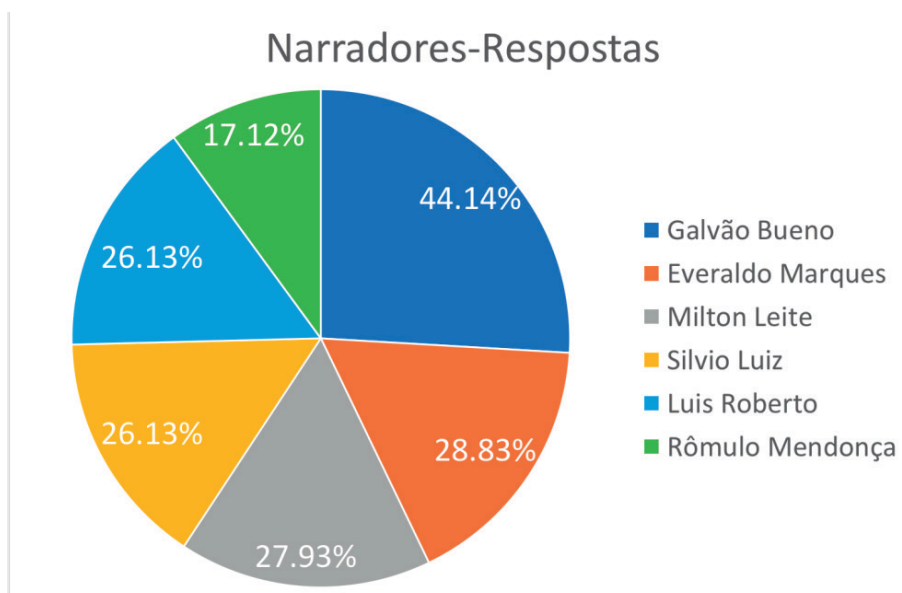
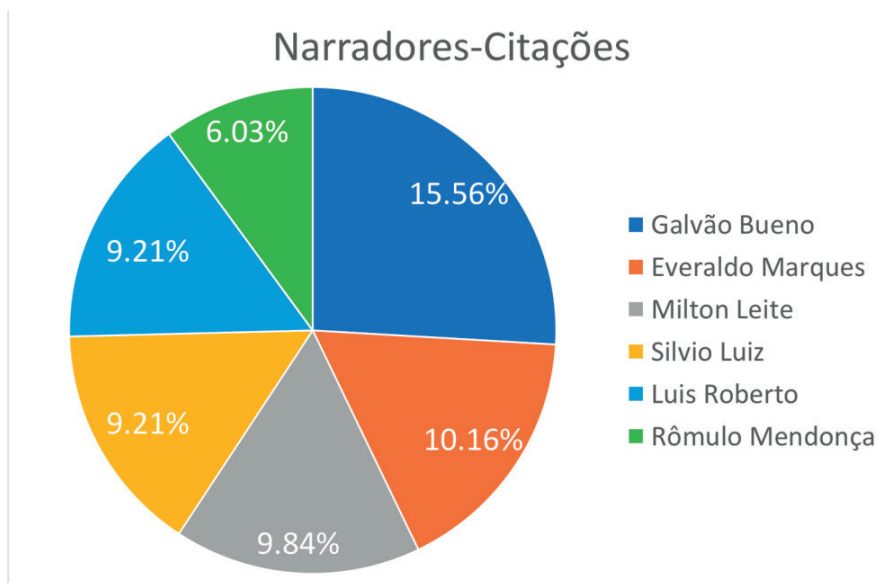
Essa pergunta foi elaborada com base em uma afirmação do narrador Odinei Ribeiro, quando perguntado sobre qual caminho as narrações esportivas vão seguir, durante entrevista no dia 16 de julho de 2021. “Logo logo, não sei se vão começar a pagar pra escolher o narrador que querem ouvir, de uma determinada transmissão. Pode ser” (GOIS, 2021, p. 65).

As respostas mostram um cenário afirmativo para a hipótese levantada por Odinei. 81,4% dos entrevistados disseram que gostariam de poder escolher um determinado narrador. Além disso, outros 11,9% não descartam a possibilidade de ter a opção de escolha.

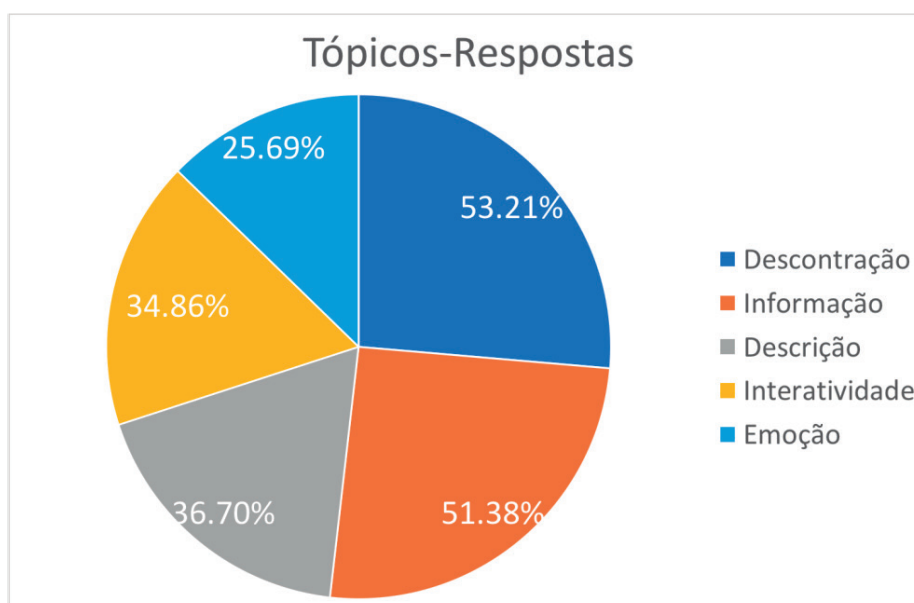
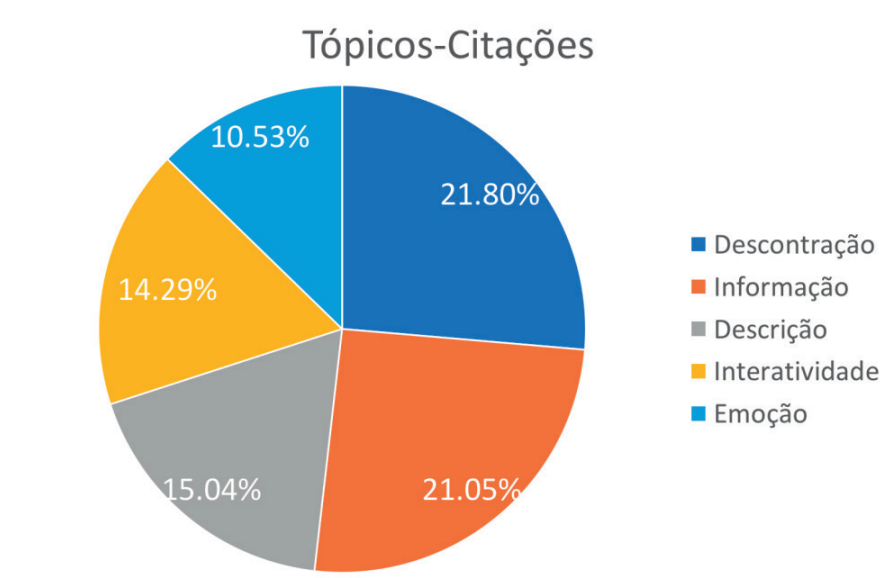


Os bordões “Sabe de quem?”, usado frequentemente por Luis Roberto mas com autoria de Edson Callegares, e “Você é ridículo!”, de Everaldo Marques, foram os mais lembrados pelos espectadores, cada um com 30 citações. Vale destacar que apenas uma das respostas lembrou que o “Sabe de quem?” foi criado por Edson Callegares, sendo que todas as outras associaram o bordão apenas a Luis Roberto.

Se levar em consideração o número de respostas, é possível afirmar que uma em cada quatro pessoas lembrou dos dois bordões.



Galvão Bueno foi o locutor mais lembrado tanto em menções (49) como em quantidade de bordões distintos citados (11). O histórico locutor da TV Globo esteve em quase metade das respostas. Entre os bordões, o destaque fica para o “Haja coração!”, lembrado 18 vezes.



Cinco tópicos dominaram a lista de importâncias em uma transmissão. São eles descontração, informação, descrição, interatividade e emoção. Mas os dois primeiros foram hegemônicos, estando em mais da metade das respostas. Dessa forma, é possível afirmar que a maioria dos espectadores quer uma narração que informe e entretenha ao mesmo tempo.

### 3.1 GLOSSÁRIO DE BORDÕES CITADOS NO TRABALHO

As respostas permitiram que um glossário fosse produzido com os 92 bordões citados em ordem alfabética. Todas as frases tiveram ao menos uma citação.

- Abrem-se as cortinas, começa o espetáculo – Fiori Gigliotti
- Agora eu ‘se’ consagro! – Milton Leite
- Aqui não queridinha! – Rômulo Mendonça
- Assina que o gol é teu! – Daniel “Dandan” Pereira
- A batida – Milton Leite
- A bola da na bochecha, na bochecha da rede - Ulisses Costa
- A regra é clara – Arnaldo César Coelho
- Balançou o capim no fundo do gol – Silvio Luiz
- Bate no peito – Bruno Cantarelli
- Bem amigos da Rede Globo – Galvão Bueno
- Bingo! – Everaldo Marques
- Bola em jogo pra você ligado na Globo – Cleber Machado
- Boom Shakalaka – Rômulo Mendonça
- Caçapa! – Marcelo do Ó
- Cadê o Olodum? Coloca o Olodum na tela - Galvão Bueno
- Caixa! – Mário Henrique Caixa
- Carimba, Luciano, que o gol foi legal – Oscar Roberto Godói
- Castiga! – Charles Robert
- Com licença pra matar! – Rômulo Mendonça
- Confira comigo no replay – Silvio Luiz
- Dá nele, bola - Paulo Andrade
- Domina, toca, não tá mais comigo - Gustavo Villani
- Ela disse adeus – Rômulo Mendonça
- Ele é danadinho! – Téo José
- Ele é um deboche! – João Guilherme
- Entrou! – José Carlos Araújo
- Ex-jogador em atividade – Milton Leite
- Eu só acredito porque estou narrando – João Guilherme
- É Bingo – Edson Mauro
- É defenestrado da liderança – Geferson Kern
- É dele! – Diego Liniker
- É... Do brasil! – Galvão Bueno
- É rede! – Marco de Vargas
- E que golaço! - José Silvério
- Fogo na bomba! – Ivan Zimmerman
- Foi, foi, foi, foi, foi dele - Silvio Luiz
- Ganhar é bom, ganhar da Argentina é muito melhor! – Galvão Bueno
- Gol de Video Game – Gustavo Villani
- Guardou – Luiz Penido

- Haja coração! – Galvão Bueno
- Hoje não, hoje não, hoje sim – Cleber Machado
- Joga a luva, goleirão – Gustavo Villani
- Lambisgoia – Rômulo Mendonça
- Lá dentro! – Daniel “Dandan” Pereira
- Lebrão, Ladrão, roubou meu coração - Rômulo Mendonça
- Mas o quê que é isso? – Ulisses Costa
- Nasceu! - Silvio Mendes
- Não, não é assim! – Téo José
- Neila Torraca – Rômulo Mendonça
- No peito, na grama – Luiz Carlos Jr
- Olha a graça do menino – Galvão Bueno
- Olha ele aí – Jader Rocha
- Olha o gol – Galvão Bueno
- Olha o que ele fez! - Galvão Bueno
- Olho no lance - Silvio Luiz
- brabo tem nome! – Matheus Fagundes
- Caos! – Rômulo Mendonça
- Ô meu garoto! Presta atenção no serviço – Daniel Pereira
- Tempo passa! – Fiori Gigliotti
- Que foi que só você viu - Silvio Luiz
- Quê que eu vou dizer lá em casa? – Silvio Luiz
- Papai LeBron – Rômulo Mendonça
- Pelas barbas do profeta – Silvio Luiz
- Pelo amor dos meus filhinhos – Silvio Luiz
- Pimba na gorduchinha - Osmar Santos
- Pode gritar! – Antonio Marcos
- Pode isso Arnaldo? – Galvão Bueno
- Por todos os ângulos pra você curtir – Odinei Ribeiro
- Pro fundo do gol – Cléber Machado
- Que beleza! – Milton Leite
- Que desagradável! – João Guilherme
- Que fase! – Milton Leite
- Quem é o pai da criança? Me dê o número do berço – Silvio Mendes
- Quem é que sobe? – Galvão Bueno
- Quem sabe na bola parada – André Henning
- Ripa na chulipa - Osmar Santos
- Sabe de quem? - Luis Roberto/Edson Callegares
- Sai que é sua, Taffarel – Galvão Bueno



- Segue o jogo! - Milton Leite
- Sem tempo, irmão - Everaldo Marques
- Tão bom quanto pintar com Lukscolor - Luciano do Valle
- Tá guardada - Bruno Coimbra
- Tá lá! - Nivaldo Prieto
- Tá lá dentro! - Oliveira Andrade
- Tá no placar! - Cacá Fernando
- Temos um djoko! - Paulo Antunes
- Tem peixe na rede - Wadir Amaral
- Tocasso! - Rômulo Mendonça
- Toca a música! - João Guilherme
- Vai ter emoção até o fim! - Luiz Carlos Jr
- Vai! Pode Ir! Vai ser feliz! - Silva Júnior
- Você é ridículo! - Everaldo Marques

### 3.2 COISAS ESSENCIAIS EM UMA NARRAÇÃO

A pergunta opcional permitiu que fosse criada uma lista em ordem alfabética contendo 31 tópicos apontados pelos entrevistados como importantes em uma transmissão esportiva.

- Acertar os nomes dos jogadores
- Acompanhar o ritmo do jogo
- Análises táticas
- Animação
- Atenção aos acontecimentos
- Boa comunicação
- Boa leitura do jogo
- Boa locução
- Boa química com comentaristas
- Bordões
- Carisma
- Comentários
- Comentários de arbitragem
- Conhecimento sobre o histórico dos clubes e acontecimentos
- Criatividade
- Descrição
- Descontração
- Dinâmica
- Diversão
- Emoção
- Entrosamento dos envolvidos durante a cabine de transmissão
- Foco e atenção na jogada

- Imparcialidade
- Improvisação
- Informação
- Interatividade
- Irreverência
- Leveza
- Objetividade
- Pontuação crítica
- Transportar o espectador para dentro do campo/transmitir energia do jogo

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os bordões se enquadram como um aspecto positivo dentro da narração esportiva. Eles permitem que o narrador possa ter uma maior proximidade com o público e uma consequente ascensão na carreira. A guinada das narrações para o ‘infotainment’ pode ser fortalecida como uso dos bordões.

Apesar disso, essas frases ainda não são cruciais em uma narração. A descrição precisa dos acontecimentos e a informação seguem como essenciais, no topo da pirâmide. É possível viverem bordão, mas não sem informação.

O bordão pode ser visto como um tempero que provoca excitação ao público. E como todo tempero, ele precisa ser usado na dose certa.

Paralelo a isso, as narrações esportivas seguem um caminho ainda incerto. Elas podem seguir neutras, trazendo um panorama dos dois times, ou parciais, se a partida for transmitida por um único clube. A multiplataforma tende a permanecer e a forçar que o locutor saiba narrar em todas as mídias, seja no rádio, na televisão ou no streaming.

Para finalizar, reafirmo uma citação de Odinei Ribeiro na ocasião em que foi entrevistado para este trabalho. A mesma também foi reforçada com os dados obtidos no questionário. Logo logo, não sei se vão começar a pagar pra escolher o narrador que querem ouvir, de uma determinada transmissão. Pode ser” (GOIS, 2021, p. 65).

## REFERÊNCIAS

- BETING, E. *NBB troca Globo por todas as outras emissoras*. Disponível em: <<https://www.maquinadoesporte.com.br/artigo/nbb-troca-globo-por-todas-outras-emissoras>> Acesso em: 14 ago. 2021.
- BETING, M.; ROGÉRIO, P. Fiori Gigliotti: O locutor da torcida brasileira. São Paulo, Onze Cultural, 2019
- BORGES, A. F. *Locução Radiofônica de Gols na Copa do Mundo 2014: análise de sentidos atribuídos por interlocutores*. 2016. 71 f. Dissertação (Mestrado em Fonoaudiologia) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.
- BRINATI, F. Â. *Pelas Barbas do Profeta: Silvio Luiz e a busca da identidade da narração futebolística para a TV*. Juiz de Fora: UFJF, Facom, 2005.
- GÖTZ, C. A. F. Narração de futebol no rádio: uma proposta de análise retórica. *Revista Rádio-Leituras*, Mariana-MG, v. 07, n. 01, pp. 60-85, jan./jun. 2015.

CASTRO, T. de. *Copa de 1970 foi em cores, mas maioria tinha TV preta e branca*. 2014. Disponível em: <<https://noticiasdatv.uol.com.br/noticia/copa-na-tv/copa-de-1970-foi-em-cores-mas-maioria-tinha-tv-preta-e-branca-3722>> Acesso em: 27 mai. 2021.

ESPORTIVA, Gazeta. *DAZN chega ao Brasil com portfólio de futebol e outros esportes*. 2019. Disponível em: <<https://www.gazetaesportiva.com/todas-as-noticias/dazn-chega-ao-brasil-com-portfolio-de-futebol-e-outros-esportes/>> Acesso em: 21 jul. 2021.

FILARDI, E. *Conheça Nicolau Tuma, o precursor na narração esportiva no Brasil*. 2020. Disponível em: <<https://www.futebolnaveia.com.br/conheca-nicolau-tuma-o-precursor-na-narracao-esportiva-no-brasil/>> Acesso em: 14 mar. 2021.

GOIS, D. *O poder do bordão no jornalismo esportivo*. TCC (Graduação em Jornalismo) - Universidade Católica de Santos. Santos, 109 p. 2021.

GUIMARÃES, C. G. S. O início da narração esportiva no rádio brasileiro: As Transmissões Pioneiras. In: RADDATZ, V. L. et al. *Rádio no Brasil: 100 Anos de História em (Re)Construção*. Ijuí: Ed. Unijui, 2020.

MEMÓRIAGLOBO. *Galvão Bueno*. 2021. Disponível em: <<https://memoriaglobo.globo.com/perfil/galvao-bueno/>> Acesso em: 06 jun. 2021.

SCHETINI, V. de O. *Rádio e televisão: levando emoção ao torcedor de futebol*. Juiz de Fora: UFJF, Facom, 2006.

SOARES, E. *A Bola no Ar*. O rádio esportivo em São Paulo. São Paulo, Summus, 1994.

STYCER, M. *Narrador e empresário, Luciano do Valle ampliou espaço do esporte na TV*. 2014. Disponível em: <<https://mauriciostycer.blogosfera.uol.com.br/2014/04/19/narrador-e-empresario-luciano-do-valle-ampliou-espaco-do-esporte-na-tv/>> Acesso em: 06 jun. 2021

TERRA. *Morre o locutor Januário de Oliveira, ícone das transmissões*. 2021. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/esportes/futebol/morre-o-locutor-januario-de-oliveira-icone-das-transmissoes,cfc490aa53966a666f513afd6e257df1klw2hxvl.html>> Acesso em: 06 jun. 2021.

UOL ESPORTE. **Athletico fecha parceria com streamer para transmitir jogo com RedBull**. 2021. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/esporte/colunas/danilo-lavieri/2021/07/08/athletico-fecha-parceria-com-streamer-para-transmitir-jogo-com-red-bull.htm>> Acesso em: 08 ago. 2021

UOL ESPORTE. **Luciano do Valle vê exagero em narradores e critica uso de bordões**. 2013. Disponível em: <<https://uolesportevetv.blogosfera.uol.com.br/2013/09/25/luciano-do-valle-ve-exagero-em-narradores-e-critica-bordoes/>> Acesso em: 06 jun. 2021

## ABSTRACT

Bond, identification and communication. With a simple phrase, a sports announcer could be remembered by all the people. In this mission, the catchphrases, that short words used in clutch moments of an event, ends up being allies of the speakers. In sports journalism, catchphrases use is common for many announcers. But how they born? How the catchphrase is important in these days? He is the most important thing in a narration? How he get in the public head? This article focuses on these questions. We made it 17 interviews with speakers, communication specialists and spectators from all of Brazil's sides, trying to understand from the birth of the catchphrase until his reputation with the sports fans. The article have a research by the Google Forms, in 27 days, with 118 answers over the theme. They turn possible the production of 12 graphics who shows which catchphrases and announcers was most remembered and what is the most important features in a sports broadcast.

## KEYWORDS

Catchphrases, Broadcasting, Announcer, Viewer, Language.



# A CONSTRUÇÃO DO REAL: PARALELOS ENTRE A FOTOGRAFIA HUMANISTA FRANCESA E O FOTOJORNALISMO

MATHEUS TAGÉ\*

DENIS PORTO RENÓ\*\*

DENISE GUIMARÃES-GUEDES\*\*\*

## RESUMO

Quando pensamos no fotojornalismo, parece-nos muito clara a sua função social e o compromisso com um mundo melhor. Entretanto, cabe-nos refletir sobre as origens desse gênero fotográfico na construção de uma poética humanista. Para tanto, adotamos, neste artigo, as pesquisas bibliográfica e documental como metodologias de estudo. Esperamos, com a conclusão desta pesquisa, que serve de base para projetos em desenvolvimento por seus autores, que novos olhares sobre a fotografia humanista possam ser desenvolvidos, e que a compreensão sobre a sua importância na construção de uma sociedade mais justa seja uma consequência.

## PALAVRAS-CHAVE

Comunicação. Fotografia. Jornalismo. Fotografia Humanista.

## INTRODUÇÃO

A fotografia humanista francesa tem como papel fundamental o de sustentar e multiplicar valores comuns em prol de uma sociedade melhor. Trata-se de um subgênero da fotografia que se aproxima de outros subgêneros, dentre eles o fotojornalismo. Com base nessa aproximação, desenvolvemos a pesquisa aqui apresentada, pois acreditamos que tal reflexão torna-se cada vez mais fundamental, especialmente em meio

\* Doutor em Comunicação pela Universidade Anhembi Morumbi. Pós-doutorando em Comunicação na Universidade Estadual Paulista - UNESP. Formado em Jornalismo pela Universidade Católica de Santos, Especialista em Imagem e Comunicação pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e Mestre em Comunicação pela Universidade Anhembi Morumbi. Autor do livro 'Isto não é só Cinema'. Fotojornalista e Colunista do Jornal A Tribuna de Santos. matheustage@gmail.com

\*\* Jornalista e fotógrafo, bolsista produtividade PQ-2 do CNPq, é livre-docente em Ecologia dos Meios e Jornalismo Imagético pela Universidade Estadual Paulista - UNESP (Brasil). Possui pós-doutorado em Jornalismo Transmídia pela Universidade Complutense de Madri (Espanha), pós-doutorado em Interfaces Interativas para o jornalismo transmídia e pós-doutorado sobre Redes, mediação e Tecnologia, ambos pela Universidade de Aveiro (Portugal). denis.reno@unesp.br

\*\*\* Fotógrafa e desenhista industrial, doutoranda em Comunicação na Universidade Estadual Paulista - UNESP (Brasil), é professora nos cursos de Comunicação e Design da FIB - Faculdades Integradas de Bauru. denise\_guimaraes@outlook.com

às crises humanitárias, sociais e sanitárias com as quais convivemos, atualmente. Junto a essa diversidade de crises, encontramos, também, uma constante reinvenção do jornalismo que, através da fotografia, alcança sentidos específicos.

Entretanto, torna-se necessário um resgate sobre fotografia humanista em suas origens francesas e o fotojornalismo em si, além dos antecedentes imagéticos na construção de narrativas por imagens de realidade. Essa tríade conceitual se transforma em produções de sentidos imagéticos que têm como objetivo a transformação do mundo em um lugar melhor. Como defendido pelo fotógrafo Don McCullin em diversas entrevistas, o fotojornalismo tem o objetivo de registrar situações graves que jamais devem ser repetidas. Essa mesma característica está presente na base fundamental para a fotografia humanista, e relaciona-se diretamente com as imagens de realidade, que podem, inclusive, manifestar-se através de outras linguagens, como a audiovisual e até mesmo pela pintura.

O desenvolvimento deste artigo serve de base para os projetos de pesquisa dos autores do trabalho, e adotou, basicamente, as metodologias de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. A partir desses procedimentos, desenvolveu-se uma reflexão sobre o papel dessas imagens do real na contemporaneidade, onde a verdade se confunde com a mentira e o pensamento coletivo carece cada vez mais de estabelecer-se como protagonista frente ao individualismo social (BAUMAN, 2001). Espera-se, com a conclusão desta obra, que novas pesquisas sobre o tema sejam desenvolvidas, e que a própria prática fotojornalística possa se estabelecer com uma sustentação histórica sólida no sentido de transformar a sociedade.

## IMAGENS DO REAL

A ideia de imagem de realidade é, na verdade, a base da fotografia. Ela surgiu como um experimento que usou cenas do cotidiano para a sua realização, ou o registro de um mundo concreto, como defende FREUND (1980). A essência da fotografia, desde os seus primórdios, foi a de registrar o cotidiano. No espectro dos registros comuns, apontamos a arquitetura e paisagens (SOUGEZ, 1994), até que em 1838, Louis Daguerre faz a fotografia *Boulevard du Temple*, considerada como o primeiro registro fotográfico envolvendo humanos.

Desse marco em diante, vários registros fotográficos abordaram a realidade. Até mesmo quando a cena em si era provocada, pensada e montada, a existência do momento era real. Afinal, a fotografia congelava algo materialmente existente, e isso tornava o registro como algo real em si.

Na sequência da fotografia, surgiu o cinema, que foi popularizado como invenção e experimentação através dos irmãos Lumière, dupla que em seus registros tiveram como olhar situações de realidade. Cenas em movimento que nada mais eram além de uma sequência de fotografias. Nascia, então, o cinema (pela narrativa documental). Porém, vale ressaltar que o documentário tem uma relação direta com a fotografia documental. Sobre essa relação, Cartier-Bresson (2015) defendeu que o cinema documentário nada mais é que uma fotorreportagem em movimento.

Neste sentido, a fotorreportagem é, essencialmente, um gênero da fotografia que constrói narrativas a partir de imagens do real. E de maneira frequente, o que se busca é a consolidação de uma sociedade humana, mais justa, com paridade social e, conseqüentemente, um mundo melhor, cuja promoção dependeu dos olhares de diversos fotógrafos. Nasceu, então, a denominada fotografia humanista francesa, tema do próximo tópico deste artigo.

Entretanto, cabe-nos reconhecer de antemão a preocupação de alguns fotógrafos consagrados, que em sua carreira buscaram construir um mundo melhor através dos seus registros fotográficos. Destacamos o brasileiro Sebastião Salgado, que desenvolveu diversos trabalhos e obras humanizadas. O próprio fotógrafo comenta isso.

A fotografia é para mim uma escrita. É uma paixão, pois amo a luz, mas é também uma linguagem. Poderosíssima. Quando comecei, não tinha limites. Queria andar por todos os lugares onde minha curiosidade me levasse, onde a beleza me comovesse. Mas também por todos os lugares onde houvesse injustiça social, para melhor descrevê-la. (SALGADO; FRANCO, 2015, p.27)

Mas essa inspiração está presente em tantas outras obras. O próprio Cartier-Bresson, que carregava a sua poética com olhares aparentemente artísticos de forma exclusiva, sempre tentou mostrar a sociedade e suas características da maneira mais pura possível. Para tanto, apoiava-se na sinceridade e na espontaneidade, tudo em busca do retrato social.

Também devemos destacar a brasileira Nair Benedicto, que em sua trajetória como fotógrafa buscou não somente o registro social, como também a sua inserção como parte do cenário, algo que se tornou sempre possível graças à sua humildade e à consciência de que somos todos iguais. A doçura da fotógrafa pode ser confirmada em obras como *Vi Ver*, antologia publicada por Benedicto em 2012 e que reúne os principais trabalhos temáticos de sua carreira, entre eles o registro do ABC paulista, a luta feminina na sociedade brasileira, as crianças de rua, a Amazônia, os povos indígenas e o cotidiano em metrópoles brasileiras. O humanismo em seus registros é diferenciado.

## **SOBRE A FOTOGRAFIA HUMANISTA FRANCESA**

A fotografia humanista é reconhecida pela valorização da simplicidade das atitudes humanas. Sua origem está relacionada ao período entre guerras, entre os anos 1930 e 1960 e, embora com representantes em diversos países do mundo, seu ápice ocorreu na França, após a Segunda Guerra Mundial. Considera-se que a fotografia humanista privilegia a dignidade do ser humano e sua relação com o ambiente em que vive, mas não há uma definição exata sobre o estilo (que aqui também chamamos movimento) pois, como afirma Beaumont-Maillet (2003, p. 11), uma definição específica poderia ser redutora tanto de obras, quanto de estilos dos profissionais da fotografia e excluiria a diversidade e individualidade do fotógrafo que, ao enquadrar uma cena, executa uma ação solitária e individual (HERSCHTRITT *apud* BEAUMONT-MAILLET, 2003, p. 11). A autora chama a atenção ainda para o fato de que considerar humanistas as fotografias apenas pelos critérios temáticos ampliaria considerável e desordenadamente a produção humanista na fotografia, tornando sua definição ainda mais inviável.

Nesse sentido, para compreender as características da fotografia humanista, deve-se considerar as múltiplas camadas existentes na imagem fotográfica. Beaumont-Maillet (2003, p. 12) considera que a corrente humanista é indissociável do contexto histórico. Sobre isso, também propõe Kossoy (1999):

O potencial informativo da imagem fotográfica poderá ser alcançado na medida em que esses fragmentos forem contextualizados na trama histórica em seus múltiplos desdobramentos (sociais, políticos, econômicos,

religiosos, artísticos, culturais enfim) que circunscreveu no tempo e no espaço o ato da tomada do registro. (KOSSOY, 1999, p.22)

O período do pós-guerra na França e as dificuldades deixadas pela destruição da Primeira e Segunda Guerra foram, sem dúvida, fundamentais para que se desenvolvesse entre fotógrafos e demais habitantes o desejo de reconstrução da nação, tanto materialmente, como emocionalmente. Alguns dos expoentes da fotografia humanista trabalharam para o Comissariado Geral de Turismo francês cumprindo o objetivo de produzir imagens que pudessem alavancar a reestruturação da França; Hamilton (2003) destaca que era interesse do Estado apresentar imagens alegres e otimistas do povo francês, o que é de fato perceptível nas imagens.

Todavia, o humanismo nas fotografias nesse período vai além das imagens otimistas e revela também a necessidade de mostrar o ser humano de maneira digna frente aos horrores da guerra, este talvez o principal pilar da fotografia humanista francesa. O fotógrafo Cartier-Bresson, apontado como um dos fundadores do movimento humanista (HAMILTON, 2003), ainda na década de 1930, produziu imagens de bairros pobres, trabalhadores, vagabundos e pequenas alegrias em meio ao caos, além de explorar tais assuntos em trabalhos realizados a serviço da agência Magnum por diversos países. A ligação com o Partido da Frente Popular e com o Partido Comunista também está presente nas imagens de Cartier-Bresson, assim como de outros fotógrafos como Willy Ronis e Robert Doisneau (PIETRAPIANA, 2016). A questão é que nas fotografias francesas, mesmo se há críticas, quase sempre impera o bom humor. Nesse sentido, Hamilton (2003) ressalta que os fotógrafos na França foram levados a exaltar as mesmas características como o pitoresco da vida popular, a positividade e os belos bistrôs parisienses, em busca do otimismo necessário para a reconstrução do país.

Outro aspecto reside no respeito ao momento em que a fotografia é feita, sem artificios ou manipulações, a fim de demonstrar fielmente uma realidade capturada em determinado momento. Essa característica, herdada da tradição da fotografia documental, a aproxima do fotojornalismo e, por esse motivo, permitiu à fotografia humanista francesa ter como seu principal meio de divulgação as revistas ilustradas. A versatilidade dos fotógrafos humanistas em registrar situações do cotidiano colocou-os em posição favorável para atender a demanda da imprensa internacional e tornaram-se comuns as reportagens com imagens cativantes e românticas da França espalhadas pelo mundo.

De acordo com Hamilton (2003), as fotografias encontradas nas publicações estrangeiras não são diferentes das utilizadas pelo Estado em sua missão de reconstrução da nação, revelando que o humanismo francês nacional tornou-se internacional por meio da imprensa. As grandes exposições também foram responsáveis pela divulgação do movimento, inspirando fotógrafos de outros países, os temas foram reproduzidos de maneira semelhante: trabalhadores comuns, cenas urbanas, brincadeiras de crianças, pobres, bistrôs, etc. Uma diferença entre a motivação das fotografias francesas e estrangeiras é apontada por Hamilton (2003): a demanda por imagens no período de reconstrução estava presente em ambos os casos, mas na França havia a intencionalidade da promoção do país tanto no ambiente interno, como externo, a fim de contribuir com a consolidação da identidade do país e exaltar a estrutura turística.



## O FOTOJORNALISMO COMO AGENTE TRANSFORMADOR

A construção do imaginário sociocultural contemporâneo se dá por meio da formatação da imagem técnica. A nossa experiência de mundo surge da produção de presença e sentido da fotografia, é amplificada pelo cinema e televisão, e multiplicada ao infinito através da internet. Porém, devemos pontuar que a questão da construção do simulacro da realidade somente realiza-se, de modo objetivo, por conta do fotojornalismo.

Se analisarmos esta questão por um viés metodológico, entenderemos que a dinâmica da representação técnica da realidade é transcodificada em fotografia e multiplicada pelos meios de comunicação. O jornal impresso, revistas, ou mesmo, os meios eletrônicos, contribuem não apenas com a propagação de conteúdo, mas também, com a fragmentação de representações miméticas da realidade. Neste contexto, o fotojornalismo, enquanto aparato fundamental para a presentificação de experiências de mundo, tem o objetivo concreto de estabelecer relações diretas entre o fato ocorrido – através de sua representação imagética - e o receptor. Neste contexto, Susan Sontag afirma:

De fato, a importância das imagens fotográficas como o meio pelo qual cada vez mais eventos entram em nossa experiência é, por fim, apenas um resultado de sua eficiência para fornecer conhecimento dissociado da experiência e dela independente. (SONTAG, 2004, p.87)

A partir deste conceito, podemos observar que a função social do fotojornalismo, em sua proposta pragmática, se constitui enquanto uma forma de estabelecer uma simulação da experiência não vivida pelo receptor. De modo a democratizar a informação. Desta forma, fornecendo também conhecimento crítico. Devemos considerar que esta dinâmica propõe ao raciocínio técnico do fotógrafo, um papel fundamental com relação ao seu tempo.

A história da fotografia – mais além de sua estrita aceção como disciplina acadêmica – é a história de uma busca incansável do homem em reter o tempo, registrar a experiência, preservar a memória, criar e construir realidades. (KOSSOY, 2020, p. 171)

Esta busca incansável remete a fotografia ao seu protagonismo com relação ao conceito da temporalidade. Nesta questão, Heidegger (1988) conceitua o “*Dasein*” (ser no mundo) estruturando a existência não mais de três formas de tempo, mas sim apenas uma: o presente. E este é o eterno alvo do fotojornalismo. A dinâmica da presença no mundo demanda sua existência consubstancial ao tempo. Isto enfatiza a relação dialética da imagem fotográfica, como principal ferramenta de registro técnico capaz de suprimir a presença do tempo, ao transcodificá-lo em retângulo perpétuo, ou ainda, em um “instante decisivo” (CARTIER-BRESSON, 2015). Dentro da concepção dialética da imagem, podemos conceituar uma proposta narrativa que acentua uma relação paralela entre forma e conteúdo, ou ainda, entre a estética e a poética fotográfica.

Uma fotografia é para mim o reconhecimento simultâneo, numa fração de segundo, por um lado, da significação do fato, e por outro, de uma organização rigorosa das formas percebidas visualmente que exprimem este fato. O conteúdo não pode separar-se da forma; por forma, eu entendo uma organização plástica rigorosa através da qual, exclusivamente, nossas concepções e emoções tornam-se concretas e transmissíveis. Em fotografia, esta organização só pode ser o fato de um sentimento espontâneo dos ritmos plásticos. (CARTIER-BRESSON, 2015, p. 29)

A análise de Cartier-Bresson nos aponta para uma questão fundamental do entendimento acerca do papel do fotojornalismo enquanto agente transformador. A escolha subjetiva da forma e do conteúdo evidencia o que Vilém Flusser (2002) chamou de “movimento de caça”, procedimento ritual do caçador de imagens – ou, caçador de presentes. Este personagem essencial na captação da imagem fotográfica deve ser o principal ator nesta equação de simulacros do real.

Quem observar os movimentos de um fotógrafo munido de aparelho (ou aparelho munido de fotógrafo) estará observando movimento de caça. O antiquíssimo gesto do caçador paleolítico que persegue a caça na tundra. Com a diferença de que o caçador não se movimenta na pradaria aberta, mas na floresta densa da cultura. (FLUSSER, 2002, p. 29)

Este movimento transformador é inerente à percepção artística do fotógrafo. Ele seleciona, edita, corta, enquadra, e por fim, tangencia a realidade, por meio de sua escolha estética. A ação de fotografar é o resultado de uma série de processos internos, que desencadeiam infinitas possibilidades, de acordo com o repertório de cada indivíduo. Porém, devemos observar que, no fotojornalismo, a estética está sempre atrelada em função da objetividade, do conteúdo e da informação.

Apesar de ir, aparentemente, na contramão do que propõe o Jornalismo (a objetividade como essência), o fotojornalismo também é composto de uma dose artística, o que justifica uma subjetividade ou uma poesia visual, contanto que a informação seja objetiva. (RENÓ, 2020, p. 91)

Deste modo, podemos concluir que o fotojornalismo deve ser observado e praticado – e ainda que possa ser subjetivamente estético e artístico – de acordo com os padrões de objetividade que regem a profissão, e ao mesmo tempo, com a consciência dos impactos da imagem técnica na construção de representações da realidade do fato. Assim, a cena da tragédia em um grave acidente, a comemoração de um gol, uma praia lotada, ou a movimentação de pessoas na rua; cada uma dessas imagens remonta a presença humana no tempo – o *Dasein* de Heidegger (1988) – e fornece a informação concreta que reconstrói o princípio da veracidade. Uma função essencial para a democracia, e principalmente, para a construção de uma sociedade mais equilibrada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É claro, para nós, que Henri Cartier-Bresson foi um dos mais importantes fotojornalistas da história da humanidade. Ele se autodenominava fotojornalista, ainda que justificasse tal definição como um conselho de Robert Capa. Segundo Cartier-Bresson (2015), Robert Capa dizia que ser fotojornalista era melhor, pois abria portas para qualquer tipo de fotografia. Tratava-se, para Capa, de um fotógrafo generalista. Não é verdade, como defende Léon Herschtritt (*apud* BEAUMONT-MAILLET, 2003). Entretanto, Cartier-Bresson assumiu o rótulo e sempre fez fotojornalismo.

Porém, jamais deixou a fotografia humanista de lado. Na verdade, a sua obra é humanista e fotojornalística ao mesmo tempo, e integralmente. Até mesmo o seu método de produção foi fotojornalístico. O próprio fotógrafo, ao descrever a sua reportagem em Moscou, disse:

Perguntaram-me o que eu queria ver. Expliquei que estava interessado sobretudo nas pessoas, que gostaria de vê-las na rua, nas lojas, no trabalho,

durante suas horas de lazer, em todos os aspectos visíveis da vida, em todo lugar onde fosse possível aproximar-se a passos de lobo, sem perturbar os fotografados. (CARTIER-BRESSON, 2015, p.53)

Porém, a fotografia humanista é pouco reconhecida pelo fotojornalismo. E mais: é, para muitos, desconhecida, ainda que seja a essência do fotojornalismo e da própria profissão jornalística. Sem os preceitos da fotografia humanista, o resultado fotojornalístico não será completo.

Por essa razão, torna-se fundamental o resgate da fotografia humanista pelos fotojornalistas contemporâneos, que diversas vezes se preocupam com o registro em si. Obviamente, isso acaba por atender às tradicionais diretrizes do fotojornalismo, que historicamente ocupou um papel complementar às publicações. Entretanto, a fotografia em si tem funções narrativas que devem superar a complementaridade, o que fortalece ainda mais a necessidade de se conhecer e refletir sobre a fotografia humanista no exercício da atividade fotojornalística. Trata-se de um tema fundamental deste artigo, que pretende servir de base reflexiva e orientativa para estudos futuros.

## REFERÊNCIAS

- BAUMAN, Z. *A sociedade individualizada: vidas contadas e histórias vividas*. São Paulo: Zahar, 2001.
- BEAUMONT-MAILLET, L. Cette photographie qu'on appelle humaniste. In: BEAUMONT-MAILLET, L.; DENOYELLE, F. (Ed). *La photographie humaniste, 1945-1968*. Paris: BNF, 2003.
- CARTIER-BRESSON, H. *O imaginário segundo a natureza*. São Paulo: Gustavo Gili, 2015.
- \_\_\_\_\_. *Ver é um todo: Entrevistas e Conversas 1951 - 1998*. São Paulo: Gustavo Gili, 2015.
- FLUSSER, V. *Filosofia da caixa preta: ensaios para uma futura filosofia da fotografia*. São Paulo Relume Dumará, 2002.
- FREUND. *Photography and society*. Boston: David R. Godine, Inc., 1980.
- HAMILTON, P. (. La photographie humaniste: un style made in France? In: *La photographie humaniste, 1945-1968*. Paris: BNF, 2003.
- HEIDEGGER, M. *Ser e tempo*. Petrópolis: Vozes, 1988.
- KOSSOY, B. *O encanto de Narciso: Reflexões sobre Fotografia*. São Paulo: Ateliê Editorial, 2020.
- \_\_\_\_\_. *Realidades e ficções na trama fotográfica*. São Paulo: Ateliê Editorial, 1999
- PIETRAPIANA, B. Le front populaire raconté par Capa, Doisneau ou Cartier-Bresson. In: *Le Monde. 19 mai. 2016*. Disponível em: <[https://www.lemonde.fr/arts/article/2016/05/19/le-front-populaire-raconte-par-capa-doisneau-ou-cartier-bresson\\_4922410\\_1655012.html](https://www.lemonde.fr/arts/article/2016/05/19/le-front-populaire-raconte-par-capa-doisneau-ou-cartier-bresson_4922410_1655012.html)>.
- RENÓ, D. A Pós-Fotorreportagem como Narrativa Imagética no Ciberespaço Contemporâneo. In: G. L. Martins & D. Rivera (Orgs.). *+25 Perspectivas do Ciberjornalismo*. Aveiro: Ria Editorial, 2020.
- SALGADO, S.; FRANCO I. *Da minha terra à Terra*. São Paulo: Paralela, 2015.
- SONTAG, S. *Sobre Fotografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- SOUGEZ, M-L. *Historia de la fotografia*. Madrid: Catedra: 1994.

## ABSTRACT

When we think about photojournalism, its social function and commitment to a better world seem very clear. However, it is up to us to reflect on the origins of this photographic genre in the construction of a humanist poetics. Therefore, in this article, we adopted bibliographical and documental research as study methodologies. We hope, with the conclusion of

this research, which serves as a basis for projects under development by its authors, that new perspectives on humanist photography can be developed, and that the understanding of its importance in building a fairer society will be a consequence.

**KEYWORD**

Communication. Photography. Journalism. Humanist Photography.

# LEMBRANÇAS PARENTAIS DE CUIDADORES FAMILIARES DE IDOSOS

JANICE VENTURA SILVA RIBEIRO\*

NANCY RAMACCIOTTI DE OLIVEIRA-MONTEIRO\*\*

MARCIA MARIA PIRES CAMARGO NOVELLI\*\*\*

## RESUMO

Introdução: o aumento da população idosa traz novos desafios para o enfrentamento das síndromes demênciais. Idosos com Transtorno Neurocognitivo Maior (TNM) necessitam de cuidados específicos exercidos normalmente por um familiar. Este estudo é parte de uma dissertação que mestrado que procurou avaliar condições psicológicas de cuidadores de idosos com demência, especificamente as lembranças de cuidados parentais e condições econômicas. Objetivo: analisar a percepção das lembranças de cuidadores familiares de idosos com TNM, sobre os cuidados parentais recebidos na infância e adolescência e dados sobre a classe econômica destes cuidadores. Método: a amostra foi composta por 54 cuidadores, atendidos: 1) na Associação Brasileira de Alzheimer - Subregional Santos; 2) no Serviço de Atendimento em Demência, da UNIFESP, em Santos; e 3) no Centro de Referência do Idoso de Cubatão - cidades da Baixada Santista (SP). Os instrumentos de avaliação utilizados foram: 1) o Critério de Classificação Econômica Brasil (CCEB); e 2) a Escala *Egna Minnen Beträffande Uppfostran* (EMBU). Os dados foram tratados estatisticamente de forma descritiva. Resultados: as lembranças dos cuidados parentais recebidos pelas mulheres indicaram padrões negativos de 'rejeição' e de 'superproteção' recebidos da mãe. Nos homens, houve prevalência de padrão de vinculação positiva de 'calor emocional' recebido da mãe. Considerações finais: o estudo sugere que os cuidadores analisados encontravam-se em situação de vulnerabilidade social, com prejuízos com respeito às interações psicossociais para além do contexto familiar mais próximo. Quanto à vinculação parental, o estudo sugere que as mães foram as que tiveram maior influência nos participantes desta amostra.

## PALAVRAS-CHAVE

Cuidador familiar. Transtorno Neurocognitivo Maior. Doença de Alzheimer. Cuidados parentais.

\* Laboratório de Psicologia Ambiental e Desenvolvimento Humano, Universidade Federal de São Paulo - campus Baixada Santista (Santos, São Paulo, Brasil).

\*\* Professora Associada do Departamento de Ciências do Mar, Universidade Federal de São Paulo - campus Baixada Santista (Santos, São Paulo, Brasil).

\*\*\* Professora Associada do Departamento de Educação, Saúde e Sociedade, Curso de Terapia Ocupacional, Universidade Federal de São Paulo - campus Baixada Santista (Santos, São Paulo, Brasil).

## INTRODUÇÃO

Nunca na história se viu um número tão grande de pessoas vivendo por tanto tempo. Bebês nascidos no século XXI devem viver pelo menos duas décadas a mais que os nascidos na metade do século XX. Juntos, a redução das taxas de fertilidade e o aumento da longevidade estão fazendo o mundo envelhecer num ritmo muito acelerado (OMS, 2008, online).

Esse aumento expressivo da população idosa representa uma conquista no desenvolvimento dos povos, mas traz também ampliação dos desafios característicos dessa etapa da vida. Um deles é a perda de autonomia e gradual incapacidade dos idosos, causadas pelos quadros demenciais. Destes quadros demenciais que estão dentro do Transtorno Neurocognitivo Maior (TNM), a demência da Doença de Alzheimer é uma condição que exige a presença de cuidadores (FAMILY CAREGIVER ALLIANCE, 2016, online).

Os cuidados aos idosos com TNM podem ser realizados por cuidadores profissionais, e/ou cuidadores familiares, sendo que os cuidadores familiares, em geral, não recebem remuneração pela tarefa de cuidado, e tal tarefa muitas vezes os impede de realizar atividades remuneradas. Há famílias que não podem cuidar de seus parentes com TNM por conta de compromissos com o trabalho externo (CAMARANO, 2016). Os problemas financeiros são tidos como fortes componentes para a negativa qualidade de vida dos cuidadores familiares e também de idosos com TNM (BORIM, SANTIMARIA, MORETTO, 2016).

O exercício do cuidado a idosos com TNM pelo familiar pode representar não apenas um impedimento para o trabalho remunerado, sendo que a tarefa exige um conjunto de recursos cognitivos e emocionais, que nem sempre o cuidador dispõe. Impactos emocionais, vulnerabilidade e estresse do cuidador familiar em virtude da atividade do cuidado foram indicados no estudo realizado por Ribeiro, Novelli e Oliveira-Monteiro (2018). Novelli, Nitrini e Caramelli (2010, online) já haviam ressaltado que a atenção dada ao cuidador contribuiria para uma melhor qualidade do cuidado oferecido aos idosos, e na adesão aos tratamentos, com consequências na melhoria da qualidade de vida para os idosos, e também para seus cuidadores.

Apesar de alguns estudos considerarem o domicílio do idoso o melhor local para o cuidado, Areosa *et al.* (2014, online) questionaram se os cuidadores familiares são e/ou estão preparados para essa incumbência. Muitas vezes um familiar assume o cuidado não por escolha, mas sim sentindo-se obrigado, sentimento que pode levar a uma sobrecarga maior na realização das tarefas do cuidado, se comparadas às exercidas por um cuidador profissional. Essa característica de cumprimento de ‘obrigação’ pode mobilizar os cuidadores a desejarem e perceberem como essencial a ajuda de outros familiares e amigos (PIRES, 2012). Além disso, o cuidador familiar, que frequentemente realiza muitos outros afazeres no cuidado do lar, além do cuidado ao idoso com TNM, não teve preparo técnico para o exercício deste cuidado (AREOSA *et al.* 2014). A tarefa costuma ser árdua e desgastante (AREOSA *et al.* 2014; BOM *et al.* 2014; ROSSI *et al.* 2017, online).

Assim, por terem maiores índices de sobrecarga nos cuidadores familiares que nos cuidadores profissionais, autores alertam para a necessidade de se desenvolver estratégias de formação e informação voltadas aos cuidadores familiares, para a manutenção de sua saúde física e mental (AREOSA *et al.*, 2014; BOM *et al.*, 2014; ROSSI *et al.*, 2017, online).

Como a vida mental não apresenta descontinuidade, segundo hipóteses psicanalíticas, o que foi vivido em etapas iniciais do desenvolvimento do indivíduo encontra-se, em geral de forma inconsciente (também por pressupostos psicanalíticos), na vida mental dos adultos. Sendo assim, os cuidadores em sua tarefa de cuidados à idosos com TNM, lidam com suas próprias funções adultas, cognitivas e emocionais, mas também com elementos emocionais associados a seu desenvolvimento anterior, que podem levar a regressões e atuações. Assim, padrões de vinculação parental dos cuidadores com seus pais idosos e demenciados, podem se associar, e até serem evocados, nesse cuidado. Padrões dos cuidados recebidos podem se reproduzir, em emoções e comportamentos, mas também se restaurar, em suas dificuldades. Os cuidadores de idosos são muitas vezes seus filhos, exercendo o encargo de cuidar de quem os cuidou, ou cuidar de familiares representativos de suas figuras de pai e mãe (AREOSA *et al.*, 2014; CAMARANO, 2016).

Outros elementos vão interagir na diáde cuidador familiar - idoso cuidado, fatores como, características biopsicossociais das pessoas, processos, contextos ambientais e cronológicos, permeiam as interações presentes no desenvolvimento humano (BRONFENBRENER, MORRIS, 1998). Baixa escolaridade e dificuldades financeiras, também permeiam as relações de cuidado, trazendo prejuízos à saúde e qualidade de vida de cuidadores e seus idosos (BORIM, SANTIMARIA, MORETTO, 2016; CAMARANO, 2016).

A partir dessas colocações, apresenta-se este estudo que teve por objetivo analisar a percepção das lembranças de cuidadores familiares de idosos com TNM, sobre os cuidados parentais recebidos na infância e adolescência e dados sobre a classe econômica destes cuidadores.

## MÉTODO

### Participantes

O presente estudo é parte de uma pesquisa sobre aspectos psicossociais de cuidadores de idosos com TNM (RIBEIRO, NOVELLI, OLIVEIRA-MONTEIRO, 2018).

A partir de critérios de acessibilidade e conveniência, numa amostra do tipo não probabilística e intencional, durante o período de maio a agosto de 2017, foram convidados a participar da pesquisa cuidadores familiares de idosos, frequentadores de três serviços de suporte e atendimento à idosos com TNM da Baixada Santista (SP): Serviço de Atendimento em Demência (SADe) da Universidade Federal de São Paulo - *campus* Baixada Santista (UNIFESP/BS), em Santos (SP), Centro de Referência do Idoso (CRI) em Cubatão (SP) e Grupo de Suporte e Orientação da Associação Brasileira de Alzheimer (ABRAz), sub-regional de Santos (SP).

Foram adotados como critérios de inclusão na amostra: ser responsável pelo cuidado integral ou parcial do idoso por, pelo menos, três dias na semana; ter entre 18 e 59 anos (não idoso); realizar a atividade de cuidador desse idoso há pelo menos um ano; ter vínculo familiar em qualquer grau com o idoso com TNM; e que o idoso cuidado tivesse o diagnóstico de síndrome demencial declarado pelo cuidador. Foram critérios de exclusão: ser responsável pelo cuidado integral ou parcial de mais de um idoso; ser cuidador de idosos com outras doenças neurológicas associadas aos TNM; e ser cuidador com indicativos de transtornos psicológicos relatados ou percebidos pelo pesquisador durante a entrevista. O total de participantes foi definido pelo término do período de levantamento de dados.

## Materiais

Os instrumentos utilizados foram: Critério de Classificação Econômica Brasil (CCEB), para caracterização das classes econômicas dos participantes e a Escala Egna Minnen Beträffande Uppfostran (EMBU) para as lembranças de cuidados parentais.

O CCEB é um instrumento da Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa (ABEP, 2015, online), que, baseado em dados do IBGE, verifica classes econômicas A, B, C, e D-E.

As lembranças de cuidados parentais recebidos pelos participantes foram verificadas com uso da EMBU, um instrumento que avalia práticas parentais recebidas na infância e adolescência, a partir de lembranças do investigado. A EMBU foi validada inicialmente por Perris *et al.* (1980), e utilizada na Inglaterra, no Japão, nos Estados Unidos, em Portugal, Espanha, Guatemala, Grécia, Itália, Alemanha, Austrália e Venezuela. No Brasil, a EMBU foi validada por Kobarg, Vieira e Vieira (2010, online). O instrumento é composto por 23 itens referentes a cada um dos progenitores (pai e mãe), registrados numa escala tipo *Likert* de quatro pontos ('não, nunca'=1; 'sim, ocasionalmente'=2; 'sim, frequentemente'=3 e 'sim, a maior parte do tempo'=4), com respeito a três padrões da lembrança da vinculação parental: 1) 'calor emocional' (sensação de conforto, aceitação, encorajamento, ajuda, apoio, compensação, expressão verbal e física de amor e carinho), gerador de sentimentos de segurança; 2) 'rejeição' (comportamentos para mudar a vontade dos indivíduos, sentidos como forma de pressão, com castigos físicos, privação de objetos ou privilégios, e aplicação concreta de força), gerando sensações de rejeição; e 3) 'superproteção' (excessiva proteção e preocupação), geradora de estresse, inseguranças, adversidades, infantilização, e intrusão.

## Procedimentos

Como parte do estudo sobre aspectos psicossociais de cuidadores de idosos com TNM (RIBEIRO, NOVELLI, OLIVEIRA-MONTEIRO, 2018), a investigação respeitou normas éticas de pesquisa com seres humanos, tendo sido aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UNIFESP (Registro nº 1659/2016) e teve autorização dos serviços onde aconteceram as coletas de dados. Todos os participantes assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Os participantes responderam aos questionários de forma individual, com auxílio da pesquisadora (primeira autora deste artigo), num modelo de entrevista, nas dependências da UNIFESP/BS (onde aconteciam as reuniões do SADE e da ABRAZ) e no CRI. Devido à impossibilidade de locomoção do cuidador até os locais de coleta, a pesquisadora fez a coleta de dados na residência de quatro cuidadores. Mais dados sobre procedimentos éticos e de coleta podem ser verificados em Ribeiro, Novelli e Oliveira-Monteiro (2018).

O Critério Brasil foi analisado segundo indicações da ABEP (2015) para o instrumento. As classes econômicas foram agrupadas em A-B, C e D-E.

Os dados da escala EMBU foram sistematizados em uma planilha, para o cálculo dos escores foi somada à pontuação de cada dimensão, dividida pelo número de questões, procedimento que tornou os escores homogêneos e passíveis de comparações. Foram somadas as médias das respostas brutas de cada item (na escala de 1 a 4 para cada fator: pai e mãe) e divididas pelo número de respostas das dimensões: 'calor emocional', 'rejeição' e 'superproteção' (KOBARG, VIEIRA, VIEIRA, 2010, online).



## Resultados

A amostra de onde os dados foram coletados foi composta por 54 cuidadores familiares de idosos com TNM. Nove desses cuidadores eram homens (17%) e 45 mulheres (83%).

Qualidade das lembranças de cuidados parentais recebidos

A Tabela 1 apresenta os resultados da escala EMBU, que avaliou lembranças de cuidados parentais recebidos na infância e adolescência dos cuidadores familiares avaliados.

Tabela 1 - Medidas descritivas das variáveis 'calor emocional', 'rejeição' e 'superproteção', em relação ao pai e à mãe, avaliadas pela EMBU

		Média	Desvio-padrão	Mínimo-máximo	
<b>Calor emocional</b>	<b>Pai</b>	<b>Homem</b>	2,03	0,48	1,28-2
		<b>Mulher</b>	2,14	0,55	1,00-3,42
		<b>Total</b>	2,12	0,54	1,00-3,42
	<b>Mãe</b>	<b>Homem</b>	2,35	0,36	1,71-2,85
		<b>Mulher</b>	2,27	0,51	1,42-3,71
		<b>Total</b>	2,29	0,48	1,42-3,71
<b>Rejeição</b>	<b>Pai</b>	<b>Homem</b>	2,18	0,46	1,25-2,75
		<b>Mulher</b>	2,29	0,53	1,00-3,25
		<b>Total</b>	2,27	0,51	1,00-3,25
	<b>Mãe</b>	<b>Homem</b>	2,51	0,33	2,00-3,12
		<b>Mulher</b>	2,53	0,40	1,50-3,5
		<b>Total</b>	2,53	0,38	1,50-3,5
<b>Superproteção</b>	<b>Pai</b>	<b>Homem</b>	1,76	0,47	1,00-2,33
		<b>Mulher</b>	1,90	0,55	1,00-3,5
		<b>Total</b>	1,87	0,53	1,00-3,5
	<b>Mãe</b>	<b>Homem</b>	1,95	0,4	1,33-2,5
		<b>Mulher</b>	2,00	0,51	1,00-3,66
		<b>Total</b>	1,99	0,49	1,00-3,66

Os dados da Tabela 1 mostram que as maiores médias quanto aos padrões de vinculação, do tipo positivo ('calor emocional') e dos tipos negativos ('rejeição' e 'superproteção'), foram encontradas com relação às mães dos investigados.

Os homens da amostra apresentaram maiores médias no padrão positivo de vinculação, o de 'calor emocional'. Um interessante dado foi apresentado pelas mulheres, que tiveram maiores médias para padrões negativos de vinculação materna, tanto em 'rejeição' como em 'superproteção'.

Quanto à classe econômica, pouco mais da metade da amostra (52%), pertencia às classes econômicas C, D-E, de acordo do o Critério de Classificação Econômica Brasil (CCEB).

## Discussão

## Aspectos econômicos:

De acordo com o estudo de Ribeiro, Novelli e Oliveira-Monteiro (2018), a maioria dos cuidadores (63%) não realizava atividade remunerada e exercia o cuidado do idoso há mais de três anos (57,4%). A avaliação das classes econômicas desta amostra, realizada através do CCEB, indicou que mais da metade dos participantes (52%) pertencia às classes econômicas C e D-E (aquelas consideradas mais baixas e em possível situação de vulnerabilidade).

Uma condição econômica mais prejudicada em cuidadores familiares de idosos também é referida em outros estudos, e esse prejuízo econômico pode estar relacionado ao fato de que os cuidadores familiares passam grande parte de seu tempo, dedicados ao cuidado, sem poder exercer outras atividades remuneradas (ANJOS *et al.*, 2017; GUTIERREZ *et al.*, 2014; SANCHO, 2015). Ainda nesse sentido, analisando artigos nacionais e internacionais sobre o impacto dos custos econômicos da doença de Alzheimer (DA), no Brasil, Gutierrez *et al.* (2014) encontraram que, nos casos de DA leve, o maior custo econômico era relativo ao tempo do cuidador, sem remuneração. Já o estudo de Ferretti *et al.* (2018, online) indicou que os custos com a doença podiam variar de acordo com sua gravidade, e nos casos em que a doença estava em estágio avançado, eram mais importantes os custos econômicos relativos à institucionalização.

Para além de prejuízos financeiros, o cuidar pode produzir pressões e efeitos na vida do cuidador, como estresse e distúrbios na vida pessoal, social, saúde, bem estar físico e emocional (AREOSA *et al.*, 2014; CAMARANO, 2016; RIBEIRO, NOVELLI, OLIVEIRA-MONTEIRO, 2018).

Nem sempre os cuidadores estão dispostos a reconhecer, além do cansaço físico, sofrimentos emocionais e dificuldades financeiras avivados no exercício do cuidar. É comum que neguem suportar um peso maior do que podem aguentar, opondo-se a qualquer dúvida sobre sua habilidade física e mental para cuidar do membro da sua família (ANDRADE, 2009).

Muitos dos investigados da amostra referiram prejuízos na vida profissional, pois muitos abandonaram o emprego; nas relações interpessoais e lazer (recursos protetivos – aqueles apoiam e favorecem o desenvolvimento individual e social, e podem remover ou minorar o impacto de danos, auxiliando na manutenção do bem estar da pessoa), além de que muitos estavam há mais de três anos dedicados aos cuidados com o parente idoso com TNM. Entretanto, 78% dos pesquisados mencionaram compartilhamento no cuidado (todos os homens investigados, e 33 das 45 mulheres da amostra) (RIBEIRO, NOVELLI, OLIVEIRA-MONTEIRO, 2018). Em alguns casos as famílias se cotizam para contratar um cuidador, muitas vezes uma empregada doméstica e sem qualificação para o trabalho, mas que com boa convivência com o idoso.

Para além dos prejuízos financeiros, Pereira (2008) já ressaltara a necessidade da ampliação de pesquisas voltadas a complexidade de fatores causadores da baixa satisfação com a vida, em cuidadores familiares. No estudo de Ribeiro, Novelli & Oliveira-Monteiro (2018) foram encontrados indicadores de problemas internalizantes (da ordem de ansiedade e depressão) em mulheres cuidadoras de idosos com TNM. Ao lado de indicadores de problemas internalizantes em cuidadores durante seu primeiro ano de cuidado (etapa na qual poderiam ainda não ter desenvolvido estratégias de adaptação à tarefa), esse estudo alertava que problemas emocionais tendiam a subir nos cuidadores com tempo de cuidado superior a três anos, provavelmente por maior exaustão.

## Prejuízos nas interações sociais:

Além das mudanças na vida profissional interrompida e consequente queda do poder aquisitivo, nas interações com a família e com amigos, na vida sexual, nos estudos e no lazer, os participantes também referiram ter ficado mais isolados, recebendo poucas visitas e tendo dificuldade para fazer passeios (RIBEIRO, NOVELLI & OLIVEIRA-MONTEIRO, 2018). Esses prejuízos na qualidade de vida mostram um ônus importante trazido pelo cuidado aos idosos com TNM, advertindo para possibilidade de condição de maior vulnerabilidade social nesse segmento. O estudo de Andrade (2009, online) alertava que, devido ao vínculo de dependência criado com o familiar afetado pela doença, o cuidador perde gradualmente sua independência: esquece-se e não reserva tempo para descansar, abandona passatempos, deixa de se comunicar com amigos, e por vezes, paralisa seus projetos de vida. O estudo de Ribeiro, Novelli e Oliveira-Monteiro (2018) mostrou que 87% dos investigados indicaram prejuízos em suas relações sociais, advindos dos encargos do cuidado do idoso com TNM.

## Qualidade das lembranças de cuidados parentais recebidos

Uma vez que as maiores médias quanto aos padrões de vinculação, foram encontradas com relação às mães dos investigados, esse dado pode ser refletido em termos de que a figura materna tende a carregar esse forte símbolo do cuidado, seja por aspectos etológicos, psicológicos, culturais ou históricos. As lembranças do cuidado parental recebido, foi de maior positividade advindo da figura materna para os homens. Enquanto que para as mulheres foi de padrões negativos e positivos. Entretanto, de acordo com o estudo de Ribeiro, Novelli, Oliveira-Monteiro (2018), foram as mulheres da amostra que mais referiam sentimentos positivos despertados pelo cuidado do idoso doente.

De acordo com alguns estudiosos sobre os estilos parentais, através da forma como criam seus filhos os pais podem influenciar as famílias e a sociedade, através da identificação de modelos de estilos parentais (autoritário, permissivo, autoritativo e não permissivo), e também que a criação parental pode ser associada a melhor qualidade de vida na idade adulta (MACARINI *et al*, 2010, online; ZIMMERMANN, EISEMANN, & FLECK, 2008; WEBER *et al*, 2004).

Apesar do estudo de Hennig (2008, online) sinalizar para relações significativas entre memórias de cuidado na infância e práticas educativas na vida adulta, há indicações de que a educação recebida pela pessoa nem sempre corresponde ao que os pais acreditam ter oferecido, parecendo haver uma tendência dos pais perceberem sua maneira de educar de forma diferente da percebida pelos filhos (OLIVEIRA *et al.*, 2002; WEBER *et al*, 2010, online). Também parece que há relação entre o funcionamento familiar e a formação de vínculos, sugerindo que ambientes mais conflitivos interferem na qualidade do vínculo familiar (TEODORO *et al.*, 2010, online).

Alguns estudos apontam ainda, evidências de que os comportamentos parentais podem ser associados à ansiedade, depressão, agorafobia, transtorno do pânico, e que os efeitos da rejeição e superproteção têm as mesmas conotações para crianças, adolescentes e adultos (MURIS & MERCKELBACH, 1998; SOMEYA *et al.*, 2000, online; MARKUS *et al.*, 2003). Outras evidências são de que há interações entre sexo e a posição de ordem de nascimento, sendo rejeição paterna (homens>mulheres), gênero e ordem de nascimento em calor emocional para ambos os pais (mulher>homem e filho único>meio ou último filho) e superproteção e rejeição materna (mulheres>homens) (SOMEYA *et al.*, 1999, online). Padrões de criação parental negativos parecem contribuir para o desenvolvimento de transtorno de

personalidade borderline e transtornos mentais, sendo o calor emocional materno um fator protetivo (HUANG, et al., 2014; REICHENHEIM, SAMPAIO, MOARES, 2016, online).

Altos escores de rejeição e baixos escores de calor emocional podem estar associados a relacionamentos ruins com os pais, ausência de apoio familiar, sentimentos de rejeição, disciplina severa e falta de supervisão dos pais (PENELO, VILADRICH, DOMÈNECH, 2010). Em contrapartida o estilo parental que promove suporte emocional está positivamente relacionado com a motivação e a satisfação nos filhos, corroborando a idéia de que o suporte emocional dos pais interfere no nível motivacional dos filhos (MIZOGUCHI, BALBIM, VIEIRA, 2013, online).

Um importante limite deste estudo foi não ter avaliado impactos desses padrões de vinculação verificados, para avançar além dessa descrição de dados das lembranças sobre cuidados recebidos na infância e adolescência dos cuidadores da amostra. Tal limite impediu análises das relações entre essas memórias de cuidados recebidos e aspectos do contexto geral do cuidado ofertado. Futuras pesquisas poderão investigar relações desses padrões com as práticas de cuidado do idoso familiar.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da presente pesquisa indicaram uma tendência à condição de vulnerabilidade social do cuidador familiar pelo exercício do cuidado de um idoso com TNM conforme apontado no estudo de Ribeiro, Novelli, Oliveira-Monteiro (2018). As alterações negativas econômicas e nos contatos sociais mais amplos, relatadas por homens e mulheres investigados, e as dificuldades na regulação dos sentimentos hostis vivenciados no cuidado dos pais, pareceram formar um binômio adverso para a qualidade de vida dessa população. Nos casos das famílias em situação de vulnerabilidade, se fazem necessárias intervenções de apoio psicossociais e econômicas.

Entretanto, os resultados sobre os dados de vinculação parental sugerem que as mães foram as que tiveram maior influência nos padrões de vinculação positivas desta amostra, que pode representar um fator de proteção para o desenvolvimento de patologias mentais na população estudada.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, A. M. E. “Escuela de Cuidadores” como programa psicoeducativo para cuidadores informales de adultos mayores con demencia. *Rev Cubana Salud Pública*, Ciudad de La Habana, v. 35, n. 2, jun. 2009. Disponível em: <[http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0864-34662009000200019&lng=es&nrm=iso](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662009000200019&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em 17 Jan 2018.
- ANJOS, K. F. et al. Homem cuidador familiar de idosa com doença de alzheimer. *Revista Saúde e Pesquisa*, v. 10, n. 2, p. 317-324, 2017. DOI: 10.177651/1983-1870.2017v10n2p317-324
- AREOSA, S. V. C. et al. Cuidar de si e do outro: estudo sobre os cuidadores de idosos. *Psicologia, Saúde & Doenças*, v. 15, n. 2, p. 482-494, jun 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-00862014000200012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-00862014000200012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 19 out. 2017.
- ABEP. Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa. *Critério de Classificação Econômica Brasil*. São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/Ncbreu>>. Acesso em 20 mar. 2017.
- BOM, F. S. et al. Informal caregiver for elderly: educational technology for the provided quality of care and self-care. *Journal of Nursing UFPE*, v. 8, n. 10, p. 3576-80, 2014. DOI: 10.5205/rISSN:1981-8963eu-

ol.6039-55477-1-ED.0810201441

BORIM, F. S. A., SANTIMARIA, M. R., MORETTO, M. C. *Tratado de Geriatria e Gerontologia*. 4a ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2016.

BRONFENBRENNER, U.; MORRIS, P. A. The ecology of developmental processes. In: DAMON, W.; LERNER, R. M. (Orgs.). *Handbook of child psychology*, Vol. 1: Theoretical models of human development. New York: John Wiley, 1998. p. 993-1028.

CAMARANO, A. A. Política de Cuidados para a População Idosa/Necessidades, Contradições e Resistências. In: BORIM, F. S. A., SANTIMARIA, M. R., MORETTO, M. C. *Tratado de Geriatria e Gerontologia*. 4.ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2016.

FAMILY CAREGIVER ALLIANCE. Caregiver Statistics: Demographics, 2016. Disponível em: [www.caregiver.org/caregiver-statistics-demographics](http://www.caregiver.org/caregiver-statistics-demographics). Acesso em: 19 out. 2017.

FERRETTI, C., SARTI, F.M., NITRINI, R., FERREIRA, F.F., BRUCKI, S.M.D. Uma avaliação dos custos diretos e indiretos da demência no Brasil. *Plos One*, março, 1, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0193209>

GUTIERREZ, B. A. O. *et al.* Impacto econômico da doença de Alzheimer no Brasil: é possível melhorar a assistência e reduzir custos? *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 19, n. 11, p. 4479-4486, 2014. DOI: 10.1590/1413-812320141911.03562013

HENNIG, F. *Relação entre Práticas Educativas Parentais e Memórias de Cuidados na Infância*. Dissertação(Mestrado em Psicologia), Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis (SC). 2008. 136 páginas. Disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/30372014.pdf>. Acesso em 20 dez. 2017.

HUANG, J. *et al.* Childhood experiences of parental rearing patterns reported by Chinese patients with borderline personality disorder. *International Journal of Psychology*, 2014. DOI:10.1002/ijop.12007.

KOBARG, A. P. R. VIEIRA, V. VIEIRA, M. L. Validação da escala de lembranças sobre práticas parentais (EMBU). *Avaliação psicológica*, v. 9, n. 1, p. 77-85, abr. 2010. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/avp/v9n1/v9n1a09.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2017.

MACARINI, S. M. *et al.* Práticas parentais: uma revisão da literatura brasileira. *Arq. bras. psicol.*, Rio de Janeiro, v. 62, n. 1, p. 119-134, abr. 2010. Disponível em <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S180952672010000100013&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S180952672010000100013&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 26 dez. 2017.

MARKUS, *et al.* Factors of perceived parental rearing styles: the EMBU-C examined in a sample of Dutch primary school children. *ScienceDirect*, Elsevier, Vol. 34, Issue 3, February 2003, Pages 503-519. [https://doi.org/10.1016/S0191-8869\(02\)00090-9](https://doi.org/10.1016/S0191-8869(02)00090-9).

MIZOGUCHI, M. V.; BALBIM, G. M. & VIEIRA, L. F. Estilo parental, motivação e satisfação de atletas de beisebol: um estudo correlacional. *Rev. educ. fis. UEM* [online]. 2013, vol.24, n.2, pp.215-223. ISSN 1983-3083. <http://dx.doi.org/10.4025/reveducfis.v24.2.16282>.

MURIS, P., MERCKELBACH, H. Perceived parental rearing behaviour and anxiety disorders symptoms in normal children. *Personality and Individual Differences*, 25(6), 1199-1206. December, 1998. [http://dx.doi.org/10.1016/S0191-8869\(98\)00153-6](http://dx.doi.org/10.1016/S0191-8869(98)00153-6)

NOVELLI, M. M. P. C.; NITRINI, R.; CAMELLI, P. Cuidadores de idosos com demência: perfil sociodemográfico e impacto diário. *Revista de Terapia Ocupacional da Universidade de São Paulo*, v. 21, n. 2, p. 139-147, 2010. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rto/article/viewFile/14097/15915>. Acesso em: 30. nov. 2017.

OMS. Organização Mundial de Saúde. *The World Health Report 2008: Primary health care now more than ever*. Geneva, 2008. Disponível em: >[http://www.who.int/whr/2008/whr08\\_en.pdf](http://www.who.int/whr/2008/whr08_en.pdf)<. Acesso em: 03 nov. 2016.

PENELO, E.; VILADRICH C. & DOMÈNECH, J. M. Perceived rearing style in childhood structure and concurrent validity on the Egna Mnenen Beträffande Uppfostran - Child Version in clinical set-

tings. *Compr psiquiatria*. 2010 jul-ago; 51 (4): 434-42. doi: 10.1016 / j.comppsy.2009.08.003. Errata em *Compr psiquiatria*. 2011 nov-dez; 52 (6): 780.

PEREIRA, A. S. C. A. *Cuidadores familiares e idosos dependentes: perfil, motivos e satisfação com a vida*. Dissertação (Mestrado em Gerontologia) - Universidade de Aveiro, Portugal. 2008.

PERRIS, C. *et al.* Development of a new inventory assessing memories of parental rearing behaviour. *Acta Psychiatrica Scandinavica*, v. 61, n. 4, p. 265-274, 1980. DOI: 10.1111/j.1600-0447.1980.tb00581.x

PIRES, A. C. *Capacitar a família na adaptação ao papel de cuidadoras perante situações de dependência aguda*. Dissertação (Mestrado em Enfermagem de Saúde Familiar) - Instituto Politécnico de Santarém, Santarém. 2012.

REICHENHEIM, M. E.; SAMPAIO, P. F., MORAES, C. L. Estrutura dimensional da versão brasileira do instrumento s-EMBU para aferição de práticas educativas parentais em adolescentes. *Cad. Saúde Pública* [online]. 2016, vol.32, n.8, e00179915. Epub Aug 08, 2016. ISSN 1678-4464. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00179915>.

RIBEIRO, J.V.S., NOVELLI, M.M.P.C., OLIVEIRA-MONTEIRO, N.R. Psychological conditions in caregivers of the elderly with dementia: brazilian cases. *MOJ Gerontol Ger.*, 2018;3(2):188-194. DOI: 10.15406/mojgg.2018.03.00112

ROSSI, V. E. *et al.* Perfil dos cuidadores de idosos com doença de Alzheimer de uma cidade do interior de Minas Gerais. *Revista Ciência Et Praxis*, v. 8, n. 16, p. 27-32, 2017. Disponível em: <http://revista.uemg.br/index.php/praxys/article/view/2220/1203>. Acesso em: 30 nov. 2017.

SANCHO, L. G. Atenção à saúde na síndrome demencial: qual será o impacto econômico dessa atenção no Brasil? *Saúde em Debate*, v. 39, n. 105, p. 551-560, 2015. DOI: 10.1590/0103-110420151050002021

SOMEYA, *et al.* Panic disorder and perceived parental rearing behavior investigated by the japanese version of the embu scale. *Medline*. PMID: 10945135 DOI: 10.1002 / 1520-6394 (2000) 11: 4 <158 :: AID-DA2> 3,0.CO; 2-4.

SOMEYA, *et al.* Characteristics of perceived parenting styles un japan using the embu scale. *Acta Psychiatr Scand*. Outubro de 1999; 100 (4): 258-62.

TEODORO, M. *et al.* Propriedades psicométricas do Parental Bonding Instrument e associação com funcionamento familiar. *Avaliação Psicológica*, 2010. pp. 243-251. Disponível em: <<http://revele.com.veywww.redalyc.org/articulo.oa?id=335027283009>> ISSN 1677-0471. Acesso em 17 jan 2018.

WEBER, L. N. D. *et al.* Identificação de estilos parentais: o ponto de vista dos pais e dos filhos. *Psicol. Reflex. Crit.*, Porto Alegre, v. 17, n. 3, p. 323-331, 2004. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-79722004000300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-79722004000300005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 27 Dez. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-79722004000300005>.

ZIMMERMANN, J., EISEMANN, M., & FLECK, M. (2008). Is Parental Rearing an Associated Factor of Quality of Life in Adulthood? *Quality of Life Research*, 17(2), 249-255. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/40212654>

## ABSTRACT

Introduction: the increase of the elderly population presents new challenges for the confrontation of dementia syndromes. Elderly people with Major Neurocognitive Disorder (MND) needs specific care normally performed by a relative. This study is part of a Master's thesis that sought to assess psychological conditions of caregivers of elderly people with dementia, specifically memories of parental care and economic conditions. Objective: to analyze the perception of the memories of family caregivers of the elderly with MND, about the parental care received in childhood and adolescence and data on the economic class of these caregivers. Method: the sample consisted of 54 caregivers, attended: 1) in the Brazilian Association of Alzheimer - Santos Subregional; 2) in the Service of Dementia Care, of UNIFESP, in Santos; and 3) in the Reference Center for the Elderly in Cubatão - cities of Baixada Santista (São Paulo State). The evaluation instruments used were: 1) the Brazilian Economic

Classification Criterion (CCEB); and 2) the Egna Minnen Beträffande Uppfostran Scale (EMBU). The data were treated statistically in a descriptive way. Results: memories of parental care received by women indicated negative patterns of 'rejection' and 'overprotection' received from the mother. In men, there was a prevalence of positive bonding pattern of 'emotional warmth' received from the mother. Final considerations: the study suggests that the caregivers analyzed were in a situation of social vulnerability, with losses with respect to psychosocial interactions beyond the closest family context. Regarding parental bonds, the study suggests that the mothers had the greatest influence on the participants of this sample.

**KEYWORDS**

Family caregiver. Major Neurocognitive Disorder (MND). Alzheimer's disease. Parental care.





# A JUSTIÇA RESTAURATIVA E SUA APLICAÇÃO AOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E FUNDIÁRIOS URBANOS

RENATA SANCHEZ GUIDUGLI GUSMÃO\*

## RESUMO

A Justiça Restaurativa, cujo conceito ainda não está completamente fechado pelos doutrinadores, traz uma proposta de mudança de paradigmas que visa à modificação do conceito de justiça. Pensada inicialmente para aplicação aos conflitos criminais, e visando ao atendimento das necessidades da parte mais invisibilizada dessas questões, a vítima, atualmente tem sido difundida em outras searas diante de sua potência transformadora. Além de transformação de relacionamentos, cuida-se de valorizar e criar o sentido de pertencimento nos envolvidos nas questões conflituosas, quer sejam elas de natureza penal, socioambiental ou de quaisquer outras naturezas. Em verdade, nas questões socioambientais e fundiárias, um novo olhar para o pertencimento das pessoas ao ambiente em que estão inseridas é o grande desafio da Justiça Restaurativa, que compõe um movimento social que busca instalar de modo concreto a Cultura de Paz e os Direitos humanos em nossa sociedade. Uma das questões socioambientais mais prementes é a regularização fundiária urbana, disciplinada pela Lei n. 13.465/17, que se constitui num dos instrumentos de maior relevância para a reorganização de áreas inadequadamente ocupadas, via de regra periferias das cidades sem qualquer infraestrutura. Trata-se de garantir o direito à moradia digna àqueles que, por falta de uma política habitacional adequada e efetiva, não têm onde morar (TEODORO, 2021, p. 07). Como bem aponta Gilberto Passos de Freitas, no prefácio à obra *Regularização Fundiária Urbana e Mediação*:

A regularização fundiária se constitui num processo que abrange aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais, tendo como objetivo legalizar a permanência daqueles que se encontravam nas áreas ocupadas e promover melhorias no ambiente urbano, na qualidade de vida dos ocupantes e na erradicação da miséria, na inclusão social, maior segurança e uma vida mais digna para as pessoas (TEODORO, 2021, p. 07).

E, assim, entende-se que nos conflitos socioambientais, geralmente envolvendo um elevado número de pessoas, órgãos municipais e até mesmo o Poder Judiciário, o diálogo com a comunidade envolvida

\* Juíza de Direito do TJSP, Pós-Graduada em Direito Processual Civil pela Escola Paulista da Magistratura, Mestranda em Direito pela Universidade Católica de Santos e Pós-Graduada em Justiça Restaurativa pela Universidade Santa Cecília.

objetiva conduzir o conflito com razoabilidade, dando aos ocupantes – vítimas da falta de estrutura urbana – a oportunidade de serem ouvidos, dialogando com o Poder Público para, juntos, chegarem a uma decisão para que a todos atenda visando à garantia da efetividade do princípio da cidadania e contribuindo para uma sociedade melhor.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Justiça Restaurativa. Conflitos socioambientais. Moradia. Pertencimento.

## **1. INTRODUÇÃO**

O presente trabalho visa tecer comentários sobre um tema atual e de grande importância, que é a Justiça Restaurativa, que nos traz um novo paradigma de transformação social em busca da cultura da paz, e mostrar sua eficácia para a proteção do meio ambiente e todo o cidadão, estudando, assim, as possibilidades de sua aplicação às questões ambientais e socioambientais.

A Cultura de Paz está intrinsecamente relacionada à prevenção e à resolução não violenta de conflitos. É uma cultura baseada na tolerância, na solidariedade e no compartilhamento em base cotidiana, sendo um grande “guarda-chuva” de ações, na qual há o respeito aos direitos individuais, assegurando a liberdade de opinião e a democracia nas relações, e se empenha em prevenir desordens e desconfortos, resolvendo-os em suas bases. Essa cultura procura resolver os problemas por meio do diálogo, da negociação e da mediação (PELIZZOLI, 2016).

A Justiça Restaurativa tem como objetivo abordar mecanismos para resolução de conflitos, e que diferentemente do processo tradicional, onde há vencedor e vencido, há uma efetiva busca do acesso à justiça e dos direitos do cidadão.

Para uma convivência pacífica, deve-se observar que o conflito é inerente ao indivíduo e que algumas vezes tem aspecto positivo (PELIZZOLI, 2016); o conflito é material para transformação. Porém, quando há aspectos negativos, não se despreza este potencial, razão pela qual estão sendo estudadas algumas formas diversas e pacíficas de resolução e transformação dos conflitos.

Busca-se trazer uma definição de Justiça Restaurativa, teoria e métodos, realizando um recorte particular sobre a possibilidade de sua aplicação junto a conflitos de natureza ambiental e urbanística, apenas utilizando da teoria, sem estudo de caso prático.

O trabalho está dividido em três partes, sendo a primeira delas dedicada a conceituar a Justiça Restaurativa em seu momento atual no Brasil, e a segunda parte voltada a discutir as possibilidades de aplicação de suas práticas aos conflitos ambientais e socioambientais, vislumbrando o alcance da pacificação social. Na terceira parte, pontua-se a possibilidade de aplicação de soluções extrajudiciais de conflitos às questões fundiárias urbanas, trazendo-se à baila também possibilidades da Justiça Restaurativa após análise dos tópicos anteriores.

## 2. A JUSTIÇA RESTAURATIVA: CONCEITO GERAL SOBRE A TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

O conceito de Justiça Restaurativa (JR) ainda não está muito bem definido pelos doutrinadores que se debruçam sobre o tema, e são numerosas as suas definições.

Em síntese, segundo a *Law Commission of Canada* (COMMISSION,2003,online), a JR se refere a um processo voltado a solucionar crimes e conflitos, que tem como foco a reparação do dano às vítimas, responsabilizando os ofensores por suas ações e engajando a comunidade em um processo de resolução de conflitos.

Howard Zehr (2015) define a Justiça Restaurativa por sua vertente processual. Para o autor, trata-se de “uma abordagem que visa promover justiça e que envolve, tanto quanto possível, todos aqueles que têm interesse numa ofensa ou dano específico, num processo que coletivamente identifica e trata os danos, necessidades e obrigações decorrentes da ofensa, a fim de restabelecer as pessoas e endireitar as coisas na medida do possível” (2015, p.54). Ressalta Zehr que a Justiça Restaurativa procura oferecer um maior equilíbrio na maneira como se vivencia a justiça.

No Brasil, não há lei específica para regular a Justiça Restaurativa. Entretanto, há leis municipais que tratam da matéria, bem como vários projetos de lei em tramitação (PASSOS, 2019).

A Justiça Restaurativa tornou-se um instrumento legal oficial em 2002 pela Resolução 2002/12 das Nações Unidas pelo Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), intitulada “Princípios Básicos para utilização de Programas de Justiça Restaurativa em Matéria Criminal” (PAROLA, 2016,p.275).

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao editar a Resolução 225 (Resolução 225, de 31 de maio de 2016), fez emergir uma norma que passou a ser referência nacional para a Justiça Restaurativa no país. Tal resolução dispõe, em seu art. 1º, que a Justiça Restaurativa “constitui-se como um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência” através do qual os conflitos que causam “dano concreto ou abstrato, são solucionados de modo estruturado(...)”, contando com a participação do ofensor e da vítima e, quando oportuno, da comunidade, através de práticas restaurativas coordenadas por facilitadores, focalizando a responsabilização do autor do ato danoso e a satisfação das necessidades de todos os envolvidos (PASSOS *apud* ORTH;GRAF, 2020, p. 55-56).

A expressão “foi cunhada na década de 1970 para descrever uma forma de resposta ao crime que se concentra principalmente em reparar o dano causado pelo ato criminoso e restaurar, na medida do possível, a dignidade e o bem-estar de todos os envolvidos” (MARSHALL, 2011*apud* PAROLA, 2016),275.

Uma das questões que envolve a Justiça Restaurativa é a participação do ofensor, do ofendido e da comunidade nas práticas, entendendo que esta última tem importante papel na solução dos conflitos. Nas questões ambientais, entende-se que é de suma importância e de grande interesse a participação da comunidade, quer porque se trata do local onde ocorrem os danos (comunidade interessada), quer porque ela deve ter vez e voz (empoderar-se) na tomada de decisões preventivas, trabalhando para a melhoria da formação de cidadãos ecologicamente conscientes.

A Justiça Restaurativa não é em si mesma, apenas um método de solução de conflitos, mas contém uma gama deles, podendo ser citados, conforme a literatura nacional e estrangeira, a mediação vítima-ofensor, os círculos restaurativos (baseados na comunicação não violenta – CNV), as conferências familiares e os círculos de construção de paz, os quais não serão aqui descritos por não se tratar de questão relevante ao tema ora abordado. Há diversos outros métodos também utilizados nos países onde a prática foi implementada.

Todavia, vale mencionar que a Justiça Restaurativa, visando trazer uma mudança de paradigma, coaduna-se com uma forma diversa de se fazer a justiça. Ainda que tenha surgido pensando-se na aplicação à justiça criminal, suas práticas são hoje utilizadas nas diversas searas do direito e fora dele. Com efeito, Raquel Ivanir Marques esclarece que “os princípios e métodos da Justiça Restaurativa podem ser estendidos aos mais diversos campos de aplicação, revelando grande potencial na resolução de conflitos e pacificação social” (MARQUES, 2016).

Atualmente, portanto, com base na abertura conceitual e na customização da práxis de acordo com ambiência, cultura, contexto conflitivo, muitos autores a consideram muito mais do que um “guarda-chuvas” que alberga métodos consensuais e dialógicos para tratar as consequências de crimes e ofensas que envolvam a participação direta de vítimas, ofensores e comunidade. Ela tem sido considerada como uma filosofia e um *modus vivendi*, uma forma de levar os envolvidos a conscientizar-se sobre “a minha responsabilidade comigo mesmo”, “a minha responsabilidade com o outro” e “a minha responsabilidade com o meio ambiente”, a partir de uma ideia holística, ou ecológica, no sentido de totalidade e de reconhecimento das várias dimensões do ser humano (física, mental, emocional e espiritual) e de suas relações individuais, grupais, comunais e até com o planeta (SALMASO, 2020, online).

A Justiça Restaurativa é vista também como instrumento para os Direitos Humanos, e tem seu ápice no encontro interpessoal, no diálogo autêntico, e no que metodologicamente se realiza através do *Processo Circular*, metodologia mais difundida no Brasil em especial no Estado de São Paulo.

Tomada como instituição, Justiça é um conceito reducionista e sequestrado em seu sentido amplo; tomada como objeto do Direito, por mais amplo que seja, não alcança a efetividade, flexibilidade e amplitude das práticas sociais. Esquece-se de que Justiça, primeiramente, é um valor, que brota das dimensões gregárias e sistêmicas da manutenção social das comunidades (PELIZZOLI, 2016). E complementa Pelizzoli que “Justiça refere-se diretamente a (re) equilíbrio, às práticas sociais adequadas/justas, ao reconhecimento mútuo, ao reparar erros, restituir e *restaurar*” (2016, p. 21).

Importa sob este aspecto salientar que a reparação de erros diverge em muito das práticas adotadas pela dita “Justiça Retributiva”, que visam à punição através da imposição da “pena”, com pretensão caráter retributivo e ressocializador do autor de uma infração. Infração esta que não se cinge às infrações penais, haja vista que todo o contexto social é permeado pela justiça retributiva, todas as instituições sociais adotam o mesmo modelo de culpabilização e aplicação de uma penalidade ao infrator, cultivando a uma cultura do medo ao invés de uma cultura da ética.

A Justiça Retributiva se difere da Justiça Restaurativa na resposta a três diferentes perguntas quando um ato danoso é praticado. A primeira preocupa-se em quais leis foram atingidas, quem foi o autor do dano e qual punição ele merece. Já a Justiça Restaurativa, primeiramente, vai perguntar quem sofreu o dano, quais são suas necessidades e de quem é a obrigação de suprir tais necessidades. Ou seja, passa-se de uma visão centrada apenas no ofensor para

uma visão centrada na vítima e em suas necessidades, vítima esta que é totalmente esquecida (ou quase totalmente) nos processos judiciais ordinários, eis que relegada a uma testemunha qualificada, cujos relatos servem à levar punição ao autor de um ato danoso ou de um crime.

Portanto, a Justiça Restaurativa pode ser entendida como uma cultura, representando uma forma de solucionar conflitos nas comunidades, após fatos traumáticos que abalaram sua confiança, bem como ameaçaram seu bem-estar e sua ordem social (PELIZZOLI, 2016).

Segundo Marcelo Pelizzoli,

Pelo viés da Justiça Restaurativa, quando um indivíduo provoca um dano, fere ou lesa outro sujeito de direito, identifica-se a imprescindibilidade em se restabelecer a confiança entre as partes envolvidas. Assim, atende-se de alguma forma as expectativas da vítima e, ao mesmo tempo, viabiliza-se um espaço para que o ofensor reconheça a sua responsabilidade em razão da sua conduta. Por esse motivo, concede-se a ele a oportunidade de reconhecer e de tentar corrigir o seu erro, especialmente com medidas socioeducativas (2016, p. 53).

Difere, assim, das práticas usuais do sistema judicial, com seus processos de justiça retributiva, pois neste modelo o sofrimento da vítima não figura no processo judicial e o ofensor recebe a punição quantificada pelo Estado e cumpre seu “castigo” (penalidade). Após cumpri-lo, adquire a condição de liberado, sem ao menos ter conhecimento das consequências do ato praticado, como a verdadeira condição da vítima, seu sofrimento e suas perdas em razão do ato delituoso (PELIZZOLI, 2016).

No modelo restaurativo, pautado pelos princípios da voluntariedade, respeito e sigilo, oferece-se à vítima e ao ofensor a oportunidade de um encontro pessoal, mediado por dois facilitadores ou guardiões capacitados, em ambiente protegido e seguro, com a participação das famílias de ambos, membros da comunidade e demais entidades públicas e privadas envolvidas (se o caso e se for o desejo das partes). O encontro visa alcançar um acordo em que o ofensor se compromete a realizá-lo, ressarcindo os danos, tanto quanto possível, prestando serviços comunitários, ou assumindo de alguma outra forma sua responsabilidade. No final é redigido um acordo, assinado por todos os envolvidos. Os membros da família e da comunidade se comprometem a apoiar o ofensor no seu empenho para mudar de comportamento e ao Judiciário também fica o encargo de verificar o cumprimento do acordado (PELIZZOLI, 2016).

Este é um modelo de prática restaurativa usado para solução de conflitos; todavia, os círculos de construção de paz, prática mais difundida no Brasil, por sua potência transformadora, têm sido utilizados para outras finalidades, como restauração de vínculos entre membros de uma comunidade, conversas sobre temas difíceis e dolorosos, dentre outros.

Dessa forma, através dessa prática, e de diversas outras práticas alternativas de solução de conflitos, busca-se evitar a judicialização dos conflitos, possibilitando e ofertando às partes soluções baseadas na Cultura de Paz e que preconizam o respeito aos Direitos Humanos.

### **3. A JUSTIÇA RESTAURATIVA E AS QUESTÕES AMBIENTAIS E SOCIOAMBIENTAIS**

A Justiça Restaurativa pode ser reconhecida como uma possibilidade para garantir a efetividade e reconhecimento das necessidades e dos sentimentos dos envolvidos num conflito,

dando a oportunidade de uma nova abordagem para responder os problemas e questões difíceis.

Este novo paradigma e sua conexão na seara ambiental denotam que o relacionamento da humanidade está intimamente ligado a preservação do meio ambiente e a melhoria de vida (MARQUES, 2016,p.168). A autora assim enfatiza:

Ao examinar esse cenário constata-se que um meio ambiente deteriorado também pode impulsionar relações degradadas. Para restaurar esses relacionamentos e desenvolver políticas de pacificação, nada mais pedagógico do que estabelecer uma preocupação com a esfera ambiental e a intercorrência humana. No que concerne aos conflitos socioambientais, os processos e práticas restaurativas enfatizam uma possibilidade de atender aqueles que foram afetados pelos impactos das transgressões, buscando a responsabilidade pessoal e social como compromisso do encontro.

A justiça tradicional ou retributiva, como é chamada, possui como elemento central a preocupação em definir qual a norma foi violada, buscando conteúdos materiais e procedimentais para resolver a pendência administrativa ou judicial que se coloca entre os envolvidos, buscando uma reprimenda ou punição. O foco no atendimento é direcionado ao momento passado, quando ocorreu o fato. Na Justiça Restaurativa o foco é no futuro, projetando-se a perspectiva de formas de se construir um futuro melhor entre os envolvidos e entre estes e a comunidade e o meio ambiente em que estão constituídos, procurando restabelecer o equilíbrio e a harmonia.

Portanto, sua aplicação aos conflitos ambientais e socioambientais traz ganhos a todos os envolvidos, na medida em que busca transformar o relacionamento entre estes e o meio ambiente e a comunidade em que estão inseridos, alcançando o sentimento de pertencimento através do empoderamento.

O sentido que se dá ao termo empoderamento é um processo de cura, transformação, respeito à autonomia e independência, através das práticas restaurativas. Pelo empoderamento pode-se alcançar o conhecimento e informação, o que leva à autonomia de escolha e, portanto, ao aumento do senso de pertencimento, fator de extrema importância quando se cuida de questões socioambientais e conflitos urbanísticos.

Graf (2021, p. 120) traz um conceito bastante completo sobre o empoderamento, citando diversos autores, no sentido de ser a “capacidade de o indivíduo realizar, por si mesmo, as mudanças necessárias para evoluir e se fortalecer”. Esclarece, portanto, que

nessa perspectiva, o empoderamento merge de um processo no qual o sujeito toma posse de sua própria vida por meio da interação com os outros (apud BAQUERO, 2012). Portanto, o empoderamento não é somente um movimento que vem de forma para dentro de alguém que lhe oferta, mas sim de uma mudança interna, por meio da conquista.

Nesse sentido, a justiça restaurativa interage com o processo de empoderamento pois fomenta, por meio de estímulos externos, o processo interno de empoderamento (GRAF, 2021).

Segundo Kay Pranis (*apud* GRAF, 2021), um valor importante na justiça restaurativa é o de dar poder a vozes que não são ouvidas.

Dentre as formas consensuais de resolução de conflitos, muitos autores têm se debruçado a investigar a mediação e outras formas de solução de conflitos nas questões ambientais. Entendem que a mediação possui custos mais baixos, quando comparada a ações civis e

criminais, assim como demanda menores períodos de tempo para sua resolução. A resolução mediada poderia ter a capacidade de gerar soluções criativas para o interesse dos envolvidos, considerando-se a complexidade da diversidade de casos e que cada conflito possui características, historicidade e interrelações entre partes únicas, adaptando-se a cada realidade. Entenda-se, aqui, mediação em seu sentido amplo, abrangendo também as práticas restaurativas.

Em se tratando de conflitos envolvendo uma expressiva gama de pessoas, de âmbito complexo, como ocorre nos conflitos que tratam da regularização dos assentamentos urbanos, o que se tem constatado é que, para se chegar a uma solução adequada, há a necessidade de se estabelecer diálogo com a comunidade envolvida, a fim de reduzir o conflito com razoabilidade e garantir atendimento socioeconômico aos interessados, sem descuidar da proteção ambiental (TEODORO, 2021).

A ideia é o restabelecimento do diálogo e a escuta dos indivíduos que compõem as comunidades, a fim que levar à transformação daquele conflito existente através da Cultura de Paz. A Justiça Restaurativa, com suas práticas, possui o condão de trazer à tona conflitos e violências para que possam ter palco de discussão e transformação de forma pacífica, através do diálogo.

A necessidade de compreensão de como se estabelece o espaço urbano e de alguns indicadores denotam que esse desenvolvimento desarticulado e desigual assegura, ao menos conceitualmente, que a Justiça Restaurativa possa colaborar com as necessidades da população das cidades, no reconhecimento de duas demandas e no diálogo entre a sociedade e o Estado (MARQUES, 2016).

Os aspectos ambiental, econômico e social, que formam o tripé da sustentabilidade, precisam ser constantemente revistos e criadas algumas alternativas de soluções aos conflitos ambientais e socioambientais que se proliferam em razão da omissão do poder público em adotar uma política habitacional que corrobore as diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade.

Portanto, assevera Raquel Ivanir Marques (2016) que se faz necessária a atuação do Poder Legislativo Municipal, do Poder Executivo, do Ministério Público, dos movimentos da sociedade civil e da população em geral para acompanhar, fiscalizar e participar da gestão e do planejamento urbano. Acrescento ainda, a participação do Poder Judiciário, também como membro da comunidade e com grande papel nesta gestão conjunta e corresponsável.

Tratar das cidades é indiscutivelmente importante quando se refere a uma possível efetivação de metodologias de Justiça Restaurativa no planejamento urbano e na articulação entre a sociedade civil e os gestores públicos. Pode haver uma incidência direta no trato ambiental, na medida em que a metodologia restaurativa é passível de gerar aproximação entre pessoas, lideranças comunitárias e políticas para a consecução de um objetivo maior, que é a melhoria da qualidade de vida da população, na medida em que os conflitos advindos da ocupação urbana podem ser minimizados.

É sabido que a ocupação irregular, além dos conflitos urbanísticos, gera conflitos ambientais, com sérias consequências à população do município em geral e ao meio ambiente, razão pela qual uma solução judicial punitiva, no mais das vezes, agravará mais os problemas já gravemente identificados.

A Justiça Restaurativa, podendo trazer a responsabilização do causador do dano, o tratamento deste dano e atendimento das necessidades das vítimas envolvidas, e unindo esforços da comunidade, é capaz de dar uma melhor resposta aos conflitos ambientais como um

todo quer conflitos na área penal, quer conflitos que não alcançaram a esfera criminal, mas causaram danos.

Por fim, é possível concluir que a Justiça Restaurativa apresenta uma oportunidade para superar a ineficácia das respostas ambientais existentes e a necessidade premente de corrigir as práticas nocivas existentes e prevenir futuros danos ambientais:

Os princípios que impulsionam a justiça restaurativa, como definições relacionais de dano, participação, reparação de danos e cura, são princípios que devem ser centrais na concepção da justiça ambiental. O termo “Justiça Restaurativa Ambiental” indica tanto como uma agenda ambiental pode contribuir para a justiça restaurativa quanto como a justiça restaurativa pode ser usada no contexto de danos ambientais. (tradução livre do site *European Forum for Restorative Justice*.(EUROPEAN,s/d,online), s/d. online).

Os desafios é que partimos de um sistema formal punitivista. É o que temos e, por um bom tempo, é com o que devemos lidar (MUNIZ; GUSMÃO, 2020).

#### 4. SOLUÇÃO PACÍFICA DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

Por regularização fundiária entende-se um processo que envolve medidas ambientais, urbanísticas, sociais, que visa garantir o direito fundamental à moradia digna, dando a titulação aos ocupantes de assentamentos informais e clandestinos de áreas ocupadas em desconpasso com a legislação existente à época da ocupação. Tais assentamentos podem ser invasões e ocupações de áreas públicas e privadas, favelas, e também condomínios de luxo.

A Lei n. 13.465/2017 prevê expressamente o uso de métodos extrajudiciais de conflitos no art. 10, inciso V, em que é estimulada a utilização desses métodos como sendo um dos objetivos da Reurb a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

As vantagens da solução pacífica de conflitos, mormente a mediação e, *in casu*, a Justiça Restaurativa, são evidentes quando se pensa na execução das decisões judiciais envolvendo conflitos socioambientais, os quais, em sua grande maioria, envolvem a retirada e realocação de moradores de certa região/comunidade ou regularização de áreas habitadas e ocupadas irregularmente.

Os crescentes conflitos envolvendo os assentamentos irregulares em áreas públicas, privadas e de proteção ambiental, têm exigido a atuação recorrente dos órgãos públicos – Poder Executivo, Judiciário e Ministério Público, na busca de meios e mecanismos que possam garantir de modo razoável, proporcional e sustentável, o adequado ordenamento territorial, com a proteção ambiental necessária, sem descurar do aspecto socioeconômico da população envolvida (TEODORO, 2021).

Em razão disso, conflitos fundiários já judicializados podem ser encaminhados aos Núcleos de Justiça Restaurativa ou mesmo antes da judicialização, através desse enfrentamento e diálogo conjunto entre as instituições envolvidas.

A Justiça Restaurativa pode contribuir em muito na solução pacífica dos conflitos na medida em que se propõe a cuidar das necessidades dos envolvidos, oferecendo um espaço de vez e voz àqueles que serão diretamente atingidos pelas decisões administrativas e/ou judiciais.



Quando se fala em questões fundiárias, necessariamente tem-se em voga garantia do direito à moradia, do direito à cidade e dos direitos humanos fundamentais, todos garantidos constitucionalmente.

O grande déficit habitacional existente denota a celeridade do crescimento dos conflitos pela ocupação do solo urbano e a necessidade de se adotar meios que possam proporcionar de maneira rápida, eficaz e justa, a solução dessas demandas, especialmente, garantindo maior participação das pessoas afetadas (TEODORO, 2021).

A mediação – esta entendida também como uma prática da Justiça Restaurativa – deve ser realizada para cumprir dois objetivos: garantir o direito à moradia e impedir a violação de direitos humanos.

Nesse sentido, o próprio Código de Processo Civil de 2015 também inovou ao prever a possibilidade de audiência de mediação antes da concessão de liminar (TEODORO, 2021), visando a assegurar contraditória e ampla defesa, protegendo a integridade física dos envolvidos, direito à moradia e solução pacífica dos conflitos.

Entretanto, devemos compreender os conflitos fundiários não apenas como conflito coletivo, mas também como um problema social, no qual a sociedade como um todo deve ser chamada a participar, sendo elemento chave para que sejam garantidos os direitos humanos em cada situação, como também sejam trabalhadas as causas econômicas e políticas das ocupações de terra nas cidades.

Alguns órgãos responsáveis pela política urbana já têm adotado o entendimento de que os conflitos territoriais devem ser objeto de encaminhamento político, uma vez que dentre os fatores geradores de conflitos urbanos acima indicados estão ações e omissões dos agentes competentes pela prevenção dos conflitos. Assim, comissões de mediação de conflitos fundiários urbanos têm sido criadas internamente a Conselhos das Cidades ou de habitação.

A existência de espaços institucionais que articulem mediação de conflitos e planejamento urbano, sem dúvida, constitui possibilidade de transformações concretas.

Na Lei n. 13.465/17, no Título II, Capítulo I, Seção II, que trata da demarcação urbanística, observa-se a viabilidade da utilização desses métodos.

Alguns artigos falam expressamente na adoção de procedimentos extrajudiciais de composição de conflitos, com observância do instituto da mediação (art. 21). O art. 31 também menciona expressamente a composição extrajudicial para solução de conflitos, e o art. 34 traz grande inovação quanto à possibilidade de criação, pelos Municípios, de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual.

Por fim, nos traz Cafrune (2010) que no artigo 3º da recomendação do ConCidades, consta a definição de mediação de conflitos fundiários urbanos:

III. mediação de conflitos fundiários urbanos: processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculados ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos.

Ao definir a mediação como processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, a resolução não limita os atores participantes, enumerando que os órgãos públicos e as entidades da sociedade civil que sejam afeitos à temática ou ao conflito possam atuar como agentes de interlocução política. Ademais, a definição indica a vocação da mediação a ser realizada por

meio de dois objetivos: garantir o direito à moradia e impedir a violação de direitos humanos (CAFRUNE, 2010).

E acrescenta o citado autor (2010), que o papel do Poder Judiciário na dinâmica dos conflitos fundiários urbanos é tão significativo que, para tratar do tema, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu, no ano de 2009, o Fórum Nacional para Monitoramento e Resolução dos Conflitos Fundiários Rurais e Urbanos.

A Lei n. 13.465/17, portanto, aponta expressamente para o interesse na solução extrajudicial e consensual dos conflitos fundiários, preconizando as vantagens sobre a judicialização das questões socioambientais. Não é outra a orientação da ConCidades e do próprio Conselho Nacional de Justiça.

Acrescente-se que a possibilidade de realização de acordo judicial ou extrajudicial diretamente com os interessados referente às áreas públicas para fins de regularização fundiária, devidamente homologada pelo juiz, é outro passo importante e destaque para a flexibilização propiciada frente ao princípio da indisponibilidade do interesse público, que muitas vezes era fator limitador da atuação consensual do Poder Público (TEODORO, 2021).

Por fim, vale à pena repisar o que acima já mencionado quanto às ocupações irregulares, as quais ocorrem geralmente também em áreas de preservação ambiental, unindo as questões sociais e ambientais na mesma conjuntura, mostrando-se de grande valia a opção pelas soluções pacíficas dos conflitos através da Cultura de Paz, na medida em que a judicialização ou adoção de soluções não consensuais tendem a agravar o conflito e a não resolver a questão, e tão pouco o próprio processo, haja vista a existência de grande número de execuções de sentenças envolvendo questões socioambientais ainda por serem cumpridas.

É o que se pode verificar no processo que tramita na 1ª Vara da Fazenda Pública de Santos, em fase de cumprimento de sentença há 10 (dez) anos, na ação movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face da Prefeitura Municipal de Santos e outros, para a desocupação da área conhecida como “Vila dos Criadores”, onde funcionava o antigo “lixão” do bairro do Alemôa. A r. sentença<sup>1</sup> foi proferida há 20 (vinte) anos, com trânsito em julgado há 10 (dez) anos (processo n. 0023704-44.2019.8.26.0562 – cumprimento de sentença).

A D. Magistrada, sensível às questões socioambientais envolvidas, reconheceu a complexidade da situação, bem como os prejuízos causados pela obrigação inadimplida, inclusive violações de direitos fundamentais, entendendo que a simples fixação de multa genérica seria inócua e prejudicial ao erário, porquanto tal imposição significaria transferir à própria população a conta da ineficiência administrativa.

Ante a necessidade de adoção de mediadas estruturais para a eficácia da prestação jurisdicional, optou a magistrada por adotar medidas voltadas ao estabelecimento, execução e monitoramento, de forma participativa e colaborativa, de medidas processuais, técnicas e administrativas, delineados em Plano Judicial de Ações, de implementação progressiva, para a efetiva governança socioecológica da área onde está situada a “Vila dos Criadores”.

Foi criada, então, uma Câmara Judicial de cumprimento de sentença e realocação e recuperação do local (CJ – CSRRVC) para e efetiva implementação do Plano Judicial de Ações de forma participativa e colaborativa, presidida pela magistrada e composta pelos réus, pelo Ministério Público, autoridades e terceiros, pessoas juridicamente interessadas ou de utilidade ao cumprimento da sentença, que forem sendo identificadas, seja inicialmente ou no curso do desenho/execução do plano (ex: secretarias municipais envolvidas (notadamente meio ambiente, habitação e assistência social), técnicos, professores, universidades, urbanistas, lideranças comunitárias, ONGs e/ou associações da sociedade civil (ambiental ou de

moradores) atuantes na área, eventualmente membros do poder legislativo por questões orçamentárias, mediadores especializados em conflitos coletivos, etc.).

Reconheceu-se que a execução da solução para o complexo caso em testilha adviria de seu tratamento sistêmico, e não fragmentado, o que se mostra viabilizado no momento em que todos os atores envolvidos atuem de forma orquestrada, coordenada, em cooperação mútua, através de uma governança pública participativa.

Anote-se que, conforme se extrai dos autos em testilha, o princípio da participação na tomada de decisões ambientais integra a tríade (participação, informação e acesso à justiça ambiental) do Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992, segundo o qual: “A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados”.

Passaram a integrar a referida Comissão, dentre outros, a Câmara de Mediação Socioambiental da Unisantos, o Núcleo de Justiça Restaurativa de Santos, e a Associação dos Moradores e Amigos da Vila dos Criadores, reconhecendo-se, desta forma, a primazia da solução pacífica dos conflitos socioambientais e a necessidade de participação da comunidade, através de processos colaborativos e dialógicos<sup>2</sup>.

A decisão judicial que criou a Comissão, decisão de grande importância para o reconhecimento das medidas consensuais de solução de conflitos socioambientais e fundiários, foi proferida em novembro de 2021, sendo que a primeira reunião entre os membros da Comissão ocorreu em 27 de janeiro de 2022, estando ainda em andamento o Plano de Ações, razão pela qual não há como se precisarem seus resultados neste artigo.

Até o presente momento houve duas reuniões no local (Vila dos Criadores), sendo uma visita técnica com todos os membros que compõem a Comissão, inclusive o Prefeito de Santos, e outra visita dos membros que atuam com a comunidade diretamente, onde se iniciou a conversa com a população da comunidade (moradores locais), inclusive com a realização de dinâmicas restaurativas para começar a criar vínculo entre eles e as facilitadoras e mediadoras responsáveis pelo trabalho. Na reunião realizada com a comunidade e seus líderes comunitários os moradores demonstraram grande alívio quanto à possibilidade de serem ouvidos sobre suas necessidades e interesses quanto à saída ou permanência no local, e demonstraram também grande empatia pelo projeto da Justiça Restaurativa, acabando por sair do primeiro encontro, segundo a voz da maioria, fortalecidos e esclarecidos.

Conclui-se de forma ainda sumária, que esta decisão inovadora em muito contribuirá para a solução pacífica da questão (cumprimento da sentença judicial) e poderá ser tomada como um marco para as decisões que envolvem conflitos fundiários urbanos, primando-se pela organização de Comissões mistas e interinstitucionais antes mesmo da judicialização dos conflitos ou durante o trâmite dos processos judiciais, mas antes de uma definição através de sentença judicial, a qual pode se tornar inexecutável através dos métodos tradicionais de execução e cumprimento de sentenças previstos em nossa legislação processual civil.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desenvolver ações proativas e reativas demandadas pela ocupação do solo nas cidades é tarefa urgente, e nesse intuito, a Justiça Restaurativa pode colaborar tanto na minimização dos conflitos já instalados quanto auxiliando na escuta das demandas e necessidades advindas desse processo de urbanização (MARQUES, 2016).

Noutra quadra, nas questões ambientais, pode responsabilizar ao invés de simplesmente punir, transformando a relação entre o agente e o meio ambiente em que está inserido.

Ainda que a vítima, o receptor dos atos, seja uma coletividade, ainda assim podemos pensar em práticas eficazes de Justiça Restaurativa, eis que esses receptores podem ser substituídos pela coletividade representada pela comunidade ou determinados órgãos ou entidades. Com efeito, os interesses envolvidos não se resumem ao cidadão na sua individualidade, mas como coletividade, assumindo um grau de relevância.

Assim, o olhar restaurativo pode trazer outra tônica às questões enfrentadas pela articulação entre o desenvolvimento e a destruição do nosso planeta, colaborando para a sustentabilidade e com a participação efetiva dos maiores atores interessados.

Não se pode deixar de ressaltar, também, grande interesse na aplicação da solução pacífica de conflitos nas questões fundiárias urbanas, sendo bastante evidentes atualmente os entraves gerados pela judicialização de tais conflitos, mormente quanto às execuções das sentenças.

A Justiça Restaurativa e suas práticas podem contribuir em muito para a pacificação dos conflitos fundiários, tendo em vista seu objetivo de transformação de relacionamentos, tanto interpessoais, quanto entre as pessoas e suas instituições.

Sob esse aspecto, busca-se a efetivação do direito à moradia adequada, como direito humano fundamental.

Esta é a possibilidade de contribuição da Justiça Restaurativa e outras formas de auto-composição de conflitos, desencadeando práticas colaborativas, restaurativas e comunitárias, que sejam a essência para alcançar a pacificação social, onde cada cidadão é chamado para exercer de fato a cidadania e dispor de suas necessidades e possibilidades de contribuição para que juntos, unidos comunidades e gestores públicos, possam estabelecer parâmetros que garantam uma vida digna a todos.

Percebe-se, por fim, que a não adoção de procedimentos alternativos de solução de conflitos pode levar à ineficiência do procedimento jurisdicional, como ocorreu no caso prático acima citado, quando à ocupação do antigo “lixão de Santos” onde está situada a “Vila dos Criadores”, que configura comunidade existente há mais de vinte anos, quando ajuizada a demanda, já transitada a sentença em julgado há mais de 10 anos, sem solução de sua execução de retirada da população do local.

## REFERÊNCIAS

CAFRUNE, M. E. Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: do Debate Teórico à Construção Política. *Revista da Faculdade de Direito UniRitter*. Vol. 11, 2010.

COMMISSION OF CANADA, 2003. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/72703741/justica-restaurativa-resumo>>.

EUROPEAN. European Forum For Restorative Justice. *Environmental Justice*. Disponível em: <<https://www.euforumrj.org>>. Acesso em 25 set.2021.

GRAF, P. M. **Autonomia e Segurança:** atendimento às situações de violência doméstica a partir da justiça restaurativa. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

MARQUES, R. I. Justiça Restaurativa: uma alternativa possível a conflitos socioambientais. In: BELLO, E e SALM, J. (orgs) *Cidadania, Justiça Restaurativa e Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

MUNIZ, L.; GUSMÃO, R. S. G. Voluntariedade, Autonomia e Conhecimento: uma análise do re-

speito ao pressuposto da voluntariedade na aplicação da Justiça Restaurativa em Processos Judiciais Brasileiros. In: ORTH, G. M. N.; GRAF, P. M. (orgs). *Sulear A Justiça Restaurativa*, vol. VIII. Paraná:d. Texto e Contexto, 2020.

ORTH, G. M. N.; GRAF, P. M. (orgs). *Sulear A Justiça Restaurativa*. Vol.VIII. Paraná: Texto e Contexto, 2020.

PAROLA, G. . Justiça Restaurativa Ambiental: um caminho para implementar os deveres ecológicos. In: : BELLO,E e SALM,J. (orgs) *Cidadania, Justiça Restaurativa e Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 265-295.

PASSOS, C. *Circulando Dentro e Fora dos Círculos*. Rio de Janeiro: ISA-ADRS, Instituto de Soluções Avançadas, 2019.

PELIZZOLI, M. L. (org). *Justiça Restaurativa: Caminhos da Pacificação Social*. Caxias do Sul, RS: EDUCS; Recife, PE: UFPE, 2016.

SALMASO, M. N. *Justiça Restaurativa: alternativa ao penal ou alternativa penal?* 2020 (1h24m36s). Disponível em: [https://youtube.be\\_rpx4dBN08](https://youtube.be_rpx4dBN08). Acesso em: 07 dez. 2021.

TEODORO, R. de K. de F. *Regularização Fundiária Urbana e Mediação*. Rio de Janeiro: Franciscajúlia, 2021.

ZEHR, H. *Justiça Restaurativa*. São Paulo: Palas Athena, 2015.

#### **Bibliografia complementar**

PAMPLONA, J.; SILVA NETO, N.M.da; GUIMARÃES, J. L. C. **Justiça Restaurativa e Desenvolvimento Sustentável na Amazônia:** uma revisão teórica preliminar. Disponível em formato pdf :Justiça restaurativa e Desenvolvimento Sustentável na Amazônia: uma revisão teórica preliminar - academia.edu).

#### **ABSTRACT**

Restorative Justice, whose concept is not yet completely closed by the doctrinators, brings a proposal for a paradigm shift aimed at modifying the concept of justice. Initially conceived for application to criminal conflicts, and aiming at meeting the needs of the most invisible part of these issues, the victim, currently has been widespread in other areas before its transforming power. In addition to transforming relationships, we take care to value and create a sense of belonging to those involved in conflict issues, whether criminal, socio-environmental or any other nature. In fact, in socio-environmental and land issues, a new look at people's belonging to the environment in which they are inserted is the great challenge of Restorative Justice, which makes up a social movement that seeks to concretely install the Culture of Peace and Human Rights. One of the most pressing socio-environmental issues is urban land regularization, regulated by Law No. 13,465/17, which is one of the most important instruments for the reorganization of inadequately occupied areas, as a rule peripheries of cities without any infrastructure. It is about guaranteeing the right to decent housing to those who, due to lack of an adequate and effective housing policy, have nowhere to live (TEODORO, 2021, p. 07). As Gilberto Passos de Freitas points out, in the preface to the work *Urban Land Regularization and Mediation*:

Land regularization is a process that covers legal, urban, environmental and social aspects, with the objective of legalizing the permanence of those who were in the occupied areas and promoting improvements in the urban environment, in the quality of life of the occupants and in the eradication of poverty, in social inclusion, greater security and a more dignified life for people. (TEODORO, 2021, p. 07).

And thus, it is understood that in socio-environmental conflicts, usually involving a large number of people, municipal agencies and even the judiciary, dialogue with the community involved aims to conduct the conflict with reasonableness, giving the occupants – victims of the lack of urban structure – the opportunity to be heard, dialoguing with the Public Power to, together, reach a decision for everyone to attend to ensure the effectiveness of the

principle of citizenship and contributing to a better society.

### **KEYWORDS**

Restorative Justice. Socio-environmental conflicts. Housing. Belonging.

### **NOTAS**

<sup>1</sup> N.E.: “r” significa “respeitável”

<sup>2</sup> Dados obtidos junto ao juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública de Santos e junto aos autos de cumprimento de sentença

# O PRINCÍPIO DO ACORDADO SOBRE O LEGISLADO SOB A ÓTICA DA DOCTRINA E DA JURISPRUDÊNCIA TRABALHISTA DE SANTA CATARINA

**RAFAEL DA SILVA\***

**RAFAEL NIEBUHR MAIA DE OLIVEIRA\*\***

**EVERALDO DA SILVA\*\*\***

## RESUMO

Em um momento histórico marcado por alterações legislativas significativas na legislação trabalhista, cuja redação original de sua principal norma data de 1943, e tanto a redação antiga, quanto as discussões sobre suas recentes alterações que datam de 2017, ainda causam certa insegurança jurídica na sociedade. O presente artigo se propôs a estudar o posicionamento da doutrina, da jurisprudência trabalhista catarinense e do Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região acerca da aplicação do princípio do acordado sobre o legislado, para entender em que hipóteses o que estiver previsto nos acordos e convenções coletivas de trabalho terá mais valor do que o previsto em lei e em que hipóteses a lei deverá ser respeitada. Assim, auxiliar na compreensão do entendimento majoritário sobre o tema para que se tenha mais segurança jurídica nas relações afetadas por estas normas. Para tanto, utilizou-se do método indutivo, por meio de pesquisa bibliográfica, investigando a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a doutrina brasileira e a jurisprudência do Tribunal Regional do Trabalho da 12ª região para, dentre outras questões introdutórias. Concluiu-se que legalmente é válida a aplicação do princípio do acordado sobre o legislado, tanto na doutrina brasileira como na jurisprudência trabalhista catarinense, desde que, observados os limites impostos na norma constitucional, que deve ser entendida como norma jurídica norteadora de todas as relações.

## PALAVRAS-CHAVE

Princípio do Acordado sobre o Legislado. Reforma Trabalhista. Constituição. Jurisprudência Trabalhista Catarinense.

\* Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário - UNIFEBE. Especialista em Gestão Universitária - UNIVALI. Graduado em Direito - UNIFEBE. Advogado na Fundação Educacional de Brusque - FEBE, onde também atua como Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais (Data Protection Officer - DPO). E-mail: rafaeldasilva@unifebe.edu.br.

\*\* Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Pós-Graduado em Direito Processual pela UNIDERP. Coordenador de cursos de pós-graduação lato sensu em Direito da UNIFEBE, onde também atua como professor no curso de graduação em Direito. Professor convidado em diversos cursos de pós-graduação lato sensu em Direito (UNIVALI, AMATRA12, ENA, ESA/SC, INPG, Instituto Valor Humano, Excelsu Educacional). Advogado. Conselheiro Estadual da OAB/SC gestão 2019/2021. Presidente da OAB Subseção de Brusque gestão 2022/2024. E-mail: rafaelmaiaadv@gmail.com

\*\*\* Cientista Social. Graduado em Processos Gerenciais. Mestre em Desenvolvimento Regional (FURB). Doutor em Sociologia Política. (UFSC). Professor na Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina. E-mail: prof.evesilva@gmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

No ano de 2017, foi sancionada a Lei nº13.467/2017, de 13 de julho de 2017, conhecida como Reforma Trabalhista (BRASIL,2017), que alterou o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT) (BRASIL, 1943), trazendo alterações significativas nas normas aplicáveis às relações de emprego no Brasil.

Tendo em vista que a redação da CLT data de 1943, sua atualização era tida por muitos como necessária para que estivesse adequada a realidade das relações de emprego atuais. Contudo, as alterações promovidas pela nova legislação foram bastante debatidas em vários meios sociais e sua validade, questionada em diversos pontos.

Uma das alterações importantes foi o chamado princípio do acordado sobre o legislado, “inserido” na CLT por meio do artigo 611-A, que prevê hipóteses em que as normas previstas em acordos e convênções coletivas de trabalho tenham validade sobre aquelas previstas na legislação vigente.

Os questionamentos acerca desta alteração levaram em consideração principalmente marcos constitucionais conquistados pelos trabalhadores e o receio de que a nova legislação os estivesse ameaçando e, assim, causando retrocesso na legislação trabalhista.

Desse modo, considerando que toda nova legislação, quando posta em prática, inevitavelmente passa pelo crivo o poder judiciário, o presente artigo teve como objetivo estudar o posicionamento da doutrina, da jurisprudência trabalhista catarinense e do Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região acerca da aplicação do princípio do acordado sobre o legislado, para entender em que hipóteses o que estiver previsto nos acordos e convênções coletivas de trabalho terá mais valor do que o previsto em lei e em que hipóteses a lei deverá ser respeitada. Assim, auxiliar na compreensão do entendimento majoritário sobre o tema para que se tenha mais segurança jurídica nas relações afetadas por estas normas.

Na presente pesquisa, partiu-se da hipótese de que, tanto para a doutrina, quanto para a Jurisprudência Catarinense, sempre que o acordo ou convenção coletiva de trabalho trouxer previsão que prejudique direitos constitucionais e celetistas já garantidos ao trabalhador, tais disposições não terão validade e a Lei deverá ser respeitada.

Na pesquisa utilizou-se do método indutivo, por meio de pesquisa bibliográfica, investigando a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a doutrina brasileira e a jurisprudência do Tribunal Regional do Trabalho da 12ª região, para, dentre outras questões introdutórias, compreender do princípio do acordado sobre o legislado e o entendimento da doutrina brasileira e da jurisprudência trabalhista catarinense sobre sua aplicação.

Assim, para atingir o objetivo da pesquisa, se fez necessário a análise doutrinária e da legislação vigente para: introduzir brevemente o direito do trabalho, tanto sob a ótica constitucional, quanto sob a ótica celetista; abordar questões relevantes acerca do direito coletivo do trabalho e a força normativa dos acordos e convênções coletivas de trabalho; analisar a Reforma Trabalhista e o princípio do acordado sobre o legislado; e por fim, analisar a jurisprudência trabalhista catarinense e compreender o atual posicionamento sobre a matéria.



## 2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O DIREITO DO TRABALHADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E NA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO - CLT

No ordenamento jurídico brasileiro, há um vasto número de normas que tratam de aspectos pertinentes ao direito do trabalho, considerando que o pluralismo de fontes é uma de suas principais características (MARTINEZ, 2021, p. 60). Dentre todas, se destacam duas fontes de grande importância, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF/88 e a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943).

Para a melhor compreensão do tema abordado no presente artigo, se fez necessário tecer breves considerações acerca do direito do trabalho, sob a ótica das referidas normas, o que se propõe nas subseções seguintes.

### 2.1 O DIREITO DO TRABALHO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Como alicerce do ordenamento jurídico brasileiro e principal fonte heterônoma do Direito do Trabalho, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê o trabalho como um direito social que faz parte dos direitos e garantias fundamentais (BRASIL, 1988).

O consagrado doutrinador da área trabalhista Martinez (2021, p. 65), nos ensina que

[...] a Carta de 1988 reconheceu o valor do trabalho como fundamento da República (art. 1º, IV) oferecendo, por essa razão, uma especial proteção aos direitos sociais (art. 6º), notadamente a um conjunto de direitos mínimos conferidos aos trabalhadores urbanos, rurais (art. 7º, I a XXXIV) e domésticos (parágrafo único do artigo 7º).

Por sua vez, Zainaghi (2021, p. 18), destaca que a Constituição, por ser a norma mais importante de um país, é a principal fonte das demais normas, que surgem a partir dela, de forma que em relação ao Direito do Trabalho, nossa Carta Magna prevê nos artigos 7º a 11 várias normas basilares desta área jurídica.

Pode-se encontrar no artigo 7º da CF/88, direitos como o salário mínimo nacional, à irredutibilidade salarial, à duração normal do trabalho não superior a oito horas diárias, gozo de férias, repouso semanal remunerado, aposentadoria, entre outros.

Em clara evidência de sua importância, questões relacionadas ao direito coletivo do trabalho também estão previstas no artigo 7º da CF/88, a saber:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;

[...]

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

XIV - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, **salvo negociação coletiva**;

[...]

XXVI - **reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho**;

[...] (grifo nosso). (BRASIL, 1988).

Não obstante as previsões do artigo 7º, o artigo 8º traz importante direito do trabalhador que é a livre associação profissional ou sindical, mas determina limites a serem observados, conforme abaixo:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

(...)

III - **ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas**;

IV - a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;

V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;

VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;

(...)

VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.

Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A Constituição de 1988 (BRASIL,1988), cidadã que é, buscou a proteção ao direito do trabalhador, estabelecendo diversos princípios e parâmetros basilares importantes para a regulação das relações de trabalho, sem deixar de respeitar a autonomia da vontade das partes, reconhecendo o valor das convenções e acordos coletivos de trabalho, mas estabelecendo normas balizadoras à atuação sindical e aos empregados sindicalizados.

Não obstante a importância da norma constitucional para a regulação das relações de trabalho, normas específicas estão previstas na legislação infraconstitucional, em especial, na Consolidação das Leis do Trabalho, que será abordada na subseção seguinte.

## 2.2 O DIREITO DO TRABALHO NA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO - CLT

A Consolidação das Leis do Trabalho - CLT é a principal norma infraconstitucional do ordenamento jurídico brasileiro a regular as relações de trabalho, sejam elas individuais ou coletivas, tendo em seu bojo, mais de novecentos artigos.

Em que pese a CLT seja norma infraconstitucional, importante destacar que, a exemplo da previsão contida no inciso XXX do art. 7º da CF/88, ela também reproduz em seu bojo princípios constitucionais, como se pode ver no seu art. 5º - “A todo trabalho de igual valor corresponderá salário igual, sem distinção de sexo”. (BRASIL, 1988).

Assim, sem olvidar da ótica constitucional que toda análise infraconstitucional da Lei requer, e entendendo ser impossível tratar sobre todos os artigos da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT neste trabalho, a presente subseção tem por objetivo destacar apenas alguns aspectos que se julga importante para a compreensão do tema proposto.

Nesta toada, nos *caputs* dos artigos 2º e 3º da CLT, encontramos as definições de empregador e de empregado, que são os agentes da relação de trabalho, a saber:

Art. 2º - Considera-se **empregador** a empresa, individual ou coletiva, que, **assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige** a prestação pessoal de serviço.

Art. 3º - Considera-se **empregado toda pessoa física** que prestar serviços de natureza **não eventual** a empregador, **sob a dependência** deste e mediante **salário**.

Parágrafo único - Não haverá distinções relativas à espécie de emprego e à condição de trabalhador, nem entre o trabalho intelectual, técnico e manual. (BRASIL, 1943).

Nos termos da Lei, verifica-se que o empregador é aquele que, admite e assalaria seus empregados, dirige a prestação pessoal de serviços e assim, assume o risco da atividade econômica.

O doutrinador Martinez (2021, p. 277) também ensina que:

No contexto do contrato de emprego, o empregador aparece como sujeito concedente da oportunidade de trabalho. Ele pode materializar a forma de pessoa física, de pessoa jurídica (entes políticos, associações, sociedades, fundações, organizações religiosas, partidos políticos) ou até de este despersonalizado, excepcionalmente autorizado a contratar (condomínios, massa falida, espólio, família etc.) Em qualquer circunstância, porém, o empregador assumirá os riscos da atividade desenvolvida e orientará o modo de execução das tarefas de que será destinatário.

De outro modo, Zainaghi (2021, p. 41) traz reflexão interessante sobre o conceito de empregador, a saber: “A definição legal diz, como se vê, que empregador é a empresa. Melhor seria se a lei dissesse que empregador é aquele – pessoa física ou jurídica – que se utiliza de empregados, pois, como veremos, nem só a empresa é que pode ter trabalhadores prestando-lhe serviços.”

Não obstante os doutrinadores citados expressem seus entendimentos de forma diferente, tem-se que não são conflitantes, de modo que se pode expressar com segurança o conceito de empregador no sentido de que é todo aquele que admite e assalaria seus empregados, dirige

a prestação pessoal de serviços e assim, assume o risco da atividade econômica, podendo se constituir em pessoa física, como é o caso dos profissionais liberais, ou jurídica, como é o caso das sociedades limitadas, empresários individuais, sem prejuízo de outras formas não previstas expressamente em lei, mas preenchidas por meio da jurisprudência.

De outro lado, o empregado é a pessoa que efetivamente presta os serviços a este empregador, de forma contínua, sob sua dependência e mediante o pagamento de salário.

Assim, observando o ensinamento do mestre Martinez (2021, p. 219) tem-se que:

[...] o empregado aparece como sujeito prestador do trabalho, vale dizer, aquele que pessoalmente, sem auxílio de terceiros, despense, em caráter não eventual e sob a direção alheia, sua energia laboral em troca de salário; aquele que, por não exercer atividade por conta própria, não assume riscos da atividade não qual está incurso.

Nesta toada, Zainaghi (2021, p. 28) se manifesta da seguinte forma:

Sua definição está no art. 3º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que diz: “Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário”. Portanto, só será considerado empregado o prestador de serviços que se encaixar na definição legal.

Assim, diferente do conceito de empregador, que em razão da evolução social, se sustenta também em jurisprudências, os doutrinadores pesquisados têm entendimento pacífico no sentido da importância de se observar o conceito legal para a caracterização de empregado, que deságua inevitavelmente na caracterização do vínculo de emprego.

Tão importante quanto estudar os conceitos legais sobre empregador e empregado, é entender como se dá efetivamente a jornada de trabalho. Neste sentido, passa-se a expor e comentar algumas normas específicas, a começar pelo art. 58 da CLT, que assim dispõe: “Art. 58 - A duração normal do trabalho, para os empregados em qualquer atividade privada, não excederá de 8 (oito) horas diárias, desde que não seja fixado expressamente outro limite.” (BRASIL, 1943).

O limite de jornada a 8 (oito) horas diárias é necessário para garantir ao empregador, condições de exercer seu trabalho com saúde e segurança, além de resguardar sua dignidade humana, de forma que possa ter o convívio sadio com sua família e em sociedade.

Neste sentido, Martinez (2021, p. 462) ensina que, buscando fundamento na Carta Magna, especificamente no artigo 7º, XIII, todo trabalhador urbano ou rural, a fim de melhorar sua condição social, tem direito à duração normal do trabalho não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro horas semanais.

Corroborando com o entendimento sobre melhoria das condições sociais do empregado, Zainaghi (2021, p. 62) destaca que:

A limitação da jornada de trabalho foi uma das conquistas dos trabalhadores mais sofrida e mais importante. Do trabalho exercido em longas jornadas durante a Revolução Industrial, chegou-se hoje a limites suportáveis pelo organismo humano. No Brasil, como de resto na maior parte dos países, a jornada de trabalho é limitada em oito horas. Todavia, existem situações nas quais se faz necessária a prorrogação da jornada para atender ao desenvolvimento do serviço.

Contudo, a realidade social torna necessário que a legislação também preveja exceções às regras gerais, de modo a atender os anseios dos trabalhos, bem como necessidades específicas. Desse modo, a própria CLT destaca em seu artigo 59, a possibilidade de realização de horas extraordinárias, a saber:

Art. 59. A duração diária do trabalho poderá ser acrescida de horas extras, em número não excedente de duas, por acordo individual, convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho.

§ 1º A remuneração da hora extra será, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) superior à da hora normal.

§ 2º Poderá ser dispensado o acréscimo de salário se, por força de acordo ou convenção coletiva de trabalho, o excesso de horas em um dia for compensado pela correspondente diminuição em outro dia, de maneira que não exceda, no período máximo de um ano, à soma das jornadas semanais de trabalho previstas, nem seja ultrapassado o limite máximo de dez horas diárias.

§ 3º Na hipótese de rescisão do contrato de trabalho sem que tenha havido a compensação integral da jornada extraordinária, na forma dos §§ 2º e 5º deste artigo, o trabalhador terá direito ao pagamento das horas extras não compensadas, calculadas sobre o valor da remuneração na data da rescisão.

§ 5º O banco de horas de que trata o § 2º deste artigo poderá ser pactuado por acordo individual escrito, desde que a compensação ocorra no período máximo de seis meses.

[...]. (BRASIL, 1943).

Zainaghi (2021, p. 62) também assinala a possibilidade de prorrogação da jornada por acordo entre as partes, de forma que o acordo poderia ser individual ou o coletivo, bem como por meio de Convenção Coletiva de Trabalho, destacando o limite de duas horas e o acréscimo de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) sobre o valor da hora normal, além da possibilidade de se realizar a compensação de horas, onde ocorre a distribuição das horas de uma jornada em uma ou mais jornadas diferentes.

Desse modo, percebe-se que a legislação ao permitir a realização de horas extraordinárias, estabeleceu também limites, remuneração diferenciada ou regime de compensação das horas trabalhadas a mais, como uma forma de compensar o esforço despendido pelo empregado na referida hipótese.

Não obstante as exceções previstas no artigo 59 há outras hipóteses previstas no art. 62, a saber:

Art. 62 - Não são abrangidos pelo regime previsto neste capítulo

I - os empregados que exercem atividade externa incompatível com a fixação de horário de trabalho, devendo tal condição ser anotada na Carteira de Trabalho e Previdência Social e no registro de empregados;

II - os gerentes, assim considerados os exercentes de cargos de gestão, aos quais se equiparam, para efeito do disposto neste artigo, os diretores e chefes de departamento ou filial.

III - os empregados em regime de teletrabalho.

Parágrafo único - O regime previsto neste capítulo será aplicável aos empregados mencionados no inciso II deste artigo, quando o salário do cargo de confiança, compreendendo a gratificação de função, se houver, for inferior ao valor do respectivo salário efetivo acrescido de 40% (quarenta por cento). (BRASIL, 1943).

Em que pese às disposições do artigo 62 darem conta de que, os empregados ali citados, não fazem jus à horas extraordinárias, o nobre doutrinador Martinez (2021, p. 492-495), tem entendimento de que o referido artigo não foi recepcionado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), de forma que o artigo não poderia impedir o direito às horas extraordinárias.

Contudo, como é comum no ramo do direito que existam entendimentos divergentes, o doutrinador Basile (2018, p. 77-78) manifesta entendimento diverso, destacando que a legislação trabalhista deixou de conferir aos respectivos empregados o direito de reclamar horas extras, nas hipóteses previstas em Lei, mas faz a ressalva ao gerente e ao trabalhador em regime de teletrabalho.

Neste sentido, Basile (2018, p. 77-78) informa que, para que o gerente se enquadre nos termos da Lei, necessita efetivamente exercer cargo de gestão, ter subordinados e perceber salário do cargo de confiança, compreendendo a gratificação de função, em montante igual ou superior ao valor do respectivo salário efetivo acrescido de 40% (quarenta por cento).

Em relação ao empregado em regime de teletrabalho, o mesmo autor destaca que não é possível afastar completamente o teletrabalhador da efetiva realização de sobrejornada, nos casos em que se revele possível realizar controle do tempo diário de serviço por meio de tecnologia ou por produtividade.

Dessa forma, com base nos esclarecimentos doutrinários supracitados, verifica-se que a Consolidação das Leis do Trabalho tem indispensável papel nas relações de emprego, uma vez que, baseada nos princípios constitucionais, as regula de forma específica, buscando garantir a ordem e justiça social no meio trabalhista, através do equilíbrio de direitos e deveres entre as partes envolvidas.

Assim, não obstante as eventuais divergências doutrinárias encontradas, mas considerando que sua exposição não constitui o principal escopo do presente trabalho, entende-se que as questões relevantes acerca do direito do trabalho na CLT foram esclarecidas, e conclui-se a presente subseção para iniciar a discussão sobre o Direito Coletivo do Trabalho e por consequência, sobre a força normativa das Convenções e Acordos Coletivos de Trabalho.

### **3. O DIREITO COLETIVO DO TRABALHO E A FORÇA NORMATIVA DAS CONVENÇÕES E ACORDOS COLETIVOS DE TRABALHO**

Superados os breves esclarecimentos sobre o Direito do Trabalho na CF/88 e na CLT e, considerando que o princípio do acordado sobre o legislado trata especificamente das disposições constantes em convenções ou acordo coletivos de trabalho em detrimento daquelas previstas na legislação vigente, nesta seção busca aproximar o leitor, ainda mais, do escopo do presente artigo.

Neste sentido, passa-se a tratar do direito coletivo do trabalho, que estuda a organização sindical como forma de representação dos trabalhadores, e da força normativa das conven-

ções e acordos de trabalho, que trata das disposições constitucionais e infraconstitucionais sobre o tema, cuja leitura é essencial para a adequada compreensão do tema.

### 3.1 O DIREITO COLETIVO DO TRABALHO

Assim, por direito coletivo do trabalho Basile (2018, p. 197), nos ensina que se trata de ramo do direito do trabalho que estuda as normas pertinentes aos sindicatos ou à organização sindical propriamente dita, englobando a representação dos trabalhadores, as negociações coletivas e o direito de greve.

Zainaghi (2021, p. 135) conceitua o direito coletivo do trabalho como “(...) ramo do direito do trabalho que estuda a organização sindical, os conflitos coletivos do trabalho e sua solução.”.

Fazem parte do direito coletivo de trabalho, a liberdade sindical e a autonomia sindical, que conforme ensina Zainaghi (2021, p. 135), trata-se da liberdade de os empregados se organizarem em sindicatos, sem qualquer interferência estatal, e a possibilidade específica de um grupo organizado atuar como sindicato, respectivamente.

Sobre este aspecto, Basile (2018, p. 199) destaca:

É livre a associação profissional ou sindical, salvo para o militar, por expressa disposição constitucional (CF, art. 142, §3º, IV).

Ainda resguardando a liberdade constitucional do trabalhador, ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato (CF, art. 8º, V).

Em uma interpretação lógica, resta também garantido constitucionalmente o direito de se desfiliar a qualquer tempo.

Sobre este tema, a CLT assim dispõe:

Art. 511. É lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses econômicos ou profissionais de todos os que, como empregadores, empregados, agentes ou trabalhadores autônomos ou profissionais liberais exerçam, respectivamente, a mesma atividade ou profissão ou atividades ou profissões similares ou conexas. (BRASIL, 1943).

Neste sentido, verifica-se que falar de direito coletivo do trabalho, significa tratar das normas que regem a forma de representação dos empregados, coletivamente organizados por meio de um sindicato profissional, que represente seus interesses frente aos seus empregadores, que também podem estar organizados por meio de sindicatos patronais.

Assim sendo, para dar roupagem ainda mais constitucional a este importante direito, tem-se que é livre a associação/filiação e/ou desfiliação sindical, que deve ser exercida sem qualquer interferência do poder público.

A representação dos interesses dos empregados é realizada principalmente por meio das convenções e acordos coletivos de trabalho, que por força da legislação vigente, tem força normativa, da qual se passa a tratar na subseção seguinte.

### 3.2 A FORÇA NORMATIVA DAS CONVENÇÕES E ACORDOS COLETIVOS DE TRABALHO

Iniciando esta subseção, importante repisar a disposição da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sobre as convenções e acordos coletivos, que em seu artigo 7º XXVI, prevê:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

**XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;**

[...] (BRASIL, 1988).

Assim, verifica-se que a própria Constituição determina como direito dos trabalhadores o reconhecimento de tais instrumentos e, neste sentido, a legislação infraconstitucional também se ocupa deste tema especificamente no artigo 611 e no §1º da CLT, que assim dispõe:

Art. 611 - Convenção Coletiva de Trabalho é o acôrdo de caráter normativo, pelo qual dois ou mais Sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho.

§ 1º É facultado aos Sindicatos representativos de categorias profissionais celebrar Acordos Coletivos com uma ou mais emprêsas da correspondente categoria econômica, que estipulem condições de trabalho, aplicáveis no âmbito da emprêsa ou das acordantes respectivas relações de trabalho.

[...]. (BRASIL, 1943)

A legislação trabalhista supracitada, ao mesmo tempo em que conceitua os referidos termos, também traz as disposições sobre sua força normativa ao determinar seu “caráter normativo”.

É importante destacar que a diferença principal entre convenção e acordo coletivo, está nas partes que firmam os respectivos instrumentos.

Neste sentido, no primeiro, figura de um lado o sindicato profissional (dos trabalhadores) e, de outro, o sindicato patronal (dos empregadores). Já na segunda, figura de um lado o sindicato profissional e, de outro, uma ou mais empresas da mesma categoria profissional.

Em relação aos efeitos das convenções e acordos coletivos, Zainaghi (2021, p. 141) nos ensina que:

Tanto as convenções coletivas como os acordos coletivos estipulam regras jurídicas e cláusulas contratuais, ou seja, dispositivos normativos e dispositivos obrigacionais.

As regras jurídicas são as que geram direitos e obrigações que integrarão os contratos individuais de trabalho. [...] As cláusulas contratuais são aquelas que criam direitos e obrigações para as partes que celebram a convenção ou o acordo, ou seja, os sindicatos envolvidos (convenções), e sindicato(s) e empresa(s) (acordos coletivos). Um exemplo seria o de um acordo coletivo em que se estipula que a empresa terá de entregar os nomes e endereços de seus empregados. Tanto a convenção como o acordo têm forma de instrumentos formais, solenes, sendo escritos como um contrato com cláusulas e parágrafos.



Desse modo, o referido autor nos mostra que as convenções e os acordos coletivos, como instrumentos de defesa dos direitos dos empregados, criam normas que, por sua vez, integram os contratos de trabalho, resultando em direitos e obrigações para as partes envolvidas, ou seja, os empregados e os empregadores.

Segundo Basile (2018, p. 231-232) a Convenção Coletiva de Trabalho é:

[...] o acordo de caráter normativo (impessoal e abstrato) pelo qual dois ou mais sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho (CLT, art. 611, caput).

Com menor alcance, o acordo coletivo representa a composição envolvendo o sindicato da categoria profissional e uma ou mais empresas diretamente (ente coletivo por natureza), acerca das condições de trabalho aplicáveis às respectivas relações de emprego (inteligência do art. 611, § 1o, da CLT).

Não se verifica, nos autores pesquisados, nenhuma discordância ou dissonância significativa em seus entendimentos quando contrapostos à legislação trabalhista exposta. Desse modo, pode-se concluir ser inegável o caráter normativo das convenções e acordos coletivos de trabalho.

Contudo, com o advento da Reforma Trabalhista no ano de 2017, surgiu a discussão sobre o princípio do acordado sobre o legislado, ou seja, de que aquilo que está previsto em convenção ou acordo coletivo de trabalho, que são instrumentos de caráter normativo, teria validade sobre as disposições previstas em lei sobre o mesmo tema.

É sobre este ponto específico que se pretende discorrer com mais profundidade no presente artigo e, desta forma, na próxima seção, passa-se a tratar da reforma trabalhista e do tão discutido princípio do acordado sobre o legislado.

## 4. A REFORMA TRABALHISTA E O PRINCÍPIO DO ACORDADO SOBRE O LEGISLADO

A conhecida Reforma Trabalhista chegou ao ordenamento jurídico brasileiro com o advento da Lei nº 13.467/2017 de 13 de julho de 2017 (BRASIL, 2017), e foi recebida com muitos questionamentos e muita polêmica na sociedade brasileira, em razão das profundas alterações que trouxe nas normas trabalhistas vigentes até aquele momento.

Neste sentido, uma das alterações significativas que é discutida até os dias atuais, se refere ao princípio do acordado sobre o legislado, que “determina” que aquilo que está previsto em convenção ou acordo coletivo de trabalho, teria validade sobre as disposições previstas em lei sobre o mesmo tema.

Assim, nesta seção são abordados de forma breve alguns aspectos sobre a reforma trabalhista e sobre o princípio do acordado sobre o legislado.

### 4.1 REFORMA TRABALHISTA

Como mencionado alhures, a Lei nº 13.467/2017 de 13 de julho de 2017, conhecida como Reforma Trabalhista foi recebida com muitos questionamentos na sociedade brasileira.

Os questionamentos foram tanto de ordem jurídica, quanto de ordem política, assim, para que o leitor possa compreender de forma mais ampla o assunto, tratar-se-á nesta subseção, breves comentários sobre a discutida reforma.

De início, esclarece-se que os aspectos jurídicos e políticos da reforma trabalhista, estão intimamente relacionados, podendo-se dizer que são de certa forma, indissociáveis no que se refere à motivação da construção da referida norma.

Assim, no que se refere a aspectos jurídicos da Reforma Trabalhista, tem-se que há a necessidade, de acordo com a teoria tridimensional do direito de Miguel Reale, de readequar as normas ao longo do tempo, para que estas estejam em consonância com os fatos e valores atuais.

Neste sentido, Weigand Neto e De Souza (2018, p. 9) destacam que em diversos aspectos a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT estava ultrapassada, uma vez que sua redação inicial data da década de 1940 e havia sido pensada para o sistema fabril e econômico da época, não se adequando mais aos dias atuais, tendo em vista que se passaram mais de 70 anos de sua promulgação.

Este entendimento também é expresso por Pipek, Dutra e Magano (2017, p. 84):

A reforma trabalhista é necessária para atualizar a lei, adequando-a aos tempos atuais. A legislação anterior não era mais compatível com a realidade social e com as novas formas de trabalho que existem hoje em dia. Essa tendência não ocorre apenas no Brasil, mas em todo o mundo. Diversos países europeus adotaram medidas semelhantes nos últimos anos.

De outro modo, questões de natureza política, por assim dizer, também nortearam a reforma trabalhista, no que se refere à não adequação da norma ao momento atual, como bem destacam Weigand Neto e De Souza (2018, p. 9-10):

[...] ainda que involuntariamente, o cenário acabava por incentivar as empresas a lançar mão das mais variadas alternativas e estratégias para continuar no competitivo mercado, o que gerava risco de altos passivos. A título de exemplo, citase a inobservância consciente a direitos trabalhistas que majorariam os custos das empresas, além de contratações de trabalhadores informais, em significativo prejuízo não apenas aos empregados, mas também aos cofres públicos.

A informalidade assim como a supressão de direitos decorrentes da engessada legislação trabalhista até então vigente têm como consequência uma enxurrada de ações trabalhistas, o que majora os custos empresariais.

Importante destacar que reformas deste tipo aconteceram em diversos outros países, como forma de redução dos custos para as empresas, bem como estratégia para reduzir as taxas de desemprego. Assim informam Weigand Neto e De Souza (2018, p. 10):

Justamente em razão dos altos custos e dos galopantes índices de desemprego, é que vários países passaram pelo mesmo processo de reforma e hoje contam com uma legislação mais flexível[...]. Nessa seara, a possibilidade de livre negociação entre empregador e empregado em alguns aspectos, a limitação da atuação da Justiça do Trabalho em situações negociadas diretamente entre as partes e a valorização e maior autonomia conferida às negociações coletivas são exemplos de flexibilizações de direitos adotadas por outros países e que ora são contempladas pelas novas Normas Trabalhistas.

Assim, verifica-se que dentre os principais comentários acerca da reforma, está a alteração concernente à livre negociação entre empregado e empregador de alguns aspectos da relação de emprego, bem como a valorização das negociações coletivas de trabalho, como forma de flexibilizar as regras, procurando assim, por meio de lei, reduzir os custos do empregador e fomentar empregos.

As citadas alterações são as que impactam diretamente no tema deste artigo, pois se referem ao princípio do acordado sobre o legislado, que será tratado na próxima subseção.

## 4.2 O PRINCÍPIO DO ACORDADO SOBRE O LEGISLADO

A ideia geral do princípio do acordado sobre o legislado é de que, aquilo que for decidido entre empregado e empregador, por meio de negociação coletiva, terá validade sobre os mesmos temas previstos em lei.

Assim dispõe o artigo 611-A que foi incluído pela reforma trabalhista na CLT, a saber:

Art. 611-A. A convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei quando, entre outros, dispuserem sobre: (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

I - pacto quanto à jornada de trabalho, observados os limites constitucionais; (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

II - banco de horas anual; (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

III - intervalo intrajornada, respeitado o limite mínimo de trinta minutos para jornadas superiores a seis horas; (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

IV - adesão ao Programa Seguro-Emprego (PSE), de que trata a Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015; (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

V - plano de cargos, salários e funções compatíveis com a condição pessoal do empregado, bem como identificação dos cargos que se enquadram como funções de confiança; (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017). [...] (BRASIL, 1943).

Não obstante as hipóteses previstas no artigo supracitado, nas quais seria permitido ao empregado e empregador decidir em instrumento coletivo de forma diversa daquela prevista em lei, a reforma trabalhista trouxe limites a este poder em seu artigo 611-B, que assim determina:

Art. 611-B. Constituem objeto ilícito de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho, exclusivamente, a supressão ou a redução dos seguintes direitos: (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

I - normas de identificação profissional, inclusive as anotações na Carteira de Trabalho e Previdência Social; (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário; (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

III - valor dos depósitos mensais e da indenização rescisória do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

IV - salário mínimo; (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

V - valor nominal do décimo terceiro salário; (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017). [...]. (BRASIL, 1943).

Importante também destacar que a reforma trabalhista, com redação que privilegiou a maior especificidade dos instrumentos normativos, determinou em seu artigo 620, que as condições estabelecidas em acordo coletivo de trabalho sempre prevalecerão sobre as dispostas em convenção coletiva de trabalho.

Isto por que o acordo coletivo de trabalho é firmado com o sindicato dos empregados de uma determinada categoria profissional com uma ou mais empresas da mesma categoria profissional dos empregados.

Assim, sobre o princípio do acordado sobre o legislado, Basile (2018, p. 228) nos ensina que:

Com o início da vigência da Lei n. 13.467/2017, em 11 de novembro de 2017, e o prolapado “princípio da prevalência do negociado sobre o legislado”, tornou-se comum a falsa ideia de que a negociação não mais precisa guardar qualquer respeito ao padrão geral ou aos limites definidos pela lei ou pela Constituição Federal, quando, na verdade, apenas exalta a adequação setorial, de modo a permitir que a negociação (mais adequada setorialmente) apenas prevaleça sobre o padrão geral quando a própria lei (no caso, a CLT) assim o permita.

No mesmo sentido do entendimento do nobre doutrinador, a Orientação Jurisprudencial nº 31 da Seção de Dissídios Coletivos – SDC, assim dispõe:

**31. ESTABILIDADE DO ACIDENTADO. ACORDO HOMOLOGADO. PREVALÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 118 DA LEI Nº 8.213/91. (inserida em 19.08.1998)**

Não é possível a prevalência de acordo sobre legislação vigente, quando ele é menos benéfico do que a própria lei, porquanto o caráter imperativo dessa última restringe o campo de atuação da vontade das partes.

Desse modo, tem-se como patamar mínimo de civilidade, as disposições constantes na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 concernentes ao direito do trabalho, que não poderiam ser contrariadas em acordo ou convenção coletiva de trabalho, mesmo que tivessem fundamento no artigo 611-A da CLT.

Sobre as disposições do artigo 611-A e 611-B da CLT, Zainaghi (2021, p. 145) expressa o seguinte entendimento:

Isso não quer dizer, como muitos erroneamente pensam, que normas coletivas poderão reduzir todos os direitos trabalhistas.

O legislador reformista trouxe quais são os direitos que poderão ser negociados, bem como os que não poderão.

[...]

Resta claro que os direitos fundamentais do trabalhador não poderão sofrer qualquer redução por via de normas coletivas, ou seja, não existe nenhum desmonte do arcabouço protetor do direito do trabalho como muitos ainda insistem em propagar essa inverdade, gerando medo infundado nos trabalhadores brasileiros.

O doutrinador Martinez (2021, p. 1104-1106) acrescenta outros aspectos que são entendidos como fronteiras que devem ser respeitadas nas negociações coletivas, no sentido de que: somente pode abranger matérias trabalhistas; somente dizer respeito a direitos transindividuais; não pode infringir direitos fundamentais do trabalhador; não pode violar direitos mínimos protegidos por lei; e não pode prejudicar direitos alheios.

Especificamente sobre os direitos laborais mínimos previstos em lei, Martinez (2021, p. 1105-1106), comenta que por meio do artigo 611-A, haveria a possibilidade de fazer o que for acordado prevalecer sobre o legislado, porém, sem generalizar a interpretação da norma, no sentido de que “(...) a negociação coletiva não pode violar (1) norma legal proibitiva, tampouco o que o legislador constituinte identificou como (2) núcleo mínimo civilizatório.”

Assim, no que se refere a análise normativa e doutrinária do princípio do acordado sobre o legislado, tem-se que os acordos e convenções coletivas de trabalho devem observar as disposições dos artigos 611-A e 611-B da CLT, bem como o ordenamento jurídico vigente, em especial a Carta Magna, para que suas disposições não venham a ferir direitos e garantias constitucionais conquistadas pelos empregados e assim, tenham validade.

Na seção seguinte, será abordado o mesmo assunto, porém, sob a ótica da jurisprudência catarinense.

## **5. ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA TRABALHISTA CATARINENSE SOBRE O PRINCÍPIO DO ACORDADO SOBRE O LEGISLADO**

Conforme descrito na seção anterior, não houveram divergências nas doutrinas pesquisadas em relação à legislação vigente, em especial aos artigos 611-A e 611-B da CLT que tratam do chamado princípio do acordado sobre o legislado.

Assim, nesta seção passa-se a análise da jurisprudência trabalhista catarinense para entender qual o posicionamento do Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região sobre o referido princípio.

Esclarece-se que diante do elevado número de acórdãos tratando da matéria, destacar-se-á, neste ponto, àqueles que melhor retratam a questão em análise. Destaca-se, contudo, que todos os acórdãos pesquisados até a data limite desta pesquisa, dia 13 de janeiro de 2022, caminharam no mesmo sentido, qual seja, da validação do princípio do acordado sobre o legislado.

De início, apresenta-se ementa e trecho do acórdão proferido em Embargos de Declaração em 29/10/2020, em que o Exmo. Des. Graciano Ricardo Barboza Petrone, da 4ª Câmara do TRT/12, se manifestou contrário a validade de acordo coletivo de trabalho sobre a legislação vigente, a saber:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ACOLHIMENTO. Acolhem-se os embargos de declaração quando constatada a ocorrência de omissão, contrariedade ou erro material, com fito de sanar a irregularidade, nos termos do art. 897-A da CLT e art. 1.022, I, II e III do CPC. (TRT12 - ROT

-0001650-29.2017.5.12.0034 , GRACIO RICARDO BARBOZA PETRO-  
NE , 4ª Câmara , Data de Assinatura: 29/10/2020)

[...]

## **2 - PREQUESTIONAMENTO. VALIDADE DOS ACORDOS COLETIVOS**

Aqui os embargos não merecem acolhimento.

Isso porque, a decisão embargada encampou a tese de que a norma legal, aplicada ao referido contrato de trabalho, anterior à vigência da Lei nº 13.467/2017, não excepciona qualquer atividade profissional da aplicação do disposto no art. 71 da CLT, norma de higiene do trabalho que tem por objetivo evitar agressões à integridade física e mental do trabalhador.

Dai é possível concluir pela rejeição da tese defensiva quanto à prevalência do acordado sobre o legislado, em razão da contratualidade ser anterior à vigência da Lei nº 13.467/2017 (15.11.2013 a 02.4.2017).

Inclusive, vale ressaltar que, para considerar prequestionada a matéria, não há necessidade de referência expressa a todos os dispositivos legais ou argumentos invocados pelas partes, bastando que o Juízo explicita de forma clara e inequívoca as razões do seu convencimento (Súmula nº 297 e OJ nº 118, ambas do TST).

Rejeito, portanto. (TRT/12, 2020). (BRASIL,10/2020)

No trecho transcrito, é possível constatar que o TRT/12 julgou em sentido contrário à aplicação da norma coletiva sobre a legislação vigente, por se tratar de período de contratualidade anterior à reforma trabalhista, em que a disposição analisada não existia.

No acórdão seguinte, julgado pelo Exmo. Des. Nivaldo Stankiewicz, da 3ª Câmara do TRT/12 em 08/07/2021, verifica-se caso de reforma de sentença de 1º grau, reconhecendo disposição de norma coletiva com amparo no artigo 611-A da CLT, a saber:

Ementa dispensada na forma do inc. IV do § 1º do art. 895 da CLT (Rito Sumaríssimo). (TRT12 - RORSum - 0000159-39.2021.5.12.0036, NIVALDO STANKIEWICZ, 3ª Câmara, Data de Assinatura: 08/07/2021)

[...]

### **MÉRITO**

#### **1. DA GARANTIA DE EMPREGO. EMPREGADO APOSENTADO. LEI 14.020/2020**

Insurge-se a recorrente contra a sentença que reconheceu ao autor a garantia de provisória de emprego, equivalente ao período em que o contrato do recorrido esteve suspenso e, condenou ao pagamento das verbas decorrentes.

Assere que nos Aditivos à Convenção Coletiva, “não há qualquer cláusula dispondo sobre direito à garantia de emprego aos profissionais aposentados com contratos suspensos”.

Aduz que ao contrário do que constou da decisão primeira, “a redação do Parágrafo Quarto, da Cláusula Segunda, do Quarto Aditivo à CCT, ao tratar da garantia de emprego faz referência explícita na parte final ao que foi preconizado no art. 10 da Lei n. 14.020/2020, ‘Tudo estritamente conforme artigo 10 da Lei 14.020/2020’. Sendo assim, retira o enquadramento dos aposentados nas regras de estabilidade previstas na Lei”.

Sustenta que sob a égide do art. 10 da Lei nº 14.020/2020, “somente é assegurada a garantia provisória aos empregados abrangidos pelo contrato suspenso e que, de forma simultânea, tenham auferido o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda”.

Alega que o “artigo 6º, parágrafo 2º, inciso II, alínea “a”, da mesma lei, estabelece as exceções que limitam o recebimento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, dentre eles estão os empregados que se encontrem em gozo da aposentadoria”.

Sustenta que todas as regras previstas, foram definidas em negociação coletiva. Assere “que os instrumentos normativos e respectivos aditivos foram firmados em total consonância com o princípio da adequação setorial negociada, de sorte que as normas coletivas nelas ajustadas possuem plena validade e eficácia jurídica, devendo ser respeitados, sob pena de expressa violação a norma contida no artigo 7º, inc. XXVI, da Constituição Federal”.

Pois bem.

[...]

Com a devida vênia, entendo que a sentença merece reforma.

De início esclareço que o autor encontra-se no gozo do benefício de aposentadoria (ID. f21efa8).

Outrossim, o art. 10 da Lei nº 14.020/2020, dispõe:

Art. 10. Fica reconhecida a garantia provisória no emprego ao empregado que receber o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, previsto no art. 5º desta Lei, em decorrência da redução da jornada de trabalho e do salário ou da suspensão temporária do contrato de trabalho de que trata esta Lei (...) (Grifei)

[...]

A Lei é clara, ao definir que somente os empregados que receberam o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, tem direito à garantia provisória de emprego, o que não ocorreu com o autor.

Por outro lado, o parágrafo quarto da cláusula segunda do Quarto Aditivo Emergencial à Convenção Coletiva de Trabalho 2019/2020, dispõe que a garantia provisória de emprego, para os contratos que foram suspensos, deverá observar, estritamente o art. 10 da Lei nº 14.020/2020 (grifei).

Assim, deve prevalecer o que foi definido na negociação coletiva, uma vez que esse tipo de pactuação está amparado no art. 7º, XXVI da CF/88 e art. 611-A que preconiza o princípio da prevalência do negociado sobre o legislado.

Dessa maneira, sob qualquer ângulo que se olhe, seja em razão dos dispositivos legais e/ou da previsão em norma coletiva, o autor não preencheu os requisitos necessários à obtenção da estabilidade provisória de emprego.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso para afastar o reconhecimento do direito do autor à garantia provisória de emprego e, por conseguinte, excluir a condenação da ré ao pagamento das verbas decorrentes. (TRT/12, 2021). (BRASIL,07/2021)

O acórdão traz caso em que empregado buscou reconhecimento de direito de estabilidade de emprego previsto em norma coletiva, em que TRT/12 reconheceu a validade da norma coletiva, com fundamento no art. 611-A da CLT, mas não reconheceu o direito do empregado, por este não ter cumprido os requisitos necessários.

O acórdão seguinte, cujo relator foi o Exmo. Des. Helio Bastida Lopes, da 1ª Câmara do TRT/12, entendeu como válida a disposição de sistema de compensação de horas com base no artigo 611-A da CLT, a saber:

RECURSO ORDINÁRIO. DISPENSA POR JUSTA CAUSA. Por se tratar de medida extrema, a justa causa deve ser cabalmente comprovada, devendo estar presentes os requisitos da atualidade, gravidade e proporcionalidade, entre a punição e a falta. (TRT12 - ROT - 0000303-71.2020.5.12.0028, HELIO BASTIDA LOPES, 1ª Câmara, Data de Assinatura: 17/03/2021)

## 2 - HORAS EXTRAS - INTERVALOS INTRAJORNADA - INTERVALO ENTREJORNADAS

Defende o reclamante, fls. 454/458, que a sentença merece reforma para que seja deferido o pagamento de horas extras, tendo em vista que o acordo de compensação era inválido ante a realização habitual de horas extras.

Também alega que há diferenças no pagamento de horas extras que lhe favorecem visto que a ré não quitou adequadamente o labor extraordinário.



Informa ainda irregularidades quanto ao registro de minutos que antecedem e sucedem a jornada (art. 58 da CLT) bem como quanto ao registro de ponto por exceção previsto em norma coletiva.

Sem razão.

O pedido foi rejeitado pelos seguintes fundamentos (fls. 432/435):

**Horas extras e reflexos. Minutos que antecedem e sucedem a jornada. Invalidez acordo de compensação.**

[...]

Com relação ao sistema de compensação de jornada, o autor pugnou pela sua invalidade, aduzindo que prestou horas extras de forma habitual, inclusive em inúmeros sábados, domingos e feriados.

[...]

Quanto a alegação de insalubridade no ambiente de trabalho, verificado pelos recibos salariais juntados que o autor passou a receber adicional de insalubridade apenas em outubro de 2018, quando já vigente a norma coletiva prevista no parágrafo 4º da Cláusula 12ª da CCT 2018-2019 (vigência em 01/04/2018) com o seguinte teor: “Fica expressamente ajustada a possibilidade prorrogação de jornada e a realização de jornada extraordinária em ambientes insalubres, independentemente de licença ou autorização prévia do Ministério do Trabalho, desde que realizada a entrega aos empregados de equipamentos de proteção pertinentes aos agentes insalubres, nos termos das Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho”.

**Desta forma, considerando que após a vigência da Lei 13.467/2017 prevalece o negociado sobre o legislado, conforme expressamente previsto no artigo 611-A, inciso XIII, da CLT, reconheço a validade do regime compensatório adotado pela ré e rejeito o pleito de invalidade do regime de compensação de jornada postulado com base nesta causa de pedir.**

[...]

Logo, inviável adotar as impugnações apresentadas pelo autor.

Por todo o exposto, mantenho a sentença. (TRT/12, 2021) (Grifo nosso) (BRASIL,03/2021)

Neste acórdão, ficou evidente o entendimento de validade do negociado sobre o legislado, mesmo em relação a horas extraordinárias em ambiente insalubre, em que a redação do art. 60 da CLT vem em sentido frontalmente oposto, mas cujo o fundamento para a decisão, também foi o 611-A da CLT.

Por fim, o último acórdão analisado, de relatoria do Exmo. Des. Carlos Alberto Pereira de Castro, da 3ª Câmara, julgado em 20/07/2020, trata de decisão que julgou como válida norma coletiva sobre pagamento de horas *in itinere*, a saber:

HORAS IN ITINERE. PREVISÃO DE PAGAMENTO EM NORMA COLETIVA. VALIDADE DO PACTUADO. Nos termos do acórdão proferido pelo STF no RE 895.759/PE, deve prevalecer sobre o legislado a norma coletiva isenta de vícios em sua formação, a fim de que seja respeitada a vontade das partes, em prestígio à negociação coletiva, conforme preceito constitucional (art. 7º, XXVI). Nesse contexto, se o acordo coletivo fixa o tempo de deslocamento a ser pago como horas *in itinere*, independentemente do trajeto realizado, e fixa os reflexos a serem pagos, a manifestação de vontade pactuada no instrumento coletivo deve prevalecer. (TRT12 - ROT - 0000633-65.2019.5.12.0008, CARLOS ALBERTO PEREIRA DE CASTRO, 3ª Câmara, Data de Assinatura: 20/07/2020)

[...]

### 1. HORAS IN ITINERE

O autor alega que ficou comprovado que a ré pagava ao autor apenas as horas *in itinere* conforme acordo coletivo. Refere que demandava, em média, 3h por dia de trajeto. Requer o pagamento de 1h30min por dia como horas *in itinere*.

A decisão de origem, fls. 407-409, considerou que indevida a verba, pois a previsão da norma coletiva não suprime o direito, apenas fixa um valor para o deslocamento e o tempo fixado é bastante razoável.

Nada a reparar.

Dispõe, por exemplo, a Cláusula décima do Acordo Coletivo de Trabalho 2017/2017 da Categoria profissional do reclamante, fl. 67:

“CLÁUSULA DÉCIMA - HORAS DE DESLOCAMENTO (IN ITINERE). Considerando os benefícios sociais e econômicos proporcionados aos trabalhadores pela viabilização de transporte até o local de trabalho e que o presente acordo é resultado da negociação entre as partes, a Empresa pagará os valores abaixo a título de horas “*in itinere*”, ou seja, para o período de deslocamento de casa para o trabalho e vice-versa, independente da distância percorrida e do tempo despendido, por estas razões, os deslocamentos não serão objeto de assinalação.

Parágrafo Primeiro: Os valores de que trata o caput desta cláusula serão pagos conforme abaixo e correspondem à 1h30min (uma hora e trinta minutos) por dia de trabalho: (...)”

Destaco que a regra não exclui o cômputo na do período na jornada de trabalho, ao contrário, garante o direito, em consonância com a Súmula nº 71 deste Regional:

**“HORAS IN ITINERE. TRANSPORTE FORNECIDO PELO EMPREGADOR. NORMA COLETIVA EXCLUINDO-AS DO CÔMPUTO DA JORNADA DE TRABALHO. INVALIDAÇÃO.** As horas «in itinere» representam tempo à disposição do empregador e são protegidas por normas de ordem pública (CLT, arts. 4º e 58, § 2º e Súmula 90 do TST), infensas à flexibilização pela via da negociação coletiva”.

Ademais, face às novas exigências ditadas pelo CPC 2015 no tocante à uniformização da jurisprudência, especialmente a partir das decisões do STF em grau de repercussão geral, impõe-se recordar que, em julgado de 13-09-2016, aquela Corte decidiu pela consolidação do entendimento de que deve prevalecer a norma coletiva isenta de vícios de sua formação em detrimento da norma legal. (TRT/12, 2020).(BRASIL,7/2020)

Neste acórdão, o entendimento foi no sentido de que o pagamento das horas *in itinere* disposto em norma coletiva, mesmo que em quantidade menor que a efetivamente realizada, teve prevalência sobre a legislação vigente.

Assim, ultrapassada a análise da jurisprudência trabalhista catarinense, passa-se a análise dos resultados obtidos na presente pesquisa.

## 6. ANÁLISE DOS RESULTADOS

No que concerne a análise dos resultados, é importante destacar que, em que pese o objetivo final fosse direcionado à jurisprudência trabalhista catarinense, foi necessário analisar também a legislação e o posicionamento doutrinário sobre o tema, para trazer ao leitor o conhecimento mínimo necessário à compreensão do objetivo do presente trabalho.

Assim, em relação à análise da legislação da doutrina, observou-se que o princípio do acordado sobre o legislado tem aplicação segura e válida, sempre que as disposições de normas coletivas não ultrapassarem os limites constitucionais previstos, entendidos como núcleo mínimo civilizatório.

Em relação à jurisprudência trabalhista catarinense analisada, não foi encontrada nenhuma divergência significativa de entendimento em relação à legislação vigente e à doutrina, uma vez que os casos analisados não apresentaram qualquer transgressão aos limites constitucionais.

Assim, é seguro dizer que é aceito como válida a aplicação do princípio do acordado sobre o legislado na jurisprudência trabalhista catarinense, desde que, observada a norma constitucional como norteadora de todas as relações.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na elaboração do presente artigo, para atingir o objetivo proposto, que foi de estudar o posicionamento da doutrina, da jurisprudência trabalhista catarinense e do Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região acerca da aplicação do princípio do acordado sobre o legislado, para entender em que hipóteses o que estiver previsto nos acordos e convenções coletivas de trabalho terá mais valor do que o previsto em lei e em que hipóteses a lei deverá ser

respeitada. Assim, auxiliar na compreensão do entendimento majoritário sobre o tema para que se tenha mais segurança jurídica nas relações afetadas por estas normas. Logo, partiu-se da hipótese de que, tanto para a doutrina, quanto para a Jurisprudência Catarinense, sempre que o acordo ou convenção coletiva de trabalho trazer previsão que prejudique direitos constitucionais e celetistas já garantidos ao trabalhador, tais disposições não terão validade e a Lei deverá ser respeitada.

Nesse sentido, de forma específica no que se refere à introdução acerca do direito do trabalho sob a ótica constitucional, verificou-se que a Constituição Federativa do Brasil de 1988, buscou a proteção aos direitos dos trabalhadores, por meio de princípios e parâmetros basilares importantes para a regulação das relações de trabalho, sem deixar de respeitar a autonomia da vontade das partes, reconhecendo o valor das convenções e acordos coletivos de trabalho, mas estabelecendo normas balizadoras à atuação sindical e aos empregados sindicalizados.

No que se refere à introdução do direito do trabalho sob a ótica celetista, verificou-se na Consolidação das Leis do Trabalho a previsão de diversas normas importantes para a compreensão do tema proposto, que tem indispensável papel nas relações de emprego, uma vez que, baseada nos princípios constitucionais, a CLT regula estas relações de forma específica, buscando garantir a ordem e justiça social no meio trabalhista, através do equilíbrio de direitos e deveres entre as partes envolvidas.

O estudo sobre as questões relevantes acerca do direito coletivo do trabalho concluiu que esta parte do direito se ocupa das normas que regem a forma de representação dos empregados, coletivamente organizados por meio de um sindicato profissional, que represente seus interesses frente aos seus empregadores, que também podem estar organizados por meio de sindicatos patronais.

Neste sentido, confirmando a característica constitucional deste importante direito, tem-se que é livre a associação/filiação e/ou desfiliação sindical, que deve ser exercida sem qualquer interferência do poder público,

Em relação ao estudo sobre a força normativa dos acordos e convenções coletivas de trabalho, verificou-se que a forma que a representação dos interesses dos empregados é realizada principalmente por meio das convenções e acordos coletivos de trabalho, que por força da legislação vigente, especificamente do art. 7º, XXVI da Constituição de República Federativa do Brasil de 1988 e do art. 611 *caput* e §1º da CT, tem caráter normativo.

Partindo para a análise da Reforma Trabalhista, verifica-se que dentre os principais comentários acerca da reforma, está a alteração concernente à livre negociação entre empregado e empregador de alguns aspectos da relação de emprego, bem como a valorização das negociações coletivas de trabalho, como forma de flexibilizar as regras, procurando assim, por meio de lei, reduzir os custos do empregador e fomentar empregos.

Assim, no que se refere a análise doutrinária do princípio do acordado sobre o legislado, conclui-se que os acordos e convenções coletivas de trabalho devem observar as disposições dos artigos 611-A e 611-B da CLT, cuja aplicação deve observar os limites impostos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, para que suas disposições não venham a ferir direitos e garantias constitucionais conquistadas pelos empregados e assim, tenham validade.

Em relação à jurisprudência trabalhista catarinense analisada, ou seja, nos acórdãos do Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região, não foi encontrada nenhuma divergência sig-

nificativa de entendimento em relação à legislação vigente e à doutrina, uma vez que os casos analisados não apresentaram qualquer transgressão aos limites constitucionais.

Assim, a hipótese do presente artigo se confirmou no sentido de que a pesquisa concluiu que é aceita como legalmente válida a aplicação do princípio do acordado sobre o legislado, tanto na doutrina brasileira como na jurisprudência trabalhista catarinense, desde que, observados os limites impostos na norma constitucional, que deve ser entendida como norma jurídica norteadora de todas as relações.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, Distrito Federal, 1988.

BRASIL. Presidência. Casa Civil. *Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*. Brasília, Distrito Federal, 1943.

BRASIL. Presidência. Casa Civil. *Lei n.13.467/2017*, de 13 de julho de 2017 (Reforma Trabalhista). Brasília, Distrito Federal, 2017.

BASILE, C. R. O. *Direito do trabalho: remuneração, duração do trabalho e direito coletivo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MARTINEZ, L. *Curso de Direito do Trabalho: relações individuais, sindicais e coletivas do trabalho*. 12 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

WEIGAND NETO, R. C. ; DE SOUZA, G. D. *Reforma trabalhista: impacto no cotidiano das empresas*. São Paulo: Trevisan, 2018.

PIPEK, A.; DUTRA, A. L.; MAGANO, I. *Reforma trabalhista*. São Paulo: Blucher, 2017.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região. *Embargos De Declaração. Acolhimento*. Processo nº 0001650-29.2017.5.12.0034 . Relator: Gracio Ricardo Barboza Petrone, 4ª Câmara , Data de Assinatura: 29/10/2020.Sistema de Pesquisa à Jurisprudência. Disponível em: [http://www.trt12.jus.br/busca/acordaos/acordao\\_hit?&q=id:15403251](http://www.trt12.jus.br/busca/acordaos/acordao_hit?&q=id:15403251). Acesso em: 01 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região. *Ementa dispensada na forma do inc. IV do § 1º do art. 895 da CLT (Rito Sumaríssimo)*. Processo nº 0000159-39.2021.5.12.0036 (RORSum) Desembargador Nivaldo Stankiewicz, 3ª Câmara, Data de Assinatura: 08/07/2021.Sistema de Pesquisa à Jurisprudência. Disponível em: [http://www.trt12.jus.br/busca/acordaos/acordao\\_hit?&q=id:17104789](http://www.trt12.jus.br/busca/acordaos/acordao_hit?&q=id:17104789). Acesso em: 01 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região. *Recurso Ordinário. Dispensa Por Justa Causa*. Processo nº 0000303-71.2020.5.12.0028 (ROT). Desembargador Helio Bastida Lopes, 1ª Câmara, Data de Assinatura: 17/03/2021.Sistema de Pesquisa à Jurisprudência. Disponível em: [http://www.trt12.jus.br/busca/acordaos/acordao\\_hit?&q=id:15852012](http://www.trt12.jus.br/busca/acordaos/acordao_hit?&q=id:15852012). Acesso em: 01 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região. *Horas In Itinere. Previsão De Pagamento Em Norma Coletiva. Validade Do Pactuado*. Processo nº 0000633-65.2019.5.12.0008(ROT).Desembargador Carlos Alberto Pereira De Castro, 3ª Câmara, Data de Assinatura: 20/07/2020.Sistema de Pesquisa à Jurisprudência. Disponível em: [http://www.trt12.jus.br/busca/acordaos/acordao\\_hit?&q=id:13516534](http://www.trt12.jus.br/busca/acordaos/acordao_hit?&q=id:13516534). Acesso em: 01 dez. 2021.

ZAINAGHI, D. Sávio. *Curso de legislação social: direito do trabalho*. 15 ed. Barueri/SP: Manole, 2021.

## ABSTRACT

In a historic moment marked by significant legislative changes in labor legislation, whose original wording of its main rule dates from 1943, and both the old wording and the discussions about its recent changes dating from 2017, still cause some legal uncertainty in

society. This article proposes to study the position of the doctrine, of Santa Catarina labor jurisprudence and of the Regional Labor Court of the 12th Region on the application of the principle of agreement on the legislated, to understand in what cases what is provided for in collective agreements and conventions of work will have more value than what is foreseen by law and in which cases the law must be respected. Thus, helping to understand the majority understanding on the subject so that there is more legal certainty in the relationships affected by these rules. In order to do so, the inductive method was used, through bibliographic research, investigating the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988, Decree-Law n° 5.452, of May 1, 1943, the Brazilian doctrine and the jurisprudence of the Regional Court of the 12th region for, among other introductory questions. It was concluded that the application of the principle of agreement on the legislated is legally valid, both in Brazilian doctrine and in Santa Catarina labor jurisprudence, provided that, observing the limits imposed in the constitutional norm, which must be understood as a legal norm guiding all relations .

**KEYWORDS**

Principle of the Negotiated over the Legislate. Labor Reform. Constitution. Santa Catarina 's Labor Jurisprudence.

# DILEMAS DAS RELAÇÕES RACIAIS NO BRASIL: DO IDEÁRIO DA DEMOCRACIA RACIAL ÀS POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA NO ENSINO SUPERIOR

PAULO FERNANDO CAMPBELL FRANCO\*

\* Mestre em História Social pela Universidade de São Paulo (USP). É Coordenador do Curso de História e Professor de História da África e Educação e Cultura Afro-brasileira em cursos da Universidade Católica de Santos.

## RESUMO

Os objetivos do artigo são resgatar aspectos das relações étnico-raciais na sociedade brasileira, bem como delinear um contexto histórico e social específico que nos ajuda a pensar a singularidade do Brasil que criou seu racismo, com base na negação do preconceito racial. Nessa perspectiva, indica-se limites e assimetrias sociais dessa criação. Para tanto, recuperou-se a ascensão do racismo científico que se fez sentir no Brasil, nas últimas décadas do século XIX, tendo como desdobramentos a estratégia do branqueamento da raça e sua contrapartida, o ideário da democracia racial. Valorizou-se de forma particular a importância de se reconhecer que as políticas públicas de ação afirmativa, em favor do afrodescendente, podem ser consideradas uma das estratégias de se alcançar a tão desejada democracia racial. Concluiu-se que, no ano do bicentenário da Independência do Brasil, em que a revisão da Lei de Cotas tem momento decisivo no Congresso Nacional, faz-se necessário reconhecer que a política de cotas vem permitindo que mais integrantes da população negra e indígena acessem o ensino superior. Este precisa ser um caminho sem volta.

## PALAVRAS-CHAVE

Relações Raciais. Racismo. Democracia Racial. Ações afirmativas. Lei de Cotas. Ensino Superior.

## INTRODUÇÃO

A pesquisa sob o título “Dilemas das relações raciais no Brasil: do ideário da democracia racial às políticas de ação afirmativa no ensino superior” tem como proposta recuperar aspectos da discussão sobre as relações raciais no Brasil, com destaque para a condição social dos ex-escravos e descendentes,

sob o prisma da exclusão e das possibilidades de integração por meio de políticas públicas reparadoras. Para tanto, propõe-se resgatar aspectos do processo de inferiorização social da população negra, observando que o racismo não é um privilégio do passado colonial, ele é atualizado e está presente por meio de mecanismos institucionais, políticos e ideológicos.

Este estudo foi impulsionado pelo interesse no acompanhamento de políticas públicas de ação afirmativa em favor dos afrodescendentes, pois, ao observar o “não lugar” do negro na sociedade brasileira que remonta ao longo período da escravidão, tem-se como resultado, por exemplo, a menor esperança de vida, índice superior de desemprego, média de anos de estudos inferior que os brancos e exclusão da vida política formal da grande maioria da população negra.

Assim, o artigo está estruturado em três partes. A primeira “Abrindo as cortinas do passado” pautou-se por situar os desdobramentos da ascensão do racismo científico que se fez sentir no Brasil nas últimas décadas do século XIX, tendo como desdobramentos a estratégia do branqueamento da raça e sua contrapartida, o ideário da democracia racial.

A importância das políticas de ação afirmativas em favor do afrodescendente, foi tratada na segunda parte “Políticas públicas de ação afirmativa e a reparação”. Nele, procurou-se caracterizar as ações afirmativas e registrar que o Brasil republicano entrou no século XX com as elites brancas, por meio de políticas racistas disfarçadas, impedindo sistematicamente a ascensão social dos negros.

Essa constatação deu ensejo para o desenvolvimento da terceira parte intitulada “As cotas raciais no ensino superior vinte anos depois”. Nesta última parte do estudo, foi destacado que o Brasil entrou no século XXI carregando dívidas históricas diversas, em particular, o fato de que a posição socioeconômica e o pertencimento étnico-racial ainda serem aspectos historicamente determinantes ao acesso a condições efetivas de possibilidades de participação social, em pé de igualdade, entre os diversos grupos. Nessas circunstâncias, o acesso ao ensino superior público se revelou sendo um privilégio de poucos. Diante disso, destacou-se a discussão sobre as políticas públicas antirracistas no contexto histórico e social do Brasil com ênfase para a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, conhecida como Lei de Cotas que, ao completar dez anos em 2022, ano do Bicentenário da Independência, deverá passar por uma revisão.

Dito isso, pode-se destacar que o artigo, construído a partir da análise de contribuições de cientistas sociais, historiadores e juristas sobre o tema, sugere a importância de reconhecer que as ações afirmativas no ensino superior público brasileiro ajudam o Brasil a fazer o encontro com a igualdade de oportunidades para todas e todos, assegurando que os recursos da democracia devem ser usados para produzir justiça social.

Por fim, uns poucos esclarecimentos acerca do título deste artigo. Foi pensado por acreditar que o dilema racial brasileiro pode ser analisado a partir dos desafios de legitimar a diversidade cultural e, ao mesmo tempo, assegurar a integração social e igualitária dos grupos étnicos e raciais.

## 1. ABRINDO AS CORTINAS DO PASSADO

Neste ano de 2022, o tema da exclusão racial continua em pauta na agenda nacional. Seja por causa da violência policial ou de milícias contra a população negra, do debate sobre o racismo estrutural, o multiculturalismo na educação, políticas de ação afirmativa ou da política de cotas na universidade, o tema tornou-se assunto de um debate amplificado. Diante disso,



esse parece ser um momento oportuno para tentar abrir as cortinas do passado e trazer à tona um contexto histórico e social específico que nos ajuda a pensar a singularidade do Brasil que criou seu racismo com base na negação deste.

No Brasil, o momento da Abolição da Escravatura (1888) e da Proclamação da República (1889) foi de particular condenação dos negros. Naquela altura, em que as elites instruídas e a classe dirigente – impactadas com fluxos de modernização advindos da Europa por causa da Segunda Revolução Industrial –, discutiam a superação das heranças arcaicas do período colonial, a modernização do país e, ao mesmo tempo, definiam seus conceitos de nação e cidadania, as teorias raciais foram amplamente aceitas e impregnaram as práticas institucionais. A esse respeito, é oportuno sublinhar que foi no século XIX

[...] com as teorias das raças, que a apreensão das “diferenças” se transforma em projeto teórico de pretensão universal e globalizante. “Naturalizar as diferenças” significou, nesse momento, o estabelecimento de correlações rígidas entre características físicas e atributos morais. Em meio a esse projeto grandioso, que pretendia retirar a diversidade humana do reino incerto para localizá-la na moradia segura da ciência determinista do século XIX, pouco espaço sobrava para o arbítrio do indivíduo. (SCHWARCZ, 1993, p. 65)

De fato, teorias deterministas vigentes na passagem para o século XX, período de transição da condição social de boa parte da população brasileira egressa da escravidão, legitimaram a classificação e hierarquização de grupos e pessoas segundo a crença na inferioridade biológica e cultural de certas raças. Essa crença abriu caminhos para que o racismo assumisse caráter doutrinário e, portanto, ideológico, uma vez que o seu principal dogma afirma a desigualdade das raças humanas, expressa em termos de inferioridade e superioridade. Dito isso, pode-se destacar que “dotado de suposta base científica, o racismo contribuiu para conferir à ciência o poder de ditar práticas políticas e sociais” (SEYFERTH, 1986, p.54).

Algumas considerações se impõem em relação ao até aqui exposto. Em primeiro lugar, o fato de que a partir de 1870 estavam presentes no cenário brasileiro os Ideários naturalistas, cientificistas, positivistas e evolucionistas, ou seja, doutrinas sociais com grande influência sob a intelectualidade brasileira, conferindo *status* científico às desigualdades entre os seres humanos. Sob tais condições, influenciados por teóricos como Arthur Gobineau (1816-1882), Louis Agassiz (1807-1873), Le Bon (1841- 1931) e Herbert Spencer (1820-1903), a geração modernista de 1870, ao procurar dar uma orientação científica aos estudos sobre a cultura brasileira, pensou os dilemas da construção da nacionalidade com base no racismo científico e assimilou a ideia do Brasil como um país negativamente misturado em termos de raças.

Em segundo lugar, a constatação de que a penetração dos discursos racistas, sustentados pelo cientificismo do século XIX, legitimou a invenção de uma percepção de raça como atributo biológico e cientificamente mensurável. Em outros termos, estabeleceu-se uma concepção de raça baseada na suposta existência de uma diversidade biológica inscrita no corpo (SCHNEIDER, 2006, p.78). Os negros e afrodescendentes seriam portadores de uma inferioridade intrínseca que, determinada biologicamente, reduziria as faculdades que lhes permitissem alcançar a plenitude do desenvolvimento intelectual, a possibilidade de assimilação ou aprendizado. Em outros termos, a incapacidade das raças não-brancas para a civilização não seria corrigida pela educação.

Em síntese, essas perspectivas biologizantes, com base no darwinismo social, principal doutrina racista vigente na passagem do século, afirmavam que a humanidade se diferenciava

de forma definitiva e estava separada em diferentes raças. Desnecessário dizer que as hierarquias de cor, presentes na teoria das raças, considerava “racialmente superior” o elemento branco, representado pelo modelo europeu.

Por sua vez, em terceiro lugar, é oportuno registrar que a influência das teorias raciais como doutrina científica sobre o pensamento social brasileiro impôs questões a serem enfrentadas. De fato, diante da secular mistura étnica que marcou a formação do povo brasileiro, a miscigenação se transformou em assunto privilegiado no discurso nacionalista, uma vez que era vista como base de uma futura raça histórica brasileira. Nesse debate, ganhou destaque a tese do branqueamento: a crença de que a partir da mistura entre brancos e negros, a raça branca “superior” predominaria sobre a negra “inferior” e haveria um melhoramento genético.

Tais observações tornam-se mais significativas quando ligadas ao pensamento de intelectuais brasileiros na segunda metade do século XIX que aceitaram as previsões racistas de inferioridade do negro e do mulato mas, ao mesmo tempo, acreditaram que essa inferioridade poderia ser superada por meio da miscigenação, da mescla de brancos e não brancos.

Convém recordar que o crítico literário e escritor Sílvio Romero (1851-1914), por exemplo, defendeu a formação de uma futura raça histórica brasileira, resultante de um processo seletivo que daria conta do branqueamento da população. Diz ele:

O mestiço é o produto fisiológico, étnico e histórico do Brasil; é a forma nova de nossa diferenciação nacional. Nossa psicologia popular é um produto desse estado inicial. Não quero dizer que constituiremos uma nação de mulatos; pois que a forma branca vai prevalecendo e prevalecerá; quero dizer apenas que o europeu se aliou aqui a outras raças, e desta união saiu o genuíno brasileiro, aquele que não se confunde mais com o português e sobre o qual repousa o nosso futuro. Durante muitos e muitos anos reinou o vulgar preconceito sobre a imensa inteligência e a enorme robustez das populações cruzadas. Supunha-se que as gentes mestiçadas dispunham de vantagens excepcionais e maravilhosas. A observação das populações das colônias europeias da América e da Oceania mostrou haver engano naquelas afirmativas gratuitas. Apareceu então uma tremenda reação e chegou-se ao ponto de proclamar a completa hibridação das gentes cruzadas, isto é, sua fraqueza e esterilidade radical no fim de um certo número de gerações. Um estudo, porém, mais despreocupado desta questão provou não existir na humanidade o fenômeno característico do hibridismo. Ou se considere a humanidade um gênero dividido em diversas espécies, ou uma espécie dividida em diferentes variedades, é sempre certo que estas coabitam entre si e produzem uma descendência fecunda, ainda que não tão válida como a das raças-mães. (ROMERO, 1960, p. 120)

É importante frisar que Romero representa intelectuais brasileiros que defenderam que se poderia chegar à “raça pura”, a branca, por meio da miscigenação seletiva. Esse equívoco engendrou, tanto no âmbito acadêmico, quanto na sociedade brasileira contemporânea, o mito do branqueamento da raça e sua contrapartida, ou seja, o ideário da democracia racial com suas premissas básicas: a inexistência de preconceito e discriminação e a possibilidade de ascensão social para todos, sem ter em conta a raça.

De toda forma, é oportuno lembrar que Romero ainda que afirmasse que o elemento branco seria vitorioso na luta pela vida, devido à superioridade evolutiva que garante seu domínio no cruzamento, chegando mesmo a prever um total branqueamento da população

brasileira em três ou quatro séculos, considerava a mestiçagem um ganho evolutivo, uma vez que ajudou o colonizador branco a adaptar-se nos trópicos (ROMERO, 1960).

Cumprir a atenção para uma ideia bastante original do pensamento de Silvio Romero, ou seja, a valorização do mestiço, invertendo as interpretações que previam a degeneração como resultado implacável da mestiçagem. A análise racial repousava, lembra o historiador Thomas Skidmore (1976, p.81), “sobre uma afirmação chave: a de que a miscigenação não produzia inevitavelmente ‘degenerados’, mas uma população mestiça sadia capaz de tornar-se sempre mais branca, tanto cultural quanto fisicamente”. Com essa perspectiva, Romero, ao indicar a solução positiva da mestiçagem, ainda que apontando para um futuro branqueamento, conseguia escapar dos prognósticos pessimistas dos europeus sobre as chances da civilização nos trópicos (ABREU, ROMERO, 2002, p.675).

Esse é o contexto com o qual se consegue captar que

as novas percepções racializadas do povo brasileiro reatualizaram e até fortaleceram antigos preconceitos, num momento em que se abolia a instituição da escravidão. Não chegaram, porém, a estimular o surgimento de fronteiras raciais nítidas no conjunto da população, ao valorizarem de certo modo, o processo de mistura e a própria miscigenação, mesmo se entendidos como processo de branqueamento. (MATTOS, 2002, p.618)

A esse respeito, é preciso observar o fato de que a ausência de fronteiras raciais nítidas está associada à ideia, já presente no século XIX, de que o Brasil era uma sociedade onde o preconceito racial nunca fora forte o suficiente para criar uma “linha de cor”, ou seja,

uma sociedade sem barreiras legais que impedissem a ascensão social de pessoas de cor a cargos oficiais ou a posições de riqueza ou prestígio, era já uma ideia bastante difundida no mundo, principalmente nos Estados Unidos e na Europa, bem antes do nascimento da sociologia. Tal ideia, no Brasil moderno, deu lugar à construção mítica de uma sociedade sem preconceitos e discriminações raciais. Mais ainda: a escravidão mesma, cuja sobrevivência manchava a consciência de liberais como Nabuco, era tida pelos abolicionistas americanos, europeus e brasileiros, como mais humana e suportável, no Brasil, justamente pela ausência dessa linha de cor. (GUIMARÃES, 2001, online)

De fato, é na mestiçagem — biológica e cultural —, que encontramos a flexibilização das relações raciais no país. Melhor explicando: “ao aceitar a mestiçagem, o Brasil, democraticamente e a um só tempo, ‘resolveu’ o problema racial e ‘eliminou’ o preconceito, promovendo a harmonia entre as três raças formadoras da nacionalidade” (SEYFERTH, 1986, p.54).

Embora pareça paradoxal, a ideia que perdurou por longo tempo foi de uma sociedade de relações harmoniosas, um verdadeiro paraíso racial. Decorre daí a ideia equivocada de que a ausência de conflitos raciais ou étnicos abertos atesta a inexistência de racismo no Brasil. Soma-se a isso, a crença amplamente disseminada na sociedade de que as disparidades entre brancos e negros são apenas de ordem econômica e não racial. Ledo engano. A desigualdade social de base racial está presente na sociedade brasileira a despeito do ideário da democracia racial.

Tão concisas quanto possível, essas reflexões

[...]leva-nos a pensar que a questão tem que ser invertida e formulada da maneira seguinte: se o racismo é a razão principal dos desequilíbrios sociais entre brancos e negros, por que não gera conflitos raciais violentos?

Ou ainda, considerando-se o racismo como causa fundamental das desigualdades raciais entre brancos e negros, quais são os seus fundamentos? Nossa hipótese é justamente que existe um modo peculiar de relações raciais no Brasil [...]. (D'ADESKY, 2001, p.67)

Nesse ponto, ainda segundo o antropólogo Jacques D'Adesky, o fato principal que merece ser apreendido para melhor entender os mecanismos das relações raciais no Brasil é o ideal do branqueamento, revelador, acima de tudo, do modelo das relações raciais no Brasil. Diz ele:

[...] rompendo com as teses racistas que se desenvolviam na Europa desde o século XIX, e cujas principais ideias repercutiam no Brasil, Gilberto Freyre sustentou que a mistura de raças existente no Brasil estava longe de ser explosiva. Para ele, esse processo era indispensável para intermediar a adaptação do homem branco nos trópicos e constituía a prova de que os luso-brasileiros não tinham preconceitos raciais. Ele via na miscigenação o fato maior da sociedade brasileira e o processo ininterrupto através do qual se realizava a “democracia racial”. [...] Longe de levar à superação das clivagens raciais, a miscigenação afirma-se como um sistema ideológico que induz ao embranquecimento. (D'ADESKY, 2001, p. 68)

E, mais adiante, apontou para outro problema crucial, qual seja,

[...] O ideal do branqueamento, que se apresenta por meio da miscigenação como um anti-racismo, revela na realidade um racismo profundamente heterófabo em relação ao negro. De fato, ele oculta uma integração distorcida, marcada por um racismo que pressupõe uma concepção evolucionista da caminhada necessária da humanidade em direção ao melhor, isto é, em direção a uma população branca, pelo menos na aparência. Tal é o paradoxo do ideal de branqueamento. Em nome de uma visão supra-racial que pretende favorecer os intercâmbios, os cruzamentos a mistura e maximizar as semelhanças, ele somente privilegia, enquanto modo ideológico de organização social, um grupo humano específico (branco), caracterizado simultaneamente por sua centralidade, sua superioridade e sua permanência no tempo. Os outros grupos humanos (negros, índios, etc.) supõem uma relação de desigualdade com o tipo humano idealizado, diante do qual se classificam racialmente, culturalmente, esteticamente, etc. (D'ADESKY, 2001, p. 69)

Resumindo o que até aqui se expôs, cumpre chamar a atenção para o fato de que o ideal de branqueamento – entendido um como projeto nacional no final do século XIX e sustentado pela crença na inferioridade genética das raças não brancas–, foi implementado por meio de miscigenação seletiva e políticas de imigração europeia. Em outros termos, a entrada de *gene* branco e conseqüente depuração do sangue negro pela mestiçagem garantiriam, assim, a correção dos componentes étnicos que fundaram o Brasil, produzindo um tipo racial brasileiro possuidor de maior quantidade de sangue branco, uma população mais clara (RAMOS, 1996, p.61).

Por sua vez, é necessário considerar também as noções acerca do mito da democracia racial que apontam para a distância entre representação e realidade, a existência de discriminação, de preconceito e desigualdades sociais e sua negação no plano discursivo, desempenhando um papel de contenção dos discursos sobre o racismo. Daí considerar a democracia racial como o pacto nacional de não considerar a interação racial como relevante. Em outros termos, “o mito da democracia racial se firmou, progressivamente, como uma imposição

política: a proibição social, ou até institucional, de se falar em racismo e preconceito racial” (AGIER, 1992, p.104).

O impacto da distância entre representação e realidade, como evidenciado pelo mito da democracia racial, tem um alcance efetivo: no Brasil, deve-se evitar falar em racismo para não transgredir a crença na convivência não conflituosa dos grupos raciais.

Tão conciso quanto possível, esse é o contexto com o qual se consegue captar uma das singularidades do Brasil, ou seja, a criação de um racismo com base na negação do mesmo. Cientes de todas essas circunstâncias, cabe reiterar que existe um problema de relações raciais e ele demanda ação coletiva para ser corrigido. Daí a importância da formulação de políticas públicas que pretendam diminuir as desigualdades raciais existentes.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA E REPARAÇÃO

As políticas de ações afirmativas em favor dos afrodescendentes começaram a surgir no Brasil, no âmbito das políticas públicas, a partir de 2001, após a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância, realizada em Durban, África do Sul, no período de 31 de agosto a 8 de setembro de 2001, quando se consolidou na agenda política, por pressão do Movimento Negro, o tema das ações afirmativas como políticas de promoção de igualdade racial.

Convém recordar que a ação afirmativa diz respeito à política

voltada para reverter as tendências históricas que conferiram às minorias e às mulheres uma posição de desvantagem, particularmente nas áreas da educação e do emprego. Ela visa ir além da tentativa de garantir igualdade de oportunidades individuais ao tornar crime a discriminação, e tem como principais beneficiários os membros de grupos que enfrentaram preconceitos”. (CASHIMORE, 2000, p.31)

É importante, no entanto, lembrar que desde a Constituição Política do Império do Brasil, outorgada em 1824, as demais constituições brasileiras declararam solenemente a igualdade de todos perante a lei. Foi, porém, a Constituição Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, que apresentou um marco histórico com relação ao “princípio da igualdade”. A importância atribuída aos temas da igualdade/desigualdade pode ser observada no seu artigo 3º que fixa os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil. São eles: (a) construir uma sociedade livre, justa e solidária; (b) garantir o desenvolvimento nacional; (c) erradicar a pobreza e a marginalidade e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (d) promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Segundo Bruno César Brandão (2004, p. 68)

[...] fazendo-se um paralelo entre a Constituição Federal vigente e as constituições anteriores, verifica-se que se passou de uma igualização estática, meramente negativa, onde simplesmente se proibia a discriminação, para uma igualização eficaz e dinâmica, já que os verbos presentes no artigo 3º da nossa Lei Maior (construir, garantir, erradicar, promover), implicam, em si, mudança de ótica, ao denotar ação.

O magistrado Marco Aurélio Mello (2001, p.5) sustenta que “o artigo 3º da Constituição Federal, por si, confere lastro jurídico às ações afirmativas”, ou seja, “a percepção de que o único modo de corrigir desigualdades é colocar o peso da lei (...) a favor daquele que é tratado e forma desigual”.

Na década de 1990, os temas ligados às questões sociais que a sociedade brasileira deve enfrentar passaram a ter importância no bojo dos debates políticos. Diversas organizações e movimentos da sociedade civil (ONGs e movimentos sociais), impulsionados pela Constituição Cidadã de 1988, passaram a exigir do Estado políticas de democratização da educação, da saúde, do meio ambiente, de melhoria salarial, para jovens, mulheres, portadores de necessidades especiais etc.

O Governo Federal, por meio do Decreto nº 4228, de 13 de maio de 2002, instituiu o Programa Nacional de Ações Afirmativas – PNAA, com o objetivo de implementar medidas no sentido de preparar, estimular e promover a ampliação de determinados grupos socialmente discriminados, mais precisamente, mulheres, pessoas portadoras de deficiência física, indígenas e afrodescendentes, nos diversos setores da vida social. Assim sendo, está claro que as políticas de ação afirmativa têm a função de corrigir distorções, são preventivas e reparadoras no sentido de favorecer indivíduos que historicamente são discriminados.

Para captarmos o significado das ações afirmativas em favor dos afrodescendentes, como política reparadora, faz-se necessário revisitar o “não lugar” do negro na sociedade brasileira que remonta ao longo período da escravidão e seu término.

Poderíamos pensar que, com o fim da escravatura, em 1888, a situação estava resolvida. Ledo engano. No Brasil, a passagem da sociedade escrava para a sociedade livre não implicou democratização da ordem social: os negros passaram de cativos a excluídos. Sem chances reais de se integrarem nos quadros sociais e culturais, ficaram reduzidos a uma condição marginal. De fato, findado o sistema escravista, o problema deixou de ser a escravidão como instituição ultrapassada que atrapalhava o desenvolvimento econômico e social, passando a ser os negros e seus descendentes.

Convém recordar que a sociedade brasileira reagiu de forma peculiar aos negros libertos. Os que não se submetiam ao trabalho formal eram considerados vagabundos, indolentes, fleumáticos, vadios, potencialmente perigosos, que necessitavam estar sob vigilância policial. Vale frisar que se soma a isso o fato de a ciência e a biologia, num momento em que a abolição prometia liberdade, determinaram de maneira categórica que os homens não nasciam iguais: os negros africanos e os afrodescendentes foram classificados como raças inferiores.

De fato, a Primeira República, iniciada em novembro de 1889, prometeu inclusão social, porém acabou promovendo muita exclusão. Na discussão sobre a formatação do Novo Estado Brasileiro, teve lugar uma intensa atividade de reorganização de todo o aparato institucional e jurídico brasileiro. A pesquisadora Jaci Maria Ferraz de Menezes, da Universidade do Estado da Bahia, considera que nesse processo também estavam em jogo as estratégias de controle da inclusão dos negros, ex-escravos libertos, na cidadania brasileira. Na busca de entender a estratégia excludente do trato com a população liberta no pós-abolição e pós-república, Menezes (2003, p.21) propõe as seguintes questões:

Como entender a decisão de não qualificar como eleitor o analfabeto – portanto de excluí-lo da cidadania ativa -, numa sociedade que 83% da população não sabia ler e escrever? Quem eram os destinatários dessa exclusão? Que justificativas se apresentavam para a sua adoção? Quem eram os protagonistas dessa ação de excluir?

Com essas indagações, foram analisados documentos do século XIX e os resultados da pesquisa elucidaram a relação paradoxal dos republicanos com os negros “para que a garantia de liberdade não se confundisse com aquisição da igualdade civil, permitindo que a transição da escravidão para a vida livre se fizesse sem conflitos, sem sustos, de forma segura. Para os

senhores” (MENEZES, 2003, p.39). Tudo isso sugere o controle da vida dos negros. Apenas a título de exemplo, é oportuno assinalar alguns episódios ilustrativos da relação enviesada dos republicanos com os negros que contempla: a repressão à vadiagem, a repressão aos coqueiros, a restrição à liberdade de religião, a política demográfica de incentivo à imigração europeia, a exclusão dos analfabetos da cidadania (MENEZES, 2003, p.22-39).

Retenham-se dessas considerações três pontos. Em primeiro lugar, a questão da restrição à liberdade de religião. A esse respeito, cumpre chamar a atenção para o fato de que, nos anos iniciais do Brasil republicano, recrudescer o controle sobre os candomblés, batuques, sambas, capoeiras e qualquer outra forma de manifestação identificada genericamente como “africanismo”. Os candomblés só poderiam existir por expressa autorização da Delegacia de Jogos e Costumes, e sua realização era controlada, uma vez que não era permitido realizar o culto ao som dos atabaques sagrados, devendo acontecer somente sob o som de cabaças e palmas. Esse controle perdurou até 1938, quando, sob pressão de grupos negros organizados, foi revogada a proibição do uso de atabaques.

Em segundo lugar, a política demográfica de incentivo a imigração branca europeia, tendo em vista o “trabalho livre” associado ao imigrante europeu. A chegada em grande número de imigrantes tornava excedentes os “nacionais”, trabalhadores livres e ex-escravos, excluindo-os do sistema de colonização com pequena propriedade. Além disso, os imigrantes tinham um outro papel: contribuir para a formação de um tipo racial mais eugênico, de acordo com a estratégia do branqueamento.

Por fim, em terceiro lugar, o acesso à educação primária. A Constituição de 1891 consagrou a obrigatoriedade do ensino primário. No entanto, a forma de colocar em prática esse direito ficou limitada pela municipalização dos serviços educacionais. A ação estadual ficou restrita à implantação e manutenção de duas escolas por município, sendo uma para cada sexo. Naquela altura, por se tratar de um país com grande concentração populacional na zona rural e com a desconsideração dos afrodescendentes como população escolarizável, é desnecessário dizer que na ausência de políticas nacionais equalizadoras na área da educação, a análise de dados dos censos demográficos, referentes ao crescimento dos índices de alfabetização segundo a cor da pele, mostram que negros e mestiços tiveram menor acesso à educação (MENEZES, 2003 p.38-39).

Por tudo isso, não é difícil perceber que, em nome da moral e dos bons costumes, do progresso e da civilização, a recém-inaugurada República só soube exibir truculência e intolerância em relação aos negros, deixando entre muitos populares uma convicção profunda, ou seja, de que os tempos republicanos não eram necessariamente tempos melhores (CHALHOUN, 1988, p.104). Essas circunstâncias tiveram implicações dramáticas para as populações negras, pois reforçou as barreiras raciais que dificultavam o acesso a melhores condições de vida e a ampliação dos direitos de cidadania.

Cabem aqui algumas considerações. No final do século XIX, a Abolição da escravatura e a Proclamação da República consolidaram o processo de conversão do Brasil de colônia em país independente. Pode-se argumentar, no entanto, que a formação da nova nação brasileira e sua inserção no concerto das nações civilizadas foi acompanhada de uma falsa ideia de igualdade de todos perante a Lei.

É preciso frisar que a penetração dos discursos cientificistas e racistas suprimiu o debate em torno da cidadania e das conquistas de direitos da população negra e consolidou o seu lugar social, ou seja, os negros eram diferentes porque biologicamente inferiores e, em

decorrência, eram os pobres, aqueles que tinham menos chances de vida. A população negra estava, assim, condenada a ser tratada com indiferença, injustiça e desqualificação.

Assim, não surpreende que a invenção dessa inferioridade também funcionou como justificativa para desobrigar as autoridades a cuidar da instrução primária das crianças, jovens e adultos negros. O resultado disso, por exemplo, foi a manutenção do analfabetismo e exclusão da vida política formal da grande maioria da população negra que então se libertava.

Embora pareça paradoxal, o Brasil republicano entrou no século XX com as elites brancas, por meio de políticas racistas disfarçadas, impedindo sistematicamente a ascensão social dos negros. Pode-se destacar que até o surgimento dos movimentos negros ao longo do século XX, a hierarquização racial pouco se modificou. Nesse sentido, a discussão atual sobre políticas de reparação e a afirmação da identidade negra de forma positiva recolocam na ordem do dia a memória da escravização gravada na pele de milhões de brasileiros.

Dito isso, pode-se destacar que o Brasil do século XXI carrega dívidas históricas diversas, em particular o fato de que a posição socioeconômica e o pertencimento étnico-racial ainda serem aspectos historicamente determinantes ao acesso a condições efetivas de possibilidades de participação social, em pé de igualdade, entre os diversos grupos. Nessas circunstâncias, o acesso ao ensino superior público se revelava sendo um privilégio de poucos. Não era difícil perceber que famílias de camadas populares e negros, apesar de constituírem grupos majoritários da população brasileira, representam parcelas minoritárias no ensino superior.

Por esses motivos, em um processo iniciado há cerca de duas décadas, a adoção de políticas afirmativas ampliou a presença de negros, pardos e indígenas nos cursos de graduação, resultando na expansão da diversidade em instituições de ensino superior no país. Nesse ponto, cabe ressaltar que as ações afirmativas podem ser consideradas uma das estratégias de se alcançar à tão desejada democracia racial. De fato, se somos críticos do mito da “democracia racial” como construção ideológico, precisamos estar determinados a ter a “democracia racial” como meta.

### 3. AS COTAS RACIAIS NO ENSINO SUPERIOR, VINTE ANOS DEPOIS

O ano do bicentenário da Independência também será lembrado por uma discussão no Congresso Nacional sobre a Lei Federal nº 12.711 (Lei de Cotas), que, ao completar dez anos de vigência, deverá ser revisada. Trata-se da Lei que determinou a adoção de políticas afirmativas pelas universidades brasileiras, ampliando o acesso de indivíduos de baixa renda, pretos, pardos e indígenas ao ensino superior.

Sancionado em 2012, a referida lei contribui para o alcance das metas 8 e 12 do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), que indicam a necessidade de elevar a escolaridade da população e ampliar o acesso ao ensino superior e técnico de nível médio, com inclusão social e foco em grupos com histórico de exclusão.

A esse respeito, a Lei de Cotas estabeleceu a reserva de vagas sociorraciais em instituições federais de ensino superior do país. Ela determinou que 50% das matrículas de institutos e universidades federais devem ser destinadas a estudantes oriundos de escolas públicas. Os demais 50% das vagas permanecem para ampla concorrência.

Melhor explicando, as vagas reservadas às cotas, 50% do total de vagas da instituição, são subdivididas — metade é reservada para estudantes de escolas públicas com renda familiar igual ou inferior a um salário mínimo e meio *per capita*. A outra metade destina-se aos estudantes de escolas públicas com renda familiar superior a esse patamar.



Em cada categoria de renda, a instituição deve reservar vagas para pretos, pardos e indígenas de acordo com a proporção desse grupo na população estadual, levando em conta o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).<sup>1</sup>

Convém esclarecer que está previsto no artigo 7º da lei uma revisão, após dez anos de sua vigência, que se completa em 29 de agosto de 2022. Cumpre chamar a atenção que há aqueles que consideram que essa revisão não tem relação com a sua vigência. Luiz Augusto Campos, professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ e Márcia Lima, Professora do Departamento de Sociologia da USP defendem que

a interpretação jurídica correta é que a Lei de Cotas deve permanecer até que uma revisão mostre que seus fins foram plenamente alcançados. Nesse sentido, ela não exige uma revisão para a sua continuidade, mas o oposto: é preciso que os estudos sobre seu desempenho mostrem sua ineficácia para que ela seja cancelada ou reformada. (CAMPOS; LIMA, 2022)

Isso equivale a dizer que nessa linha de interpretação a Lei de Cotas não expira em 2022, como tem sido interpretado por diversos setores. No entanto, não há um consenso. Há aqueles que observam que a revisão da Lei de Cotas no ensino superior acontecerá num momento em que proliferam projetos nas duas Casas Legislativas, propondo mudanças na lei, levando os movimentos sociais a se organizarem para identificar e impedir as iniciativas que promovam retrocessos.<sup>2</sup> Para tanto, conclamam a todos para se posicionem a favor da manutenção das cotas, uma vez que as leis que definiram as cotas significaram a mais importante ação, em termos de política pública, para o combate ao racismo e à desigualdade na sociedade brasileira.

Nessas circunstâncias, visando garantir o fortalecimento e manutenção das cotas, o Professor José Vicente, reitor da Universidade Zumbi dos Palmares, lembra que

a Lei 12.711/2012 promoveu sua regulação de maneira indevida e injustificável, definindo seu prazo de validade por apenas 10 anos. Ou seja, a mais importante profunda intervenção nas distorções da política pública de ensino superior nasceu com data marcada para morrer. Ainda que as distorções e motivos da sua criação ainda se façam presentes, e ainda que logicamente 10 anos sejam um prazo insuficiente para verificar o seu alcance e o cumprimento de todos seus objetivos. (VICENTE, 2022, online)

E mais adiante, completou:

diante do perigo manifesto, aos setores progressistas, e, sobretudo, para os movimentos negros e de minorias, a melhor decisão a tomar e o melhor caminho a seguir é colocar o pé na estrada e convocar as forças vivas da sociedade e do Congresso para juntos evitar um terrível retrocesso. É inconcebível que a Lei 12.711/2012 não seja renovada. Seria um crime de lesa humanidade se os negros, os brancos pobres, os indígenas e os portadores de necessidades especiais tivessem interrompido o justo, merecido e devido acesso e manutenção ao ensino público no momento em que o país e o mundo mais precisam de recursos humanos de ensino superior de extraordinária qualidade. (VICENTE, 2022, online)

Retenham-se dessas considerações um ponto central, ou seja, a convocação da sociedade civil e do Congresso para evitar o retrocesso das cotas. Nesse sentido, destacam-se duas ações organizadas. A primeira diz respeito à ação política junto ao Congresso Nacional para o convencimento de que a Lei de Cotas é oportuna e necessária.<sup>3</sup>

A segunda, por sua vez, contempla o projeto “Cotas Sim”, iniciativa da Universidade Zumbi dos Palmares, juntamente com expressivos representantes da sociedade civil e empresarial, para a mobilização da sociedade em defesa da renovação, manutenção e fortalecimento da Lei de Cotas. Pretende-se intensificar, impulsionar e fortalecer as políticas afirmativas de inclusão de negros no ambiente universitário e nos concursos públicos, como forma de combater o racismo estrutural e a discriminação social no ambiente público. Para tanto, o objetivo é conseguir um milhão de assinaturas em abaixo-assinado a ser enviado ao Senado e à Câmara dos Deputados, apoiando os Projetos de Lei em tramitação nas duas Casas que possibilitam a renovação de cotas.

Tudo isso sugere que as ações afirmativas ajudam o Brasil a fazer o encontro com a igualdade de oportunidades para todas e todos, assegurando que os recursos da democracia devem ser usados para produzir justiça social. Soma-se a isso, o fato de a Lei de Cotas ser a primeira e única política pública do país que permite o ingresso de negros, indígenas e pessoas com deficiências através de cotas, sendo um motivo imperioso para se tornar uma política permanente.

Convém recordar que muito embora a referida lei complete dez anos, na verdade, o debate em torno da política de ação afirmativa para democratização do ensino superior no Brasil já completou vinte anos. Em dezembro de 2000, a Assembleia Legislativa do Estado Rio de Janeiro (ALERJ) aprovou a lei nº 3524 que reservava 50% das vagas na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e na Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) para estudantes de escola pública. Mas não só. Em novembro de 2001, a ALERJ também aprovou a Lei nº 3708 que estabelecia a reserva de 40% das vagas para populações negras e pardas nas universidades estaduais do Rio de Janeiro. A partir desse momento, a polêmica em torno da instituição de um programa de cotas raciais ganhou as manchetes dos jornais e telejornais. O debate passou a fazer parte do nosso cotidiano.

Reverendo esse processo no seu conjunto, pode-se destacar que a construção de políticas públicas antirracistas no Brasil insere-se num contexto de lutas que gradualmente fizeram com que as desigualdades raciais se tornassem um desafio para o Estado. Tal observação torna-se mais significativa quando ligada à luta do Movimento Negro e à resistência de representações políticas no Congresso Nacional, sempre atentas à questão racial: destacam-se Abdias Nascimento, Paulo Paim, Luiz Alberto e Benedita da Silva que em suas ações, a partir da redemocratização do país, fizeram com que a temática racial ganhasse maior visibilidade na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Nesse ponto, o fato principal que merece ser registrado é que as políticas de ação afirmativa deram certo e, ainda que tarde, desestabilizaram a ilusão da democracia racial na educação, ao ampliar a presença de negros nos cursos de graduação.

Mas o que sobressai a esse respeito são alguns dados resultantes de pesquisas realizadas nos últimos anos. A pesquisadora e jornalista da editoria de Humanidades da revista Pesquisa Fapesp, Christina Queiroz, em artigo publicado na referida revista, em outubro de 2021, e intitulado “A fórmula da Equidade”, compartilhou informações importantes. Vejamos:

I. De acordo com o projeto “Antirracismo na América Latina numa era pós-racial”, desenvolvido pelas Universidades de Cambridge e Manchester entre 2017 e 2018, foi identificado que a implementação de ações afirmativas, a elaboração de leis que criminalizam o racismo e a realização de campanhas de conscientização são diretrizes efetivas na América Latina.

II. Estudos elaborados pelo pesquisador e sociólogo da educação Adriano Souza Senkevics (INEP) e a economista Ursula Mattioli Mello, da Barcelona School of Economics, na Espanha, com a proposta de medir o impacto da adoção de cotas nas universidades federais brasileiras revelaram que, “sozinha, a política de cotas foi responsável por mais de 50% do aumento da presença de negros e indígenas no ensino superior do país”. Destacaram também que universidades federais e seus cursos, entre 2012 e 2016, foram altamente transformados com a Lei de Cotas, em particular, mudanças significativas ocorreram em cursos como medicina, direito e engenharia cujas vagas são mais disputadas.

III- Pesquisadores da Universidade Estadual Paulista (Unesp), *campus* de Assis, por meio de coleta de dados de cerca de trinta mil alunos, entre 2014 a 2017, constataram que a diferença de desempenho acadêmico entre cotistas e não cotistas é pequena ou inexistente, ou seja, não há divergências significativas.

IV. Pesquisa realizada, em 2017, pelo engenheiro eletrônico Jacques Wainer, da Unicamp, e pela economista Tatiana Melguizo, da Universidade do Sul da Califórnia, nos Estados Unidos, comparando a performance de cerca de 1 milhão de alunos no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) entre 2012 e 2014, revelou que o desempenho de formandos que ingressaram no ensino superior por meio de ações afirmativas equivale ou supera o de jovens que entraram em instituições de ensino superior pela ampla concorrência (QUEIROZ, 2021, p. 33-37).

Outros dados somam-se aos anteriores. No dia 15 de maio de 2022, foram divulgados os resultados da pesquisa sobre o desempenho dos estudantes da Universidade de São Paulo (USP), intitulada “Ações Afirmativas no Ensino Superior Brasileiro”, obtidos com exclusividade pelo Jornal Folha de S. Paulo, com texto da jornalista Laura Mattos. A pesquisa, realizada pelo Centro de Estudos da Metrópole, ligado à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), revelou que “o desempenho dos cotistas foi pouco inferior ao dos demais alunos e melhorou progressivamente ao longo do curso, tornando a distância entre as notas cada vez menor” (MATTOS, 2022, p. B1).

O programa de cotas da USP teve início em 2018 e a referida pesquisa acompanhou ao longo de quatro anos o desempenho de cerca de onze mil ingressantes das faculdades de quatro anos de duração. Para a Professora Dra. Marta Arretche, coordenadora da pesquisa e docente da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, “o retrato do desempenho mostrando que a diferença de mediana entre cotistas e não cotistas não é tão grande, significa que a excelência da universidade não está ameaçada” (ARRETCHE, *apud* MATTOS, 2022, p. B1).

A divulgação da referida pesquisa também foi acompanhada por algumas questões e desafios advindos da comparação de índices de evasão entre estudantes cotistas e não-cotistas. Ainda segundo a jornalista Laura Mattos (2022, p. B2),

no 1º semestre de 2018, início do programa de cotas, 18,6% dos alunos pretos, pardos e indígenas de escolas públicas abandonaram a USP, enquanto a desistência dentre os demais foi de 13,4%. No caso dos que recebem a bolsa Itaú-Unibanco, a evasão foi de apenas 2,1%.

Convém esclarecer que em 2018, quando foi criado o programa de cotas da USP, uma parceria com o Itaú-Unibanco contemplou 80 estudantes cotistas que passaram a receber

R\$ 800,00 (oitocentos reais) até o fim da graduação. Esse modelo de parceria deverá ser referência para que a USP organize uma política de apoio aos cotistas, além de buscar ex-alunos para oferecer bolsas aos estudantes (MATTOS, 2022, p. B2).

Pode-se sugerir que dessa consideração deriva um ponto sobre o qual há grande urgência, ou seja, a questão da equidade na educação. A ideia de equidade está presente em diversos documentos, como por exemplo, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS4), estabelecido pela Organização das Nações Unidas (ONU). O ODS4 define como meta: “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos”. Esse objetivo contempla a noção de que as políticas educacionais devem garantir que todos possam aprender, independente de fatores sociais e econômicos. Daí a importância de políticas de equidade que favoreçam a igualdade de oportunidades e a promoção de recursos, processos e resultados.

É oportuno registrar que muitas outras pesquisas vêm sendo desenvolvidas nas mais diversas instituições de ensino superior e seus dados legitimam realidades: as cotas nas universidades são iniciativas que permitem aos negros se tornarem sujeitos de pesquisa e produtores de conhecimentos estratégicos para o país, além de ser uma iniciativa que visa estabelecer no Brasil uma autêntica democracia racial.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo destacamos questões pertinentes às ações afirmativas no ensino superior público brasileiro. A análise, entretanto, foi antecedida por um breve resgate do lugar do negro na sociedade brasileira no pós-abolição da escravatura, buscando as evidências do quanto políticas públicas reparadoras no acesso ao ensino superior da população negra também representam uma obrigatoriedade histórica.

Muito embora as cotas no ensino superior representem uma semeadura para a colheita de frutos de uma legítima igualdade social, ainda está em jogo a questão da equidade na educação. Se contarmos com a existência de políticas de ações afirmativas como uma forma de aumentar a equidade de acesso ao ensino superior, verifica-se, em alguns casos, iniquidade de participação e de resultados. Melhor explicando: uma vez garantida a igualdade de oportunidades de acesso ao ensino, é essencial a permanência do estudante para que ele possa se beneficiar da formação, por meio da promoção de recursos, processos e resultados.

Aqui cumpre chamar a atenção para o fato de a equidade de resultados está associada a estratégias institucionais de apoio aos estudantes que têm maiores dificuldades, inclusive se estas forem de origem socioeconômica. Desnecessário dizer que, uma vez feito esse diagnóstico, a responsabilidade maior envolve investimentos públicos na educação para ampliar a equidade racial. É importante lembrar que não podemos atribuir às universidades a responsabilidade total pela equidade, uma vez que na educação básica a iniquidade esteve sempre presente. Por tudo isso, os desafios estão batendo à porta.

Nesse sentido, paralelamente a implementação de políticas públicas, a superação das iniquidades de participação e resultados deve passar por um olhar cuidadoso e uma vontade política efetiva do Estado brasileiro. Assim, a começar pela educação de qualidade, conseguiremos estabelecer no Brasil uma autêntica democracia racial.

Por fim, neste ano do bicentenário da Independência, em que a revisão da Lei de Cotas tem ano decisivo no Congresso Nacional, é necessário reconhecer que a política de cotas vem

permitindo que mais integrantes da população negra e indígena acessem o ensino superior e este precisa ser um caminho sem volta.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, M.; ROMERO, S. In: VAINFAS, R. (org.). *Dicionário do Brasil Imperial (1822-1889)*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2002.
- AGIER, M. Etnopolítica. A dinâmica do espaço afro-baiano. *Estudos afro-Asiáticos*, Rio de Janeiro, n. 22, p. 99-115, 1992.
- BRANDÃO, B. C. M. Constitucionalidade das políticas de ações afirmativas em favor dos afrodescendentes. In: BRITO, Á. M. B. et al; (orgs.). *Kulé- Kulé: Educação e Identidade Negra*. Maceió: EDUFAL, 2004.
- CASHIMORE, E.. *Dicionário das relações étnicas e raciais*. São Paulo: Summus, 2000.
- CAMPOS, L. A.; LIMA, M. Cotas no ensino superior: uma política bem-sucedida. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 fev. 2022, p. A3.
- CHALHOUB, Sidney. Medo branco de Almas Negras: Escravos, Libertos e Republicanos na cidade do rio de Janeiro. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, ANPUH/ Marco Zero, v. 8, n. 16, mar./ago., 1988.
- D'ADESKY, J. *Pluralismo étnico e multiculturalismo: racismos e anti-racismos no Brasil*. Rio de Janeiro: Pallas, 2001.
- GUIMARÃES, A. S. A. *Democracia Racial: o ideal, o pacto e o mito*. 2001. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/25-encontro-anual-da-anpocs/st4/st20-3/4678-agui-maraes-democracia/file>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- MATTOS, H.. Raça. In: VAINFAS, R. (org.). *Dicionário do Brasil Imperial (1822-1889)*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2002.
- MATTOS, L. Diferença entre nota de cotistas e demais estudantes na USP cai ao longo do Curso. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 maio 2022. Caderno Cotidiano, B1.
- \_\_\_\_\_. USP busca ex-alunos e empresas para dar bolsas a cotistas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 maio 2022. Caderno Cotidiano, B2.
- MELLO, M. A. M. de F. A discriminação e a lei: Marco Aurélio fala sobre ações afirmativas e igualdade. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 23 nov. 2001.
- MENEZES, J. M. F. de. A República e a educação: analfabetismo e exclusão. *Revista da FAEEDA*, Salvador, v. 12, n.19, p.19-40, jun/jul 2003.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Transformando o nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 20 maio 2022.
- QUEIROZ, Christina. A fórmula da Equidade. *Revista FAPESP*, São Paulo, ano 22, n. 308, p. 32-37, out. 2021.
- RAMOS, J. de S. Dos Males que Vêm com o Sangue: as Representações Raciais e a Categoria do Imigrante Indesejável nas Concepções sobre Imigração da Década de 20. In: MAIO, Marcos Chor (org.). *Raça Ciência e Sociedade*. Rio de Janeiro: Fiocruz/CCBB, 1996.
- ROMERO, S. *História da literatura brasileira: contribuições e estudos gerais para o exato conhecimento da literatura brasileira*. 6.ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1960.
- SCHNEIDER, A. Mistificações da Ciência. *História Viva*, n. 3, 2006. (Temas brasileiros).
- SCHWARCZ, L M. *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil (1870-1930)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

\_\_\_\_\_.; GOMES, F. (orgs.). *Dicionário da Escravidão e Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SEYFERTH, G. A estratégia do Branqueamento. *Ciência Hoje*, v. 5, n. 25, jul./ago. 1986.

\_\_\_\_\_. Construindo a Nação: Hierarquias Raciais e o Papel do Racismo na Política de Imigração e Colonização. In: MAIO, M. Chor (org.). *Raça Ciência e Sociedade*. Rio de Janeiro: Fiocruz/CCBB, 1996.

SKIDMORE, T. *Preto no branco*. Raça e nacionalidade no pensamento brasileiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

VICENTE, J. Cotas nas universidades são uma conquista dos brasileiros. *Poder 360*. 11/01/2022. online. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniaio/cotas-nas-universidades-sao-uma-conquista-dos-brasileiros/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

### ABSTRACT

The objectives of the article are to rescue aspects of ethnic-racial relations in Brazilian society; as well as to outline a specific historical and social context that helps us think about the uniqueness of Brazil that created its racism, based on the denial of this type of prejudice. In this perspective, the text indicates the limits and social asymmetries of this creation. To this end, it recovered the rise of scientific racism in Brazil, in the last decades of the 19th century, with its unfolding strategy of racial whitening and its counterpart, the ideology of racial democracy. It is important to consider the recognition of the public policies of affirmative action in favor of Afro-descendants as one of the strategies to achieve the much-desired racial democracy. The article concluded that, in the year of the bicentennial of the Independence of Brazil, in which the revision of the Quotas Law has a decisive moment in the National Congress, it is necessary to recognize that the policy of quotas has been allowing more members of the black and indigenous populations to access higher education. This needs to be a path with no return.

### KEY WORDS

Race Relations. Racism. Racial Democracy. Affirmative Action. Quotas Act. Higher Education.

## NOTAS

<sup>1</sup> A Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016, alterou a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino.

<sup>2</sup> Confira, apenas a título de exemplo, o Projeto de Lei nº 4.125/21, proposta do deputado Kim Kataguiri (DEM-SP) em análise na Câmara dos Deputados, que estabelece que as cotas para ingresso nas universidades públicas federais serão destinadas exclusivamente aos estudantes de baixa renda, proibindo a discriminação positiva para o ingresso nas instituições de ensino com base em cor, raça ou origem.

<sup>3</sup> O senador Paulo Paim (PT-RS) apresentou o Projeto de Lei nº 4656/2020 para alterar a revisão da Lei de Cotas, propondo que a cada dez anos seja promovida a revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência de forma a avaliar se a proporção deles no ambiente acadêmico, por curso e turno, espelha sua proporção na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, apurada no último censo promovido pelo IBGE. Também propõe que a regra de cotas seja aplicada de forma geral aos processos seletivos para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno de instituições privadas de ensino superior. Cf. Atividade Legislativa, Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/144793>. Acesso em: 19 mar. 2022.

# A IMPORTÂNCIA DA REGULAÇÃO AMBIENTAL NA INDÚSTRIA DE COSMÉTICOS FRETE AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL ODS 6 E ODS 14: O CASO DOS PARABENOS.<sup>1</sup>

LUCIANO CRISTIAN CABRAL \*

FLÁVIO DE MIRANDA RIBEIRO\*\*

## RESUMO

O presente artigo visa abordar a necessidade de regulação ambiental no Brasil, na formulação de cosméticos e produtos de higiene e cuidados pessoais (PCPs), com enfoque nos parabenos, conservantes antimicrobianos, utilizados na fabricação desses respectivos produtos. A presença dessas substâncias na água ocasiona impactos ao meio ambiente aquático, como se apresenta nos estudos anteriores realizados, utilizando organismos vivos. Não há na legislação brasileira vedação expressa quanto ao uso dos parabenos, devendo ser observada a experiência legislativa internacional, como a proibição existente na União Européia. Objetiva-se, por meio do método dedutivo, utilizando pesquisa bibliográfica e documental, demonstrar a necessária observância do princípio da prevenção e da governança, com a cooperação das empresas que atuam no setor de produção de PCPs, para o banimento dessas substâncias conservantes e adequada gestão dos recursos hídricos, frente à Agenda 2030, em específico do ODS 6, que tem como meta, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição a proporção de águas residuais não tratadas e ODS 14, objetivando assegurar e preservar a vida aquática em prol da sustentabilidade global.

## PALAVRAS-CHAVE

Agenda 2030 ONU. Parabenos. Poluentes Emergentes. Princípio da Prevenção. Regulação Ambiental.

\* Doutorando em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Mestre em Auditoria Ambiental pela Universidade Santa Cecília. Pós-Graduado em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), Professor de Impactos Ambientais da Fundação CENEP.

\*\* Doutor em Ciências Ambientais pela Universidade de São Paulo. Mestre em Energia pela Universidade de São Paulo. Professor do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos.

## 1. INTRODUÇÃO

A água é um dos recursos naturais fundamentais para as diferentes atividades humanas e para a vida de uma forma geral. O Brasil detém cerca de 13,7% de toda água doce acessível do planeta (TRATA BRASIL, 2021). Em nosso país, a par das questões que envolvem a possível insuficiência dos recursos hídricos, apresenta ainda maior relevância a qualidade da água, que pode gerar danos a sustentabilidade ambiental, a saúde e vida humana, afastando-se da observância dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, da Agenda 2030, especificamente o ODS 6 e o ODS 14 (ONUBR, 2015).

Cabe elucidar que a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio de 193 Estados-membros aprovou a Agenda 2030 que prevê 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, os quais devem ser cumpridos até 2030 (ONUBR, 2015).

A destinação de poluentes de qualquer natureza nos oceanos, rios e demais corpos hídricos, enseja danos, prejudicando a diversidade da fauna e flora, a vida humana e a sustentabilidade global demonstrando a importância do tema água e sua proteção, como destacado pela Agenda 2030.

A superada concepção da suficiência da água em nosso país pode ter gerado a ausência de uma preocupação com esse imprescindível recurso ambiental, como se constata pela omissão quanto ao efetivo controle sobre a destinação de certos produtos químicos nas águas (NETO, FERREIRA, 2007).

O avanço da química analítica permitiu a identificação de poluentes orgânicos (TERNES, 1998) e inseridos nessa classe de poluentes ambientais, dentre outros, as substâncias conservantes Metilparabeno (MP) e Propilparabeno (PP), utilizados em produtos de higiene e cuidados pessoais (PCPs), como exemplos, filtros solares, dentífricos, condicionadores, cremes, sabonetes, que são considerados poluentes emergentes, uma vez que não existe regulamentação desses poluentes na legislação brasileira.

Os parabenos, MP e PP, atingem o meio ambiente aquático, através dos resíduos gerados no momento de sua utilização, que acabam indo pela rede de esgoto até chegar nas estações de tratamento de efluentes (ETEs), e como as mesmas não estão preparadas para reter esse tipo de substâncias, podem alcançar as águas superficiais e o lençol freático.

A outra rota é através do descarte das embalagens desses produtos PCPs, que acabam sendo dispostos em lixões, descartes irregulares ou até aterros sanitários sem contenção de tratamento de chorume e podem por sua vez alcançar as águas superficiais e o lençol freático.

Apesar da rara literatura a respeito desse assunto, os estudos de Montes-Grajales, Agudelo e Castro (2017), identificaram a presença de MP e PP em águas superficiais que variam entre 15 ng/L e 400 ng/L, em localizações como, Brasil, China, Espanha, Estados Unidos, Índia, Reino Unido e até na Antártica, podendo se constatar a existência dessas substâncias nos cursos hídricos globalmente.

Os resultados obtidos em pesquisas realizadas anteriormente por CABRAL (2019), evidenciaram a necessidade de regulação ambiental através do banimento dessas substâncias na indústria de cosméticos, uma vez que a legislação ambiental brasileira, não consta limites quanto a destinação de efluentes de parabenos nos corpos hídricos, situação que revela maior gravidade considerando a falta de saneamento básico em diversos Municípios do Brasil.



## 1.2. Objetivos

A presente pesquisa discute a necessidade de regulação ambiental quanto as substâncias utilizadas na indústria de cosméticos, em especial quanto aos parabenos como função conservante, que vem revelando riscos à saúde humana e o meio ambiente aquático.

## 2. PARABENOS: CARACTERÍSTICAS.

As substâncias químicas conservantes, como os parabenos, em meados da década de 1920 já eram utilizadas em produtos farmacêuticos (ROUTLEDGE *et al*, 1998) e pela indústria de cosméticos, desde 1930 (SASSEVILLE, 2004), em razão da ação antimicrobiana, antibacteriana e antifúngica.

O Metilparabeno (MP; CAS 99-76-3), é um agente antimicrobiano utilizado como conservante em medicamentos e cosméticos, conhecido também como “Nipagin”. Pertence à classe dos parabenos, que são ésteres derivados do ácido p-hidroxibenzóico, e apresenta um amplo espectro de ação antimicrobiana, sendo efetivo contra bactérias tanto gram-positivas quanto gram-negativas, leveduras e fungos, é um dos conservantes de cosméticos de maior aceitação em todo o mundo (FERNANDES *et al*, 2013). O Propilparabeno (PP; CAS 94-13-3) é um conservante antimicrobiano derivado do ácido p-hidroxibenzóico, frequentemente conhecido pelo nome comercial “Nipazol”. É utilizado nas indústrias cosméticas e farmacêuticas, sendo um dos preservantes cosméticos, como o MP, de maior aceitação em todo o mundo.

### 2.1. Os riscos dos parabenos à saúde humana.

Essas substâncias são bioacumulativas e de acordo com BYFORD *et al* (2002), há estudos de vários danos à saúde humana.

A relevância do tema deriva em especial de estudos que concluem, além dos danos ambientais, graves riscos para a saúde e vida humana, apontando que os parabenos são capazes de induzir efeitos perturbadores endócrinos, podendo estar associados a tumores de mama em mulheres e danos no DNA do esperma (DARBRE, CHARLES, 2010).

Os parabenos, como o MP e PP, exibem propriedades endócrinas que perturbam humanos e conforme resultados da pesquisa de Rattan, Zhou e Chiang (2017), em relação a reprodução feminina apresentaram resultados de interrupções nas funções reprodutivas femininas e podem resultar em subfertilidade, infertilidade, produção hormonal inadequada, anormalidades do ciclo estrou e menstrual, anovulação e senescência reprodutiva precoce.

Estudos realizados por BARR *et.al.*(2012), a respeito de medição de concentração de substâncias parabenos nos tecidos mamários humanos, mencionam que o PP foi encontrado em níveis significativamente mais elevados em relação ao MP e apesar de possuírem menor toxicidade, começaram a mostrar ser possuidores de propriedades estrogênicas, conhecida por desempenhar um papel central no desenvolvimento, crescimento e progressão do câncer de mama.

No artigo de revisão realizado por Nowak, Ratajczak-Wrona e Jabbtowska (2018), é abordado a facilidade de o corpo humano absorver as substâncias parabenos como o MP e PP, traz a interrupção da homeostase endócrina e podem levar a implicações multidirecionais que causam interrupção da aptidão e funções do corpo.

A pesquisa realizada por DARBRE *et al* (2004), mostram que os parabenos podem ser extraídos do tecido mamário humano e detectados por cromatografia de camada fina. Os

estudos mais detalhados permitiram a identificação e a medição de concentrações médias de parabenos individuais em amostras de 20 tumores mamários humanos por cromatografia líquida de alta pressão seguida de espectrometria de massa. Esses estudos demonstram que os parabenos podem ser encontrados intactos na mama humana.

As análises dos estudos de SANDANGER *et al* (2011) mencionam que os parabenos podem entrar na circulação sistêmica via ingestão oral ou por penetração transdérmica, o que foi confirmado pela detecção de concentrações sistêmicas de parabenos após exposição a essas substâncias, resultados com amostras de plasma de 332 indivíduos, que foram extraídas e limpas por extração automática de fase sólida e analisadas por espectrometria de massa líquida de alto desempenho.

Tendo em vista que os parabenos têm o potencial de prejudicar a saúde humana, a investigação de sua ocorrência, exposição, toxicidade e remoção de diferentes matrizes ambientais deve receber atenção global.

## **2.2. A importância dos recursos hídricos e os riscos ambientais dos parabenos**

A poluição das águas geralmente ocorre devido à ausência ou insuficiência de adequado tratamento de esgoto que culmina por destinar, de forma inadequada, carga orgânica, detritos e produtos químicos nos corpos hídricos. Conforme dados do IBGE (2017a), no Brasil, com uma população estimada em 214.771.973 pessoas e 5.570 Municípios, apenas 3.069 municípios possuem serviços de esgotamento sanitário, isso significa que cerca de 55,10% das cidades possuem rede coletora (IBGE, 2017a).

Dessa forma, grande parte das substâncias conservantes de PCPs, como o MP e PP, são destinados diariamente e diretamente nas águas, uma vez que as estações de tratamento de efluentes não são preparadas para reter esses tipos de substâncias. Diante disso, estudos de Bila e Dezotti (2007), constataram a presença dessas substâncias conservantes, parabenos, nas águas dos rios, mares e esgotos sanitários.

A emissão constante desses poluentes revela graves riscos, uma vez que em 44,90% dos Municípios do Brasil, o esgoto não possui nenhum tratamento (IBGE, 2017b).

Uma vez lançados nos corpos hídricos, esses produtos, em todo o mundo, podem ser acumulados em sedimentos ou organismos, sendo que no Brasil, são considerados poluentes de preocupação emergente (VETTORELLO *et al*, 2017).

O impacto dessas substâncias no meio ambiente aquático, acabam desenvolvendo diversas anomalias em organismos, como deformidades, retardo no crescimento, inibição da reprodução, e também com as alterações endócrinas, podem causar a diferenciação sexual e a fecundidade, propiciando a feminização de espécies de peixes (KANG *et al*, 2002).

Em pesquisas realizadas anteriormente por CABRAL (2019), conduzido previamente em ensaio *in vitro* com o MP e o PP no organismo-teste para águas salinas *Echinometra lucunter*, apresentaram resultados, sendo ambas as substâncias classificadas como nocivos de acordo com a classificação de toxicidade utilizando a diretiva 93/67/CEE da União Européia.

Os resultados dos efeitos do etilparabeno (EP), MP e PP, avaliado no copepode marinho *Tigriopus japonicus*, identificados nos estudos de MINKANG *et al.*(2019), apresentaram taxa de retardo no crescimento, inibição da reprodução, e uma alteração significativa na razão sexual nos grupos que foram expostos a substância PP.

Em estudos realizados por Cabral e Guimarães (2020), utilizando o modelo de predição de toxicidade com o crustáceo *Mysida*, organismo-teste para ensaios de toxicidade para águas salinas, apresentaram resultados sendo o MP classificado como nocivo, no entanto, o PP foi classificado como tóxico de acordo com a classificação de toxicidade utilizando a diretiva 93/67/CEE da União Européia.

A aplicação desta diretiva permite que diferentes substâncias sejam avaliadas de acordo com os resultados pontuais de toxicidade, estabelecendo os valores da concentração de efeito ou letalidade a 50% dos organismos ( $CE_{50}$  e  $Cl_{50}$ ). No Brasil não existe regulamentação similar para avaliação da toxicidade dessas substâncias.

### **3. RECURSOS HÍDRICOS E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)**

A ONU, no ano 2000, aprovou a Declaração do Milênio, para construção de um Mundo mais seguro, mais próspero e mais justo, através dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que foi adotada por 189 países com metas para ser atingidas com esforço internacional para alcançar o desenvolvimento de setores do meio ambiente, direitos humanos, direito das mulheres, igualdade social, igualdade racial, com 8 objetivos, 21 metas e 60 indicadores, que vigoraram até o ano de 2015(ONUBR, 2022).

Em razão dos avanços e evolução dos ODM, em setembro de 2015 foi criada uma agenda pelos líderes mundiais com os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e 169 metas, que servem como referências para erradicar a fome, a pobreza, igualdade de gênero, energia acessível, emprego digno e crescimento econômico, indústria e inovação, redução das desigualdades, cidades e comunidades sustentáveis, enfrentar as mudanças climáticas, proteger a vida na terra, consumo sustentável, paz, justiça e instituições fortes, (ONUBR, 2022).

Em destaque a este estudo, traz como meta o ODS 6 que tem o objetivo e a necessidade de proteção dos recursos hídricos, com a meta 6.3 de até 2030 melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente de água limpa e saneamento para todos. O ODS 14, objetivando como meta 14.2, visa gerir de forma sustentável, proteger a vida marinha e os ecossistemas marinhos e costeiros para evitar impactos adversos significativos, inclusive por meio do reforço da sua capacidade de resiliência, e tomar medidas para a sua restauração, a fim de assegurar oceanos saudáveis e produtivos (ONUBR, 2022).

Entretanto, a destinação de poluentes sem tratamento de qualquer natureza nos oceanos, rios e demais corpos hídricos continua ocorrendo, ainda mais se considerarmos os lançamentos de substâncias químicas, de diversas naturezas, como os parabenos, existentes em PCPs, ocasionando danos ao meio ambiente aquático, a vida humana e a sustentabilidade global (ONUBR, 2022b).

### **4. REGULAÇÃO DOS PARABENOS**

Tendo em vista que a produção de produtos, como é o caso dos PCPs, envolve lucrativo segmento econômico, é desafiador buscar retirar as possíveis substâncias químicas parabenos, para que sejam mitigados os possíveis danos decorrentes do uso desses.

Não há uma proibição clara quanto ao uso dessas substâncias MP e PP no Brasil, ou seja, que estabeleça limites efetivos e seguros.

A Lei Federal n° 6.938, de 31 de agosto de 1981, já estabelecia a necessidade de controlar o lançamento no meio ambiente de poluentes, proibindo o lançamento em níveis nocivos ou perigosos para os seres humanos e outras formas de vida (BRASIL, 1991).

A legislação brasileira, por meio da Lei Federal n° 9433, de 08 de janeiro de 1997 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, em seu artigo 9º, inciso I e II, visa assegurar às águas de qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas; além de buscar diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes (BRASIL, 1997).

O Conselho Nacional do Meio Ambiente editou em 2005 a Resolução n° 357 (CONAMA, 2005), e posteriormente complementou com a Resolução n° 30 (CONAMA, 2011), para garantir a qualidade das águas em benefício da saúde e da vida. No entanto, em análise das resoluções CONAMA, não constam limites quanto a destinação de efluentes de substâncias parabenos nos corpos hídricos.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) no Brasil é responsável por autorizar a comercialização desses artigos PCPs, mediante a concessão de registro ou notificação, sendo permitida a associação de substâncias conservantes, em observância a lista de substâncias de ação conservantes permitidas para produtos PCPs, cosméticos e perfumes, conforme RDC ANVISA n° 237 de 2018 (BRASIL, 2018) e n° 288 de 2019 (BRASIL, 2019).

O Regulamento Técnico do Mercado Comum do Sul (Mercosul), sobre a lista de substâncias de ação conservante permitidas para produtos PCPs, dá outras providências, conforme RDC ANVISA n° 29 de 2012 (BRASIL, 2012), autorizando concentração máxima de 0,8%, expresso como ácido, para misturas de sais ou ésteres para as respectivas substâncias mencionadas, entretanto não há padrões seguros para essas substâncias parabenos.

Os ajustes necessários a legislação brasileira, com o intuito de conferir maior segurança jurídica ao desenvolvimento de novos produtos e a destinação de resíduos nos corpos hídricos de forma adequada, condizentes com o direito humano à qualidade das águas e a vida saudável, podem ser melhor obtidos pela governança.

Eventual alegação de ausência de certeza científica não pode impedir medidas de proteção ambiental, decorrentes no caso concreto da destinação inadequada de produtos contendo parabenos nos corpos hídricos, em especial, nas cidades, pelo próprio mercado consumidor destes.

No caso dos parabenos, como retro demonstrado, já existem estudos revelando os severos riscos ao meio ambiente e a saúde humana, devendo ser aplicado o princípio da prevenção. Esse princípio tem origem na Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972, *soft law* resultado da 1ª Conferência Internacional Ambiental, realizada na cidade de Estocolmo, na Suécia (UN, 1972).

O Princípio da Prevenção foi estabelecido no **Princípio 7** (UN, 1972) da mencionada declaração, como segue:

*Os Estados deverão tomar todas as medidas possíveis para impedir a poluição dos mares por substâncias que possam pôr em perigo a saúde do homem, os recursos vivos e a vida marinha, menosprezar as possibilidades de derramamento ou impedir outras utilizações legítimas do mar.*

Como se extrai do exposto, a concepção do princípio da prevenção visa *impedir a ocorrência da poluição*, ante a gravidade e irreversibilidade dos danos.

Na seara nacional, a aplicação do princípio da prevenção em matéria ambiental, decorre do art. 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) que confere a todos o direito ao meio ambiente equilibrado, bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida e está inserido na política nacional do meio ambiente, como se extrai do art. 2º da Lei nº 6.938/81 (BRASIL, 1981), que estabelece:

a política nacional do meio ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Os parabenos representam como demonstramos claro risco a qualidade ambiental e a vida e saúde das pessoas, por isso adequado se prevenir os possíveis danos que ocorrerão, em razão de sua utilização em diversos produtos e destinação inadequada, em especial, nos recursos hídricos. Para Prieur, “a prevenção consiste em impedir a superveniência de danos ao meio ambiente por meio de medidas apropriadas, ditas preventivas (...)” (PRIEUR, 1996).

A maior efetividade da proteção ao meio ambiente e a saúde humana se dá justamente com a não utilização de substâncias já reconhecidamente tóxicas ou nocivas, por isso a relevância da aplicação do princípio da prevenção quando se trata dos parabenos.

Considerando os resultados dos estudos científicos mencionados neste artigo, fica claro os danos causados à saúde humana bem como, os resultados de estudos anteriores realizados por CABRAL (2019) e CABRAL e GUIMARÃES (2020), que apontam o nível de toxicidade das substâncias e os diversos danos à vida aquática, devendo ser aplicado o princípio da prevenção.

Portanto, a sociedade deve buscar adequações legislativas e políticas públicas no sentido de assegurar que os recursos hídricos e os demais bens ambientais não sejam sujeitos a possível contaminação por substâncias químicas tais como os parabenos, que aparentemente inofensivos, são comumente utilizados, sem a adequada preocupação pelos consumidores e produtores das mercadorias que contém tal elemento.

A questão relacionada a utilização de substâncias químicas poluentes em produtos de uso corriqueiro e de larga utilização, se relaciona a abordagem sobre a sociedade de risco, elucidada pelo sociólogo alemão Ulrich Beck (2010).

Acerca da sociedade de risco, cabe considerar que houve uma ruptura na modernidade que gerou o afastamento da sociedade industrial clássica e fez surgir algo diferente, a sociedade industrial do risco. Nesta fase de desenvolvimento da sociedade moderna os riscos sociais, políticos, econômicos e industriais tomam proporções cada vez maiores escapando da alçada das instituições de controle e proteção da sociedade industrial (BECK, 2010).

Os riscos que ameaçavam as sociedades industriais clássicas eram limitados em termos de espaço, enquanto que os riscos que surgem das formas de degradação ambiental atualmente, “não estão limitados em termos de espaço e do âmbito de seu impacto ou confinados em termos sociais a determinadas comunidades – são potencialmente globais” (ALBUQUERQUE, 2006).

Quanto aos riscos decorrentes de substâncias químicas nas sociedades modernas:

Muitos dos riscos ambientais resultam do crescimento e expansão da indústria química nas últimas quatro décadas, indústria esta responsável

pela maior parte dos objetivos do nosso cotidiano. Tal quimicalização da sociedade é um evento universal e tem implicações sérias do ponto de vista do meio ambiente e da saúde humana em virtude da metabolização de um conjunto de novas substâncias e produtos que circulam na natureza e não existiam com essas características e nessas concentrações na constituição do próprio ser humano. Além de inflamáveis ou explosivos, as substâncias químicas de cada dia podem ser cancerígenas, teratogênicas e mutagênicas, podem afastar a saúde das pessoas e as gerações futuras. E, em função de como elas afetam o próprio meio ambiente, do ponto de vista do ecossistema e retornando às populações humanas, podem ter toda uma série de implicações de curto, médio e longo prazo (HERCULANO, PORTO, FREITAS, 2000).

A prevalência dos interesses do mercado, em busca do lucro e os mecanismos de regulação ambiental não eficientes ocasionam a existência de ameaças invisíveis, fazendo parte desses riscos químicos, em razão dos danos passíveis de serem ocasionados à saúde humana e ao meio ambiente, além de serem globais, posto que não há fronteiras para as substâncias químicas que circulam livremente no planeta (ALBUQUERQUE, 2006).

Para MILARÉ (2000), a informação leva a atuação e participação da sociedade, pois de posse desta, o ser humano é resgatado de sua passividade, alcança sua cidadania, podendo se envolver ativamente nos processos decisórios, inclusive quanto aos produtos a serem desenvolvidos e consumidos, propondo medidas adequadas para o atendimento das necessidades da população, em benefício da sustentabilidade global.

A solução de questões envolvendo segmentos econômicos importantes no mercado mundial, como a indústria de PCPs e os possíveis riscos ambientais e a vida no planeta, por eles ocasionados, quanto a sua destinação nos corpos hídricos, pode se revelar exitosa por meio da governança participativa, na qual os Estados soberanos, entes subnacionais e empresas compartilham estudos, dotados de boa-fé e da transparência necessária para a melhor análise e decisão do ponto de vista ambiental e econômico, considerando os interesses globais e o bem-estar coletivo.

A articulação dos entes federativos, das empresas e da sociedade civil, por meio da governança, pode ser instrumento útil para gerir a diversidade de interesses que envolve importantes setores industriais, cujos produtos detêm substâncias químicas potencialmente lesivas ao meio ambiente e a saúde, como abordado nesse artigo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Regulamento EU nº 358/2014 da Comissão Europeia (CE, 2014) já proíbe o uso dessas substâncias em PCPs, de diversas classes de parabenos que tem efeitos conservantes, devendo o legislador pátrio utilizar tais parâmetros no sentido de evoluir o sistema legislativo, com o banimento do uso das substâncias consideradas no presente artigo nos PCPs.

Os resultados obtidos nos diversos estudos relacionados aos parabenos citados neste artigo, salientaram a necessidade de regulamentação das respectivas substâncias parabenos, MP e PP na produção dos PCPs, considerando a dificuldade de procurar formas de ser tratado nos lançamentos de esgoto *in natura* e no sistema de esgotamento sanitário, buscando soluções que propiciem a redução e ou a eliminação da carga de PCPs para o meio ambiente.

Com base nos princípios da prevenção, da transparência das informações ambientais e da boa-fé, à necessidade de adequações legislativas e gestão eficiente dos recursos hídricos,

para o desenvolvimento sustentável e a vida digna para todos, visando atender as metas do ODS 6 e a meta do ODS 14 da agenda 2030.

Dessa forma, considera-se preponderante o interesse ao meio ambiente equilibrado e a qualidade de vida, do que o imediatismo econômico capitalista, sendo necessário afastar o uso dos parabenos na indústria de PCPs, por meio de alteração legislativa que imponha o banimento dessas substâncias conservantes na fabricação desses produtos, como já ocorre nos países membros da União Européia.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, L. *Poluentes Orgânicos Persistentes*. Uma análise da Convenção de Estocolmo. Curitiba: Juruá, 2006.

BARR, L.; METAXAS, G.; HARBACH, C. A.; SAVOY, ; DARBRE, P. D.

Measurement of paraben concentrations in human breast tissue at serial locations across the breast from axilla to sternum. *Journal of Applied Toxicology*. Vol.32, I.3,12.jan.2012, p.219-232 Disponível em: <https://analyticalsciencejournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/jat.1786> Acesso em: 8 abr.2022.

BECK, U. *Sociedade de risco, numo a uma outra modernidade*. Trad. Sebastião Nascimento, São Paulo: 34, 2010.

BILA, D. M.; DEZOTTI, M. Fármacos no meio ambiente. *Química Nova*, vol. 30 n. 3, 2007.

BYFORD, J. R; SHAW, L. E.; DREW, M. G. B.; PAPA, G. S.; SAUER, M. J.; DARBRE, P. D. Oestrogenic activity of parabens in MCF7 human breast cancer cells. *The Journal of Steroid Biochemistry and Molecular Biology*, Vol. 80, I. 1, January 2002, Pages 49-60, Elsevier. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0960076001001741>. Acesso em: 9abril.2022.

BRASIL. Presidência. Casa Civil. Lei Federal nº 9433/97. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L9433.htm). Acesso em: 8 abr. 2022.

BRASIL. Presidência. Casa Civil. Lei Federal nº 6938/91. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm). Acesso em: 18 abr. 2022.

BRASIL. Presidência. Casa Civil. *Constituição Federal 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 18/ abr.2022.

BRASIL. Presidência. Casa Civil. Lei Federal nº 9433/97. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L9433.htm). Acesso em: 9/04/2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 357/2005. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=459>. Acesso em: 9 abr.2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 430/2011. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=646>. Acesso em: abr.2022.

BRASIL. Ministério Da Saúde. Anvisa. Resolução - RDC nº 237, de 16 de julho de 2018. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/31718901/do1-2018-07-17-resolucao-rdc-n-237-de-16-de-julho-de-2018-31718846](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/31718901/do1-2018-07-17-resolucao-rdc-n-237-de-16-de-julho-de-2018-31718846). Acesso em: 19 abr.2022.

BRASIL. Ministério Da Saúde. Anvisa. RESOLUÇÃO - RDC nº 288, de 4 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-rdc-n-288-de-4-de-junho-de-2019-153680201>. Acesso em: 19 abr.2022.

BRASIL. Ministério Da Saúde. RESOLUÇÃO - RDC nº 29, de 1º de junho de 2012, aprova o Regulamento Técnico Mercosul sobre “Lista de Substâncias de Ação Conservante permitidas para Produtos de Higiene Pessoal, Cosméticos e Perfumes” e dá outras providências. Disponível em: [https://bvsm.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2012/rdc0029\\_01\\_06\\_2012.html](https://bvsm.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2012/rdc0029_01_06_2012.html). Acesso em 09 abr.2022.

CABRAL L. C.; GUIMARAES L. L.: Predição de Toxicidade de Substâncias Utilizadas em Produtos

de uso Pessoal Metilparabeno e Propilparabeno. ANAIS DO ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO, Vol.4, N.1 2020, Unisanta, Santos. Disponível em: <https://periodicos.unisanta.br/index.php/ENPG/article/view/2575>. Acesso em: 18 abr.2022.

CABRAL, L. C. *Avaliação Ecotoxicológica de Substancias Presentes em Produtos de Uso Pessoal: Metilparabeno, Propilparabeno e Butilhidroxitolueno*. Dissertação (Mestrado em Auditoria Ambiental), Universidade Santa Cecília. Santos 2019.P.33.37.Disponível em:[https://unisanta.br/arquivos/mestrado/auditoriaambiental/dissertacoes/Dissertacao\\_LUCIANOCRISTIANCABRAL376.pdf](https://unisanta.br/arquivos/mestrado/auditoriaambiental/dissertacoes/Dissertacao_LUCIANOCRISTIANCABRAL376.pdf). Acesso em 07abr.2022.

CE.COMMISSION EUROPEAN Regulation EU358/2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0358>. Acesso em: 11 abr.2022.

DARBRE, P.D.; CHARLES, A.K. Environmental oestrogens and breast cancer: evidence for combined involvement of dietary, household and cosmetic xenoestrogens. *Anticancer Res.* Vol.30, p.815-827,. 2010. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/20393002>. Acesso em: 11abr.2022.

DARBRE, P.D.;ALJARRA, A.;MILLER, W.R.; COLDHAM, N.G.; SAUER, M.J.; POPE, G.S., 2004. Paraben concentrations in human breast tumors. *Journal of Applied Toxicology*.Vol.24, I.1,January/February 2004,P. 5-13. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/jat.958>. Acesso em: 19 abr.2022.

FERNANDES, J. P. dos S. *et al.* Estudo das relações entre estrutura e atividade de parabenos: uma aula prática. 2013. *Química Nova*, 36(6), 2013. Scielo Brasil Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-40422013000600026>. Acesso em: 10 abr. 2022.

HERCULANO, S.; PORTO, M. F. de S.; FREITAS, C. M. de. (Orgs). *Qualidade de vida e riscos ambientais*. Niterói: EdUFF, 2000.

IBGE. *População do Brasil*. 2017a. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/box\\_popclock.php](https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/box_popclock.php). Acesso em: 25 jun.2022.

IBGE. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico*. 2017b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/30/30051>. Acesso em: 10 mai.2022.

KANG, I.J.; YOKOTA, H.; OSHIMA, Y.; TZURUDA, Y.; YAMAGUCHI, T.; MAEDA, M.; IMADA, N.; TADOKORO, H.; HONJO, T.2002. Effect of 17 $\beta$ -estradiol on the reproduction of Japanese medaka (*Oryzias latipes*). *Chemosphere*,Vol.47, I. 1, April 2002, Pages 71-80. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0045-6535\(01\)00205-3](https://doi.org/10.1016/S0045-6535(01)00205-3). Acesso em: 19 abr.2022.

MINKANG, H.; SUBKIM, M.; KIHWANG, U.; BUNGEONG, C.; SEONLEE, J. 2019. Effects of methylparaben, ethylparaben and propylparaben on life parameters and sexual intercourse in the marine copepod *Tigriopus japonicus*. *Chemosphere*,Vol. 226, July 2019, P. 388-394 Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0045653519305971?via%3Dihub>. Acesso em: 06 mai.2022.

MILARÉ, É. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MONTES-GRAJALES, D.; AGUDELO M. F.; CASTRO, W. M. *Occurrence of personal care products as emerging chemicals os concern in water resources: A review*. *Science of the total environment*, Elsevier, 2017, p.601-614. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2017.03.286>. Acesso em 06 mai.2022.

NETO M. L. F.; FERREIRA A. P. Perspectivas da sustentabilidade ambiental diante da contaminação química da água: desafios normativos. *INTERFACEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente - v.2, n.4, Seção 1, ago.2007*. Acesso em: 18 abr.2022.

NOWAK, K.;RATAJCZAK-WRONA, W.; JABBTONSKA, E. Parabens and their effects on the endocrine system. *Molecular and Cellular Endocrinology*,Vol. 474, 15/10/2018, P. 238-251. Science Direct, Elsevier. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.mce.2018.03.014>. Acesso em: 06/mai.2022.

ONUBR. Nações Unidas no Brasil. *Conheça os novos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU*. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>. Acesso em: 12 abr.2022.

ONUBR. Nações Unidas no Brasil. *Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da*



água e saneamento para todas e todos. 2022. <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods6/>. Acesso em: 12 abr.2022.

ONUBR - Nações Unidas no Brasil. Os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/66851-os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio.2022b>. Acesso em: 25 jun.2022.

PRIEUR, M. *Droit de l'environnement*. 3. ed. Paris: Dalloz, 1996.

RATTAN, S.; ZHOU, C.; CHIANG, C. Exposure to endocrine disruptors during adulthood: consequences for female fertility. *Journal of Endocrinology*, jun.2017 Disponível em: <https://joe.bioscientifica.com/view/journals/joe/233/3/R109.xml>. Acesso em: 25 abr.2022.

ROUTLEDGE, E.J.; PARKER, J.; ODUM, J.; ASHBY, J.; SUMPTER, J.P.;1998. Some alkyl hydroxy benzoate preservatives (parabens) are estrogenic. *Toxicol. Appl. Pharm.* N. 153, p.12-19. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/9875295>. Acesso em: 18 abr.2022.

SANDANGER, T. M.; HUBER, S.; MOE, M.K.; BRAATHEN, T.; LEKNES, H.; LUND, E. Postmenopausal plasma concentrations and self-reported use of personal care products: the NOWAC post-genome study, 2011. *Journal of Exposure Science & Environmental Epidemiology*, 21, p.595-600 (2011).Disponível em: <https://doi.org/10.1038/jes.2011.22> - Acesso em: 19 abr.2022.

SASSEVILLE, D. Hypersensitivity to preservatives. *Dermatol Ther.* 2004;17(3):251-63. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/15186371>. Acesso em: 12 abr. 2022.

TERNES, T. A. Occurrence of drugs in German sewage treatment plants and rivers. *Water Research*, v. 32, nº 11 p. 3245-3260, 1998. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0043135498000992>. Acesso em: 18 abr.2022.

TRATA BRASIL. Água: preservar para viver. *Trata Brasil*, 2021, online Disponível em: <https://trata-brasil.org.br/pt/institucional-blog/agua-preservar-para-viver>. Acesso em: 18 abr.2022.

UN. *Report of the United Nations Conference on The Human Environment Stockholm, 05-16 june, 1972*. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/523249>. Acesso em: 24 jun.2022.

VETTORELLO, G.; BRANDT, V.; DALLAZEN, M. C.; KUNH, D.; ETGETON, H. P.; SPELLMEYER, J. G.; CARLESSO, W. M.; HOEHNE, L. Micropoluentes Em Água - O Novo Desafio Emergente. *Revista Caderno Pedagógico, Lajeado*, vol. 14, n. 1, 2017. Disponível em: <http://univates.br/revistas/index.php/cadped/article/view/1410/1166>. Acesso em: 12 abr.2022.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CEC. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Technical guidance document in support of commission directive 93/67/EEC on risk assessment for new notified substances. *Part II, environmental risk assessment*. Luxembourg: Office for official publication of the European Communities, v. 1488, p. 94, 1996.

### ABSTRACT

This article aims to address the need for environmental regulation in Brazil, in the formulation, cosmetics and personal care products (PCP), with a focus on antimicrobial conservative parabens, used in the manufacture of these respective products. The presence is presented of biological studies in the water, as the impacts in the environments carried through, using living organisms. There is no Brazilian legislation prohibiting the use of parabens, and Brazilian legislation must be observed, such as the legislation applicable in the European Union. The objective is, through the deductive method, using bibliographical and documentary research, the necessary observance of the principle of education and governance, with the cooperation of the relevant companies that in the sector of production of PCPs, for the banishment of conservative substances and adequate management of the against water resources, 30DS 6, on the agenda as water resources, 30DS6, on the agenda and water resour-

ces2, the proportion of water to improve irrigation, to provide the proportion of untreated water and SDG 14, wastewater in favor . of global sustainability.

**KEYWORDS**

UN 2030 Agenda. Parabens. Emerging Pollutants; Principle of Prevention. Environmental Regulation.

**NOTAS**

1 Este estudo foi apoiado pela Coordenação De Aperfeiçoamento De Pessoal De Ensino Superior - Brasil (CAPES)