



Ano IX - 17ª edição
Julho de 2015



REVISTA FESP

Periódico de diálogos científicos



O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS ENVOLVENDO O MEIO AMBIENTE PATRIMONIAL CULTURAL



CATALOGAÇÃO NA FONTE

Biblioteca Universitária da FESP, João Pessoa – PB.

Revista da FESP: Periódico de Diálogos Científicos.
v. 1, n. 17, (Julho 2015). João Pessoa: FESP – Fundação de Ensino Superior da
Paraíba, 2015

ISSN 1982-0895

Semestral

1. Ciências do Direito Brasil – Periódicos.

I. Título. II. Fundação de Ensino Superior da Paraíba – FESP

BU/FESP

CDU:34(81)(05)

Os trabalhos publicados nesta edição são de inteira responsabilidade de seus autores. Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a respectiva fonte.

Como citar um artigo desta revista:

SOBRENOME DO AUTOR, nome do autor. Título do artigo. Revista da FESP: periódico de diálogos científicos. [online]. 2015, vol. 1, n. 17, p. 01-217. Texto disponível em: <http://www.revistadafesp.com.br>. Último acesso: (preencha aqui com a data de último acesso ao site). ISSN: 1982-0895.

FACULDADES DE ENSINO SUPERIOR DA PARAIBA
REVISTA DA FESP: PERIÓDICO DE DIÁLOGOS CIENTÍFICOS.
ISSN: 1982-0895

EXPEDIENTE

Diretor Presidente: Luiz Henrique dos Santos Barbosa

Diretor Administrativo-pedagógico: Gabriela Nóbrega

Diretor Financeiro: Marcelo Henriques da Silva

Coordenadorias

Coordenação do Curso de Direito: Gabriela Nóbrega

Coordenação de Prática Jurídica: Moisés de Sousa Coelho

Coordenação de Monitoria e Estágio: Sandra Pires

Coordenação de Pesquisa e Extensão: Maria do Socorro da S. Menezes

Coordenação de TCC: Maria do Socorro da Silva Menezes

Direção Editorial

Maria do Socorro da S. Menezes

Comitê Editorial Interno

Ana Carolina Gondim – FESP

Manoel Alexandre Cavalcanti Belo – FESP

Luciana Villar de Assis – FESP

Maria Goretti de Assis Laier– FESP

Maria do Socorro da S. Menezes – FESP

Revisão

Maria do Socorro da S. Menezes – FESP

Ilustração e Diagramação

João Maria Campelo - FESP

Comitê Editorial Externo

Daniele Veratti – Itália

Fernando Gil Villa – Universidad de Salamanca

Wagner Bezerra Brito – UFPB

SUMÁRIO

A QUESTÃO DO DIREITO NATURAL EM ARISTÓTELES

DANIEL ALVES MAGALHÃES
HELENO FERREIRA BRANDÃO

.....11

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS ENVOLVENDO O MEIO AMBIENTE PATRIMONIAL CULTURAL

RINGSON GRAY MONTEIRO DE TOLEDO

.....26

DIREITO À MEMÓRIA: UMA ANÁLISE À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

GIGLIANE LEANDRO ALVES
ROGÉRIO MOREIRA

.....40

PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO EM RELAÇÃO À CONSERVAÇÃO E ABANDONO DOS PRÉDIOS TOMBADOS

ÍTALLO PEDRO CARNEIRO ARANHA
MARIA DO SOCORRO MENEZES DA SILVA

.....66

O PODER DE POLÍCIA MUNICIPAL E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

SIDHARTA NEVES DOS SANTOS PEREIRA
MARIA DO SOCORRO DA SILVA MENEZES

.....86

TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E DA COMUNICAÇÃO: ESTUDO DA INFLUÊNCIA NO ENSINO-APRENDIZAGEM

WAIWELL JONATHAN DA SILVA VICENTE

.....106

IMPACTOS DOS EVENTOS EXTREMO DE TEMPO NA CIDADE DE JOÃO PESSOA (PB), NORDESTE DO BRASIL

JOCÉLIO ARAÚJO DOS SANTOS

.....127

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA NA GARANTIA DE UMA MELHOR ATUAÇÃO DO ESTADO

ANA FLÁVIA LINS SOUTO

.....148

**A SAÚDE NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO: ESTUDO
TEÓRICO EM TORNO DA LEI 7.210/84 – LEP**

ADRIANA LINS DE PAIVA
JULIAN NOGUEIRA DE QUEIROZ

.....176

**CONTABILIDADE AMBIENTAL: EXIGÊNCIA LEGAL OU RESPEITO
AO MEIO AMBIENTE?**

MARIA DO SOCORRO DA SILVA MENEZES

.....199

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE TRABALHOS

.....217

SUMMARY

THE QUESTION OF NATURAL LAW IN ARISTÓTELES

DANIEL ALVES MAGALHÃES
HELENO FERREIRA BRANDÃO

.....11

THE MINISTRY AND PUBLIC DEFENSE OF INTERESTS DIFFUSE INVOLVING THE MEDIA ENVIRONMENT CULTURAL ASSET

RINGSON GRAY MONTEIRO DE TOLEDO

.....26

RIGHT TO MEMORY: AN ANALYSIS OF THE LIGHT OF JURISPRUDENCE OF INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS

GIGLIANE LEANDRO ALVES
ROGÉRIO MOREIRA

.....40

PROTECTION OF HERITAGE IN RELATION TO THE CONSERVATION AND ABANDONMENT OF BUILDINGS PROTECTED

ÍTALLO PEDRO CARNEIRO ARANHA
MARIA DO SOCORRO MENEZES DA SILVA

.....66

POLICE POWER OF MUNICIPALITY AND PRINCIPLES THE CONSTITUTION

SIDHARTA NEVES DOS SANTOS PEREIRA
MARIA DO SOCORRO DA SILVA MENEZES

.....86

INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGY: STUDY OF INFLUENCE IN TEACHING-LEARNING

WAIWELL JONATHAN DA SILVA VICENTE

.....106

IMPACTS OF EXTREME TIME EVENTS IN THE CITY OF JOÃO PESSOA (PB), NORTHEAST OF BRAZIL

JOCÉLIO ARAÚJO DOS SANTOS

.....127

THE PRINCIPLE OF ADMINISTRATIVE EFFICIENCY IN THE GUARANTEE OF A BETTER PERFORMANCE OF THE STATE

ANA FLÁVIA LINS SOUTO	148
HEALTH SYSTEM BRAZILIAN PENITENTIARY: THEORETICAL STUDY ON LAW OF AROUND 7,210 / 84 – LEP	
ADRIANA LINS DE PAIVA JULIAN NOGUEIRA DE QUEIROZ	176
ENVIRONMENTAL ACCOUNTING: LEGAL REQUIREMENT OR RESPECT TO THE ENVIRONMENT?	
MARIA DO SOCORRO DA SILVA MENEZES	199
CALL OF PAPERS	217

EDITORIAL

A Revista da FESP: periódico de diálogos científicos vem buscando, no decorrer desses últimos anos, ampliar sua produção e, sem abrir mão da exigência do rigor teórico-metodológico de suas publicações, tem aberto espaço para um eclético leque de produções científica e profissional.

Coerente com essa perspectiva, essa 17ª edição oferece aos seus leitores os seguintes artigos:

- “A Questão do Direito Natural em Aristóteles”, da área de filosofia cuja argumentação flui no sentido de demonstrar que, a concepção aristotélica sobre a origem da *polis* é naturalista, porque a *polis* tem a sua origem nas exigências na natureza humana e, por isso, é uma criação natural e necessária, visto que, o homem é, por natureza, um ser político, pois existe nele uma tendência inata para constituir uma *polis* e, por isso mesmo, dela fazer parte de um modo natural.

- “O Ministério Público e a Defesa dos Interesses Difusos Envolvendo o Meio Ambiente Patrimonial Cultural”; “Proteção do Patrimônio Histórico em Relação à Conservação e Abandono dos Prédios Tombados”; e, “Contabilidade Ambiental: Exigência Legal ou Respeito ao Meio Ambiente?” todos com suas abordagens voltadas para a problemática do meio ambiente, tratando de questões desafiadoras para os tempos atuais, posto ser necessidade imperiosa que se promova compatibilidades entre desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e preservação do meio ambiente.

A temática que ilustra a capa dessa edição evidencia que o Ministério Público, seja em âmbito federal ou estadual, na defesa dos bens de natureza coletiva, procura, mesmo com as adversidades que acometem as suas próprias estruturas internas, exercer seus misteres de maneira a consolidar a defesa do patrimônio cultural, por exemplo, na atuação de promotorias específicas e em colaboração com outros organismos estatais e sociais válidos, sem os quais seria impensável tamanha realização.

- “Direito à Memória: uma Análise à Luz da Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos” trazendo dados retirados do Dossiê Ditadura: mortos e desaparecidos políticos no Brasil (1964-1985), destacando a quantidade de vítimas desse período, trazendo para discussão assunto que trata de um período

histórico em que o país vivenciou a ditadura militar, demonstrando que a imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade é essencial ao dever de memória jurídica.

- “O Poder de Polícia Municipal e os Princípios Constitucionais” enfatiza que, o poder público tem obrigação de defender os interesses do povo, mesmo que para isso seja necessário o uso da força ou de qualquer outro meio, desde que legal, para se fazer cumprir as regras sociais, utilizando para isso o seu poder de polícia, o qual é estabelecido com base no princípio da legalidade.

- “A Saúde no Sistema Penitenciário Brasileiro: Estudo Teórico em torno Da Lei 7.210/84 – LEP” cuja abordagem busca demonstrar que, o sistema prisional brasileiro não cumpre inúmeros dispositivos formais legais como a imposição de oferta de possibilidades de remição penal pelo estudo ou mesmo por práticas laborais, ou ainda como as diretrizes da Lei nº 7.210/84 – Lei de Execuções Penais, no que tange a assistência à saúde.

- “Tecnologia da Informação e da Comunicação: Estudo da Influência no Ensino-Aprendizagem”, instigante reflexão mostrando que as TIC’s representam uma contribuição efetiva para que ocorra um salto qualitativo do processo ensino-aprendizagem na medida em que favorece a busca de novas descobertas e a instalação de competências capazes de atender as necessidades impostas pela sociedade da informação.

- “Impactos dos Eventos Extremo de Tempo na Cidade de João Pessoa (Pb), Nordeste do Brasil” tema bastante discutido na área de planejamento urbano já que o tecido urbano de muitas cidades alcançou às margens dos rios como é o caso da cidade de João Pessoa (PB), com locais sujeitos a riscos de enchentes e deslizamentos de encosta, a exemplo da comunidade São José cortada pelo Rio Jaguaribe, local tomado como campo de coleta de dados para a abordagem apresentada.

- “O Princípio da Eficiência Administrativa na Garantia de uma Melhor Atuação do Estado” indicando que, na visão do Estado, a eficiência é exigida na prestação das atividades administrativas e na realização dos serviços públicos com qualidade, presteza, celeridade e universalização, tudo visando o interesse público e que este, seja realizado da melhor forma possível.

Pode-se afirmar que os autores que disponibilizaram seus trabalhos para compor essa publicação dialogam com os leitores com objetividade nas suas

respectivas abordagens, discutindo temas atuais, importantes e instigantes para o debate acadêmico.

A intenção do Comitê Editorial da Revista FESP: periódico de diálogos científicos é de ampliar as possibilidades desse debate e do compromisso social em divulgar a produção científica de sua comunidade acadêmica e também de outras instituições. Para tanto, ratificamos o convite aos pesquisadores nacionais e internacionais para que encaminhem seus trabalhos para submissão à avaliação e publicação nesse veículo de divulgação de trabalhos científicos, contribuindo assim para o desenvolvimento da pesquisa e para fomentar a importância da ciência junto à comunidade acadêmica e aos profissionais de natureza diversas, como um dos pilares da consolidação da promoção de melhoria na qualidade de vida da sociedade a que servimos.

Socorro Menezes
Editora

João Pessoa, 30 de julho de 2015

A QUESTÃO DO DIREITO NATURAL EM ARISTÓTELES

THE QUESTION OF NATURAL LAW IN ARISTÓTELES

DANIEL ALVES MAGALHÃES*
HELENO FERREIRA BRANDÃO**

RESUMO

Este artigo tem como objetivo responder a seguinte questão: existe ou não uma doutrina do direito natural em Aristóteles? Para alguns comentadores, este filósofo seria o fundador do direito natural, enquanto para outros, a doutrina do direito natural, não contém nenhum papel relevante nas suas obras *Ética a Nicômico* e a *A Política*, obras estas, que darão fundamentação teórica a este artigo, onde, ao nosso vermos, Aristóteles apresenta sua concepção do direito natural. O estudo conclui que a concepção aristotélica sobre a origem da *polis* é naturalista, porque a *polis* tem a sua origem nas exigências na natureza humana e, por isso, é uma criação natural e necessária, visto que, o homem é, por natureza, um ser político, pois existe nele uma tendência inata para constituir uma *polis* e, por isso mesmo, dela fazer parte de um modo natural.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Natural. Aristóteles. *Ética a Nicômico*. *A Política*

ABSTRACT

This article aims to answer the following question: does a doctrine of natural law exist in Aristotle? For some commentators, this philosopher would be the founder of natural law, while for others, the doctrine of natural law, does not contain any relevant role in his works *Nicomian Ethics* and *Politics*, these works, which will give theoretical foundation to this article, where, as we see it, Aristotle presents his conception of natural law. The study concludes that the Aristotelian conception of the origin of the polis is naturalistic, because the polis has its origin in the requirements in human nature and, therefore, is a natural and necessary creation, since, by nature, man is a to be political, since there is an innate tendency in it to constitute a polis and thus to form part of it in a natural way.

KEYWORDS: Natural Law. Aristotle. *Ethic to Nicomic*. *The Politics*.

* Graduado em Filosofia (licenciatura e Bacharelado), em 1997 pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Especialista em Avaliação do Ensino Superior, em 1999, pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Filosofia, em 2001, pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Doutorado em Educação, em 2008, pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). É aposentado como professor adjunto I pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Atualmente é professor do Curso de Bacharelado em Direito, da Faculdade Maurício de Nassau (Unidade de João Pessoa-PB); Professor Titular das Disciplinas Filosofia Geral, Sociologia e Psicologia Jurídica, da Fesp Faculdades (João Pessoa-PB).

** Mestrando como aluno da Unigrendal – Brasil em Ciências Jurídicas. Graduação em Direito pela Universidade Federal do Amazonas - UFAM (2005). Especialização em Direito Administrativo e Gestão Pública, pelo Centro de Ensino, Consultoria e Pesquisa da Universidade Potiguar – UnP (2008). Atualmente é professor do Curso de Bacharelado em Direito, da Faculdade Maurício de Nassau (Unidade de João Pessoa-PB).

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este artigo tem como objetivo discutir se existe ou não uma doutrina do Direito Natural em Aristóteles (384-322 a.C.). A ideia do direito natural, como veremos na primeira parte, remonta à época clássica e que se faz presente de forma esporádica durante a Idade Média, é retomada e se desenvolve no decurso dos séculos XVII e XVIII, quando diversos pensadores, como Thomas Hobbes (1588-1679), Gottfried Wilhelm Leibniz (1646-1716), Baruch de Espinosa (1632-1677), John Locke (1632-1704) e Immanuel Kant (1724-1804), integraram uma linhagem filosófica que veio a ser conhecida como Escola do Direito Natural (Jusnaturalismo).

Foi na Grécia Antiga, portanto, que o direito natural se vê, pela primeira vez, afirmado na civilização ocidental. Porém, a ideia do direito natural permaneceu desconhecida por todo o tempo em que foi também desconhecido o conceito de natureza, conceito este que é uma descoberta da filosofia.

Assim, onde não existe uma filosofia, não existe também um conhecimento propriamente dito do direito natural, embora se possa dizer que, todo homem é, fundamentalmente, um defensor do direito natural, já que é radicada na consciência do homem a convicção de que ele tem certos direitos fundamentais, que não podem ser negados por nenhuma lei positiva.

Ilustrando esta visão, veremos também, neste primeiro capítulo, que no pensamento grego, o conceito de direito natural só aparece com os Sofistas¹, corrente filosófica que subsistiu, da metade do século V até a metade do século IV antes de Cristo.

Com os sofistas a curiosidade filosófica se concentrou nos problemas próprios do homem, fazendo, assim, com que a ética e a política, que até então, tinham sido pouco atendidas pelos filósofos precedentes, passassem a ser o problema central e exclusivo de toda a filosofia.

Um outro ponto importante que será tratado, ainda, nesta primeira parte, com relação aos sofistas, é o conceito de natureza como fundamento da lei natural e do justo por natureza, que dividem os especialistas ao interpretar se os Sofistas se referem à natureza humana em abstrato, natureza que é participativa de igual forma

¹ A palavra *Sofista*, etimologicamente, vem de *sophos*, que significa “sábio”, ou melhor, “professor de sabedoria”. Posteriormente, esta palavra adquiriu o sentido pejorativo de “homem que emprega sofismas”, ou seja, alguém que usa de raciocínio capcioso, de má-fé, com intenção de enganar. São muitos os motivos que levaram à visão deturpada dos Sofistas que a tradição nos oferece.

por todos os homens, ou à individualidade concreta de cada homem, com seu conjunto de virtudes e defeitos.

A crítica dos sofistas às leis da *polis*, foi contestada por Sócrates (469-399 a.C.) quando insistia na fidelidade a estas leis, condenando até a desobediência a uma lei injusta. Platão (428-348 a.C.), na sua grande síntese, em que apresenta uma visão sistemática que recolhe elementos do pensamento sofisticado e socrático, tem uma doutrina do direito natural que depende muito de sua concepção metafísica.

Distinguindo o mundo das ideias e o mundo dos sentidos, Platão afirma que as coisas deste mundo não são senão na medida em que participam do ser das ideias eternas. Vemos, assim, para o ponto que nos interessa, neste primeiro capítulo, sobre a origem do direito natural que Platão opõe a lei verdadeira e justa à lei positiva e faz da lei justa a medida e o critério da justiça da mesma.

Aristóteles, partindo de sua teoria do conhecimento e de sua metafísica, oferece uma doutrina mais completa e mais realista com relação a Platão sobre o direito natural. Porém, é preciso afirmar que Aristóteles diz pouco, como Platão também, sobre a origem do direito natural, contrariamente aos Sofistas que, dada a sua tendência à política e a crítica social, acolheram no direito natural numerosos projetos de reformas e reivindicações.

Na segunda parte, vamos analisar o direito natural em Aristóteles, pois, para alguns comentadores de filosofia, ele seria o fundador do direito natural, enquanto que, para outros comentadores, a doutrina do direito natural, não contém nenhum papel relevante nas suas obras *Ética a Nicômico* e *APolítica*, obras estas, que darão fundamentação teórica a este artigo, onde, ao nosso entendimento, Aristóteles apresenta sua concepção do direito natural.

Uma primeira leitura dos textos dos livros citados, percebemos que à doutrina aristotélica do direito natural, são relativamente poucas, não constituindo um conjunto elaborado e acabado e, às vezes, divergentes entre si. Estas avaliações tão divergentes justificam-se, na medida em que os textos de Aristóteles dedicados ao assunto são escassos, não totalmente claros e, por isto, requer do pesquisador um esforço hermenêutico bastante difícil.

2 PERSPECTIVA METODOLÓGICA DO ESTUDO

Alicerçado nos fundamentos da pesquisa bibliográfica a construção da argumentação teórica do referido estudo, sem pretender fugir desta responsabilidade que o artigo requer, procuramos, de qualquer forma, procedermos, o mais possível fiel aos textos e aos contextos do pensamento aristotélico (REALE, 2003).

Essa afirmação é importante, tendo em vista a perspectiva histórica da abordagem, dos aspectos conceituais envolvidos e das ideias em cotejo no texto produzido, a partir da compreensão do pensamento filosófico desenvolvido por Aristóteles em torno do direito natural cuja fonte de inspiração e de onde emanam os dados do estudo, foram suas próprias obras.

Compreender o sentido do direito natural na concepção aristotélica é tarefa complexa em face do Estado do direito natural enquanto poder do indivíduo. Isso torna a pesquisa atividade desafiadora pela sua própria natureza, havendo inclusive posicionamentos teóricos de doutrinadores a divergir sobre essa concepção clássica do direito.

No tocante ao método de análise a pesquisa foi construída seguindo a lógica presente na concepção do método dedutivo, em face do seu caráter norteador da abordagem em que se toma o retrato sintético da argumentação teórica dos aspectos observados, no contexto da experiência jurídica tratada na pesquisa como investigação positiva, sobre o direito natural sob o prisma da filosofia aristotélica sobre o direito natural.

Não se buscou provas concretas no direito material sobre as circunstâncias envolvendo a temática em estudo, mas tão somente a essencialidade dos elementos presentes nas obras de Aristóteles empregadas como referencial de análise para atingir ao objetivo proposto no estudo.

O direito natural é direito subjetivo, o que o torna elemento cuja complexidade esse estudo pretendeu buscar compreender, não na perspectiva de uma abordagem simplificadora de seu conceito ou desenvolvimento histórico, mas na busca de atingir a sua essencialidade para compreender o pensamento aristotélico na sua concepção ética, filosófica e jurídica.

3A ORIGEM DO DIREITO NATURAL

Na Grécia Antiga, sobretudo em Atenas, aconteceu algo importante na perspectiva da história da filosofia política, que teve uma repercussão extraordinária: as leis não são mais reconhecidas cegamente ou são recusadas no caso de excessiva dureza e injustiça. As circunstâncias políticas são expostas a uma discussão conceitual e se tornam objetos de uma crítica filosófica (HOFFE, 1991, p. 15).

É certo que, desde Antígona, sob a invocação das leis divinas e não-escritas, que não se transformam, não se originam de ontem ou de hoje, se sobrepõe a Creonte que deu enterro a seu irmão com o risco de sua própria vida. Com isto, discute-se a ideia de obrigatoriedade da lei, que não se curvam à autoridade humana, mas estão além de qualquer posição e acordo, cujo reconhecimento para isso, toda comunidade deve a seus cidadãos quando é brutalmente desprezado.

A totalidade de tais obrigações jurídicas, válidas antes e acima do direito positivo chama-se, entre os gregos, o “justo por natureza”² em oposição ao direito posto. No latim, fala-se de um direito natural (*iusnaturae*) e diante do estreitamento moderno do conceito de lei, até tornar-se um respeitável termo de ciência natural, fala-se também de lei da natureza (*lexnaturae*). Ao lado disto, a partir da modernidade, fala-se de direito divino (*iusdivinum*) e da lei eterna (*lexaeterna*) e, desde o Iluminismo, também se fala de um direito da razão.

Assim, o direito natural é entendido num sentido amplo, como conceito abrangente de todos os engajamentos suprapositivos da *práxis* humana. No sentido específico, tratado neste artigo, trata-se de instituições, particularmente de direito e de Estado, enquanto a *práxis* é entregue a uma ética. Mas, sem dúvida, o específico pensamento do direito natural é, muitas vezes, influenciado pela discussão geral da ética.

Porém, o direito natural, segundo alguns autores, tem sua origem, numa ordem do mundo fundado por Deus (direito natural cosmológico) ou na razão prática (direito natural racional ou direito da razão). Já Aristóteles não considerava o direito

² Cf. TOSI, Giuseppe. *Aristóteles e o Direito Natural: três concepções do justo por natureza*. Artigo distribuído em aula do Seminário do Programa IV, do Curso de Mestrado em Filosofia, da Universidade Federal da Paraíba, período 99.1, p. 1-2.

natural como uma normatividade a-histórica, é claro não em si (junto aos deuses), mas junto aos homens³.

Também, Tomás de Aquino, na sua *Suma Teológica*, distingue e discrimina diferentes graus de direito natural. Ele começa com os princípios básicos, comuns (*communia*) e imutáveis (*prima principia*) dos quais, à semelhança das ciências demonstrativas, podem ser conquistadas, através de raciocínios, certos princípios derivados (*secunda/secundaria principia*) e termina com aquela articulação mais próxima (*determinatio*) das leis, na qual havia uma dependência dos hábitos do país e das condições marginais singulares e que, de resto estava à disposição do legislador toda a liberdade criadora do arquiteto (AQUINO, 1959, p. 179)⁴.

Tomás de Aquino reconhece que a lei divina é a fonte de todo o direito, mas vê que o homem é incapaz de realizar o direito natural (divino). Ele tinha em conta, portanto, o direito positivo (humano), com a sua fonte nos costumes, nos comportamentos, nas jurisdições, nas legislações, etc., mas achando que os governantes devem cumprir todas as obrigações ou todos os deveres políticos para a realização do bem comum.

É secundário, porém, se o direito natural tem sua origem, em última análise, numa ordem do mundo fundado por Deus. É secundário, por outro lado, se o direito positivo se alimenta dos hábitos jurídicos e preconceitos. Apesar destas diferenças, o pensamento filosófico do direito viveu séculos do convívio e da oposição do direito natural e direito positivo.

Hoje, nos parece, se superou esta tensão; nem na práxis, nem na teoria do direito, representa este discurso do direito natural um papel digno de menção. É por isso, que os grandes pensadores do direito natural buscam com a radicalidade própria de toda filosofia, princípios que também seriam válidos para todos os homens, sem as determinações positivas do direito. Também seus princípios não permanecem pura teoria. Sobretudo, no Iluminismo, o pensamento do direito natural se converte numa eminente filosofia política que modifica, desde o fundamento, a vida prática do direito e do Estado.

Se dermos uma breve olhada na história do direito natural, ele vai nos mostrar, uma tradição mais rica e em si, muitas vezes, diferenciadas. Como a

³ Cf. ARISTÓTELES. *Ética a Nicômico*, Livro V 6, 1134b, 30-35.

⁴ Apesar de uma grande riqueza de formulações detalhadas, a Filosofia do Direito da Idade Média é de uma extraordinária uniformidade. Culmina na Filosofia de Tomás de Aquino, que dedicou uma longa seção da *Suma Teológica* ao direito.

própria filosofia como tal, o pensamento jusnaturalista desenvolve também novos métodos e modelos de argumentação, reconhece, portanto, as condições mínimas de um pensamento não dogmático, a crítica e a capacidade de aprender. Com isto, o direito natural se desenvolve em constante intercâmbio e em crítica recíproca.

De resto, não é apenas o pensamento jusnaturalista que é capaz de crítica e da aprendizagem. Assim, por exemplo, a tradição aristotélico-tomista é criticada por John Duns Scotus (1266-1308) e Guilherme de Ockham (1285-1349), mas não extinta pela crítica, mas posta em novo fundamento.

Particularmente, o pensamento jusnaturalista moderno é um movimento europeu que é sustentado por holandeses (Baruch de Espinosa), franceses (Jean-Jacques Rousseau), britânicos (Thomas Hobbes), alemães (Immanuel Kant) e italiano (Gentile), entre outros.

De acordo com o modelo das ciências naturais matemáticas, o pensamento do direito natural é, mais tarde, resolutivo com Thomas Hobbes; Immanuel Kant o funda sobre convicções e intuições de sua crítica da razão; Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) argumenta dialeticamente.

Para alguns críticos, o pensamento jusnaturalista é obscuro porque seu primeiro elemento, o conceito de natureza, teria vários significados. De fato, o conceito de natureza é polissêmico. Mas, essa polissemia, na nossa concepção, não apresenta papel importante.

Pois, começando com os sofistas, aquilo que é direito por natureza é pensado a partir de uma contraposição precisa; ele está em oposição com o direito positivo criado pelo homem. E assim, como a justiça política, o direito natural significa uma instância pré-positiva, que reivindica o primado sobre a instância positiva e ainda, não é compreendido técnica e pragmaticamente, mas eticamente.

Além disso, o direito natural é criticado porque, com o direito positivo se compreendem obrigações capazes de coerção que são exatamente postas pelo Estado e ainda, por ele levadas ao cumprimento. Isto falta ao direito natural, pois ele é uma exigência moral e não uma obrigação com caráter de coerção.

Pelo fato de o caráter coercitivo não existir, o direito natural é um direito sem armas. Neste sentido, Bobbio (1959, p. 176) afirma: “*um droit désarmé*”. Esses elementos citados fazem parte do direito positivo, em face do qual o direito natural representa uma obrigação não positiva.

Porém, os pensadores jusnaturalista, desde a Antiguidade, discutem intensamente, a diversidade e mobilidade do direito e, assim, contribuem para que o conceito do direito natural seja criado. Já nos sofistas aparecem aqueles modelos básicos da crítica da ideologia que nós hoje ligamos a Karl Marx (1818-1883) e a Friedrich Nietzsche (1844-1900): “o direito como instrumento de dominação dos fortes ou oposto, como construção preventiva dos fracos” (KERFERD, 1981, p. 156).

Assim, todo o direito da *polis* é obra humana que repousa sobre simples opinião e não sobre a verdade e, por isso, se torna objeto da crítica. Outros sofistas tomam, pela primeira vez, com a ajuda do conceito de natureza, o homem como homem em consideração, julgando os bárbaros como iguais aos gregos por nascimento, e começam a criticar a escravidão.

No direito natural estóico, a crítica da escravidão é elaborada teoricamente e são desenvolvidas exigências modernas como as da igualdade entre os homens e as mulheres e um direito próprio das crianças. Portanto, a afirmação de Aristóteles de que existem escravos por natureza, praticamente, não se concilia com a tese de que o homem enquanto homem é um ser vivo dotado de razão⁵, além disso, por uma carência de razão, decorre uma dependência de outros que possuem mais razão, mas não uma relação de escravos.

Não vamos fazer neste artigo uma tentativa de apresentar a obscura doutrina do direito natural dos estóicos. O que é decisivo para o direito natural é, acima de tudo, fixarmos que os estóicos fizeram explodir a estrutura da *Polis*, que para Aristóteles foi algo indiscutível, e proclamaram a humanidade como uma comunidade universal. Um Deus, um Estado, uma Lei. Esta fórmula estabelece a doutrina dos estóicos de um modo bastante simples e claro.

Um homem é diferente de outro homem não pelo fato de pertencer a uma *polis*, mas unicamente por ser um homem sábio que reconhece a doutrina estóica, ou um tolo, que não a reconhece. Por essa razão, a verdadeira *polis* para os estóicos, não é qualquer *polis* existente, como a cidade Atenas, mas, de fato, uma comunidade de todos esses homens sábios. Todos estão sujeitos a um Deus e a uma lei.

Assim, podemos afirmar, para concluir este primeiro capítulo, que o direito natural estóico está radicado numa ética racional, à qual é conferida uma validade

⁵ Ver sobre esse assunto, ARISTÓTELES. *A Política*. Livro III, 121253a 2 seguinte.

universal como a lei da natureza humana. Esta lei, como todas as leis da natureza, é a razão inerente a tudo o que é natural, podendo até se dizer, com maior propriedade, constituir seu verdadeiro significado. E, por esse motivo, podemos aduzir um direito derivado dessas leis, pois tal direito, o direito natural, é o poder da natureza e, assim, constitui a norma para o bem e o mal, justo e o injusto.

4ARISTÓTELES E O DIREITO NATURAL

A filosofia dos gregos descobriu, na era do esclarecimento sofisticado, o problema da lei e da natureza, do *nomos* e da *physis*. Originalmente, *nomos* era sagrado costume, o hábito que era imposto e, por força de direito, aceito na *polis*. Mas, o enfraquecimento da fé, sobre a qual se baseava essa atitude, provocou uma deterioração gradual do *nomos*.

A doutrina dos sofistas, em especial a de Protágoras de Abdera (480-410 a.C.), segundo a qual o homem é a medida de todas as coisas, fez com que o *nomos* aparecesse agora mais numa perspectiva de hábito, por uma parte, e de estatuto, por outra. Poderíamos indagar por que motivo o *nomos* não seria interpretado apenas como o conjunto de hábitos característicos de uma determinada e concreta comunidade da *polis*.

Seja qual for a explicação, surgiu a ideia de que a lei, como princípio de ordem na comunidade, é criação do homem e uma criação de acordo com sua própria natureza, sendo todos os homens, pela natureza, semelhante; por isso, um *nomos* para todos é perfeitamente válido e significativo. Esse é um dos critérios. O outro é encarar a natureza do homem como bastante dessemelhante. Em tal caso, *nomos* e *physis* situam-se em contraste, e aquele que, por natureza, for mais forte e melhor, estará colocado, assim, em posição de rejeitar o *nomos* (JAEGER, 1992, p. 137).

Quando Platão entrou no debate, havia, pois, muitas divergências de ideias. O que a ele parecia característico, em todos esses argumentos, era a tendência geral para tornar relativas às normas que deviam possuir uma força absoluta. A construção sofisticada de um Calicles, embora muito mais cínica do que a de um Protágoras, parecia-lhe, pois, como a consequência natural, lógica, da posição básica dos sofistas.

Embora essa posição seja encarada por Platão de um modo um tanto tendencioso, dúvidas não restam de que ela constitui o ponto de partida decisivo para sua filosofia. Podemos apreciar, neste momento, o *nomos* como simples hábito, em vez de sagrado costume, seria, evidentemente, relativo, uma emanção da opinião popular num determinado tempo e espaço.

Na verdade, Platão e Aristóteles estão convencidos, e essa convicção está bem de acordo com a tradição grega, de que o direito e as leis são essenciais para a estruturação da *polis*. Assim, dentro do contexto da doutrina platônica das ideias, a ideia de justiça pode ser mais rapidamente demonstrada em relação à ideia de *Polis*, pois a contemplação dessa ideia de *polis* produz uma imagem em que lei e estatuto dificilmente desempenham qualquer papel eficiente.

A ideia de tal *polis* caracteriza-se pelo governo de um filósofo-rei. é costume falar dessa ideia de *polis* como um “Estado ideal”, e, em consequência, interpretá-lo como utopia. Tal interpretação, porém, nega o princípio de justiça da doutrina platônica das ideias, visto que a ideia deste filósofo da *polis*, não é um projeto que, embora irrealizável, deve ser encarado como programa de ação.

Quando Platão escreveu seu famoso diálogo intitulado *política*, pensou resolver um problema muito difícil, mas não insolúvel. Ele acreditava que a solução seria: os filósofos se tornariam governantes, ou os governantes se tornariam filósofos, isto é, homens buscando a sabedoria através de um entendimento real das ideias. Mas, a tentativa de Platão fracassou.

Em consequência, Platão retornou, mais tarde, à doutrina grega tradicional, segundo a qual uma boa ordem da *polis* só poderia ser obtida pela elaboração de uma lei básica ou *nomos*. Mas esse *nomos* é encarado por Platão como uma participação da ideia de justiça, e, através dessa participação, o *nomos*, por sua vez, participa da ideia de bem.

Uma *polis* ordenada e estruturada de acordo com a ideia da *polis* não é a própria ideia, mas participação na ideia. É evidente que o mais intrigante aspecto dessa doutrina é a noção de participação, de tomar parte numa ideia. O próprio Platão não foi capaz de dar a essa noção uma forma clara e irracional. Em vez disso, refugiou-se no tão conhecido mito da caverna.

Aristóteles, com relação a Platão, muda completamente a forma literária da filosofia política. Sua obra principal de filosofia política, *A Política*, não consiste mais, como a política de Platão, em grande parte, num diálogo que serve de moldura

dentro do qual se compõe um mito filosófico. Aristóteles nos apresenta um tratado científico; sua política apresenta a primeira teoria discursiva política, no sentido pleno.

A investigação de Aristóteles, de vasto alcance da *Política*, começa com uma doutrina de economia doméstica (livro I), passa então para uma crítica histórico-problemática da constituição (livro II), e alcança através da célebre doutrina das formas da *polis* (livro III-IV), uma Sociologia Política que discute as condições sob as quais se decompõem as constituições ou permanecem estáveis (livro V-VI).

Apenas no fim da obra, Aristóteles esboça uma comunidade que poderia servir de modelo, pela sua situação, tamanho, estrutura constitucional e ordem educacional (livro VII- VIII). Não sendo estas questões a ser enfocada neste artigo, não vamos analisar este campo temático em sua essência. Interessa a nós, sobretudo, a questão do direito natural.

A filosofia do direito natural de Aristóteles não é conhecida em sua totalidade, nem temos indicações de que o pensador tenha escrito tal obra. Mas, nas obras dele que chegaram até nós, principalmente, a *Ética a Nicômico*, *APolítica* e a *Retórica*, existem um acervo considerável de informações sobre o direito natural.

Particularmente, na *Ética a Nicômico*, todo o livro V é dedicado ao direito, a qual, a luz da filosofia geral aristotélica, deve ser considerada o núcleo de sua Filosofia Jurídica, pois a lei só pode ser determinada em relação ao justo. É neste livro V, da *Ética a Nicômico*, que Aristóteles assinala a principal função do direito na manutenção da estabilidade política, o que está de acordo com a tradição ateniense.

Mas, o direito está subordinado à justiça, referindo-se ele à sua definição de justiça formulada como uma “espécie de maneira de ser estável que torna os homens aptos a realizar as ações justas, e que os fazem agir de modo justo e querer as coisas justas” (ARISTÓTELES, *Ética a Nicômico*, livro V 1, 1129 a 5-10).

Nesta obra, Aristóteles faz a distinção entre a justiça distributiva e a corretiva. Enquanto a primeira intervém nas transações privadas, quer voluntárias, quer involuntárias, a segunda que está ligada estritamente à atividade política, que intervém na distribuição de cargos, dignidades, riquezas e de outros benefícios entre os membros do Estado, conforme aos princípios da constituição existente, que favorecem quer a totalidade dos cidadãos, quer um certa classe.

Isto acontece porque a justiça distributivadiz respeito à distribuição e só há distribuição dos distributível entre aqueles que participam do Estado. Essa

distribuição é efetuada proporcionalmente aos méritos variáveis e por isso, desiguais, dos beneficiários. A execução da justiça distributiva depende, segundo Aristóteles, dos critérios estabelecidos em cada Estado. Ele acha que as virtudes morais são critérios tão racionais quanto a riqueza e o nascimento livre para o exercício da cidadania.

Mas no caso do Estado ideal, o exercício da cidadania pertence “àquele que tem a capacidade e a vontade refletida de obedecer e de mandar em vista de uma vida conforme à virtude” (ARISTÓTELES, *A Política*, livro III, 13, 1284 a 1-2). Portanto, só no Estado ideal de Aristóteles, os homens dotados de sabedoria prática, poderão dedicar-se eficazmente ao serviço da comunidade.

Em outros Estados, o homem que possui sabedoria prática não terá chance de exercer a sua função, devida e por isso mesmo, poderá ser objeto de sofrimento. Esta apreciação pessimista se encontra nas seguintes observações que Aristóteles faz sobre o indivíduo excepcional ou sobre um grupo de indivíduos eminentes em virtudes. Ele diz textualmente:

Se há um indivíduo ou grupo de indivíduos, que se diferenciam por uma virtude transcendente, a ponto que a virtude de todos os demais reunidos ou a sua capacidade política, não permita nenhuma comparação, quer com a virtude ou a capacidade dos homens excepcionais, quer com a virtude ou a capacidade deste único indivíduo, então, não se pode tratar estes seres excepcionais como uma simples parte do Estado, porque seria cometer para com eles uma injustiça se fossem considerados dignos de direitos iguais aos demais, sendo eles superiores aos demais em virtude e em capacidade política. Um tal ser, com efeito, será naturalmente como um deus entre os homens (ARISTÓTELES, *A Política*, livro III, 13, a 2-11).

Com essa citação, parece que Aristóteles quer significar que o Estado ideal deve ser controlado pelos homens dotados de sabedoria prática, sendo afastado toda possibilidade de realizar tal controle nas condições existentes, porque tais homens são incompatíveis com os Estados nas atuais circunstâncias, uma vez que são, demasiados bons.

Assim, Aristóteles retorna à posição platônica de que o filósofo não tem necessidade de leis, quando afirma: “Donde se vê que a legislação também deve dizer respeito somente àqueles que são iguais ao mesmo tempo pelo nascimento e pela capacidade, mas para os super-homens de que se trata não há lei; eles próprios são uma lei” (ARISTÓTELES, *A Política*, livro III, 13, 1284 a 11-13).

Aristóteles insinua que o ostracismo foi a solução para o Estado se livrar dos homens de sabedoria prática, mas também cita exemplos de algumas formas más de governo para mostrar que o homem de sabedoria prática também não tem vez nas oligarquias e nas tiranias.

Porém, ele termina o capítulo argumentando que o cidadão que se distingue pela sua virtude, isto é, o homem de sabedoria prática, deve ser, idealmente, o governante de seu Estado: será que não foi isto que aconteceu com o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva?

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procuramos com este artigo discutirmos o problema do direito natural em Aristóteles e chegamos as seguintes considerações: em primeiro lugar, a concepção aristotélica sobre a origem da *polis* é naturalista, porque a *polistem* a sua origem nas exigências na natureza humana e, por isso, é uma criação natural e necessária, visto que, o homem é, por natureza, um ser político, pois existe nele uma tendência inata para constituir uma *polise*, por isso mesmo, dela fazer parte de um modo natural. Assim, Aristóteles se opõe à ideia de que a *polis* é uma criação artificial e convencional, tese sustentada por alguns sofistas do tempo de Platão.

Em segundo lugar, com relação à concepção da justiça, Aristóteles tem preferência pela lei não escrita em relação à lei escrita. Neste sentido, ele afirma na obra *A Política* que “as leis que derivam do costume têm mais autoridade e dizem respeito às matérias mais importantes do que as leis escritas, de sorte que se um homem é um chefe político mais seguro que as leis escritas, pelo menos não o é mais do que as leis que derivam do costume” (ARISTÓTELES, livro III, 16, 1287 b 3-7).

Isto corresponde à divisão da justiça que Aristóteles fez na *Ética a Nicômico*, em escrita e não escrita, ou seja, a justiça legal ou escrita é o direito positivo e a justiça não escrita é o direito natural. Ele também compara a justiça com a divisão da amizade utilitária em moral e em legal correspondendo, assim, ao direito não escrito e ao direito positivo. Ele diz: “Ora, é de supor que, sendo a justiça de duas espécies, uma não escrita e a outra legal, haja também uma espécie moral e outra legal de amizade baseada na utilidade” (ARISTÓTELES, *Ética a Nicômico*, livro VIII, 13, 1162 b 20-23).

Em terceiro lugar, a doutrina de Aristóteles sobre justiça exposta na *A Política* e na *Ética a Nicômico*, está ligada à prática corrente usada nos tribunais de Atenas. Assim, a função dos jurados, por exemplo, é necessariamente exercida pelos homens de sabedoria prática, ao qual, Aristóteles dá as regras que lhe permitem realizar a sua tarefa, segundo as normas éticas, normas essas que devem regular toda a sua conduta e que não se identificam com essas regras fornecidas ao homem prudente, embora possam servir de inspiração.

Neste sendo, o próprio Aristóteles, no seu livro *Ética a Nicômico*, afirma: “as regras do direito que não são fundadas na natureza, mas na vontade do homem, não são as mesmas em toda a parte, porque a própria forma de governo não o é, embora haja apenas uma única forma de governo que seja naturalmente a melhor em toda a parte” (ARISTÓTELES, *Ética a Nicômico*, livro V, 7, 1135 a 1-5).

Finalmente, se compreendermos a famosa afirmação de Aristóteles de que o homem é por natureza um animal político, como uma fundamental proposição jusnaturalista, então, nem todas premissas desta afirmação são, no sentido rigoroso, descritivos, nem a conclusão, a saber, se existe uma doutrina do direito natural, ou melhor, do justo por natureza, em Aristóteles. Isto, não podemos afirmar. Podemos afirmar, sim, baseado nas pesquisas que fizemos para escrever este artigo: se Aristóteles é um jusnaturalista, ele é um jusnaturalista racionalista.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Atenas Editora, 1957.

_____. **Ética a Nicômico**. Tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim. São Paulo: Abril Cultural (Coleção “Os Pensadores”), 1979.

BOBBIO, Norberto. **Qualques arguments contrelé Droit Naturel**. Paris: Annales de Philosophie Politiques 3, 1981.

_____. **Sociedade e Estado na filosofia política**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1986.

D'AQUIN, Saint Thomas. **Somme Théologique**. Paris: Desclée & Cie, 1959.

ELÓI, Severino Xavier. **O Estado Aristotélico**. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 1986.

FRIEDRICH, Carl J. **Perspectiva histórica da filosofia do direito**. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1965.

HOFFE, Otfried. **Justiça política**: fundamentação de uma Filosofia crítica do Direito e do Estado. Tradução de Ernildo Stein. Petrópolis: Vozes, 1991.

JAEGER, Werner. **Paideia**. México: Fundo de Cultura, 1992.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. ajustada ao novo Código Civil. São Paulo: Saraiva, 2003

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS ENVOLVENDO O MEIO AMBIENTE PATRIMONIAL CULTURAL

THE MINISTRY AND PUBLIC DEFENSE OF INTERESTS DIFFUSE INVOLVING THE MEDIA ENVIRONMENT CULTURAL ASSET

RINGSON GRAY MONTEIRO DE TOLEDO*

RESUMO

Este artigo consiste no estudo do Ministério Público como importante órgão a serviço da defesa do meio ambiente patrimonial cultural, tratando especificamente da correlata ligação deste órgão na defesa do patrimônio cultural como bens de natureza difusa, coletiva e individual homogênea, além de debruçar sobre importantes instrumentos processuais, como o inquérito civil público e a ação civil pública. Preposto a instrumentalizar seus misteres à defesa do meio ambiente cultural, o parquet, portanto, por força das constitucionais de 1988, passou a municiar-se de instrumentos eficazes à defesa dos direitos metaindividuais, equilibrando os interesses da administração pública e dos particulares. A metodologia empregada no presente trabalho partiu de pesquisas bibliográficas disponíveis, acentuando as várias etapas que bem delineiam a função do órgão ministerial na defensiva da temática em comento. Na conclusão fica evidenciado que o Ministério Público, seja em âmbito federal ou estadual, na defesa dos bens de natureza coletiva, procura, mesmo com as adversidades que acometem as suas próprias estruturas internas, exercer seus misteres de maneira a consolidar a defesa do patrimônio cultural, por exemplo, na atuação de promotorias específicas e em colaboração com outros organismos estatais e sociais válidos, sem os quais seria impensável tamanha realização.

PALAVRAS-CHAVE: Interesses Difusos. Ministério Público. Meio Ambiente Patrimonial Cultura.

ABSTRACT

This article consists of the study of the Public Prosecutor's Office as an important organ in the service of the defense of the cultural patrimonial environment, specifically dealing with the correlation of this organ in the defense of cultural heritage as diffuse, collective and homogeneous individual assets, as well as dealing with important instruments such as public civil inquiry and public civil action. As a result of the constitutional provisions of 1988, in order to protect the cultural environment, parquet was instrumental in its defense of the cultural environment. It became effective instruments for the defense of individual goal rights, balancing the interests of public administration and private individuals. The methodology used in the present study was based on available bibliographical research, emphasizing the various stages that well delineate the role of the ministerial body in the defensiva of the subject matter. In conclusion, it is evidenced that the Public Prosecutor, whether

*Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa – Unipê. Especializando em Direito do Consumidor pela Fesp Faculdades. Advogado OAB/PB 20.386. Servidor Público Municipal. E-mail: ringoadvogado@hotmail.com.

at the federal or state level, in the defense of assets of a collective nature, seeks, even with the adversities that affect their own internal structures, to exercise their mysteries in order to consolidate the defense of cultural heritage, for example, in the performance of specific prosecutors and in collaboration with other valid state and social bodies, without which such realization would be unthinkable.

KEY WORDS: Diffuse Interests. Public Ministry Heritage Environment Culture

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O patrimônio cultural está estabelecido, no meio o qual está inserido, uma relação harmônica entre o patrimônio natural e o legado à memória daqueles que nos precederam, constituindo assim um acervo imemorável de bens materiais e imateriais. Irmanado na defesa deste, em especial ao que configura o art. 216 da Constituição Federal de 1988, que bem estabelece a definição do patrimônio cultural brasileiro, vê-se a figura institucional do ministério público, que busca, a partir do que preconiza o princípio da intervenção obrigatória e adequada do poder público, aliar-se as funções que desempenham o poder executivo, legislativo e judiciário na defesa do patrimônio cultural brasileiro.

O tema em discussão pretende abordar, especificamente, a correlata ligação deste órgão na defesa do patrimônio cultural como bens de natureza difusa, coletiva e individual homogênea, além de debruçar sobre importantes instrumentos processuais, como o inquérito civil público e a ação civil pública.

Preposto a instrumentalizar seus misteres à defesa do meio ambiente cultural, o parquet, portanto, por força das constitucionais de 1988, passou a municiar-se de instrumentos eficazes à defesa dos direitos metaindividuais, equilibrando os interesses da administração pública e dos particulares.

Tendo em vista a perspectiva da argumentação supra, a metodologia empregada no presente trabalho partiu de pesquisas bibliográficas disponíveis, acentuando as várias etapas que bem delinham a função do órgão ministerial na defensiva da temática em comento, empregando ainda o método dedutivo de análise.

A aplicação do método dedutivo foi feita a partir da exposição dos elementos essenciais do direito ambiental envolvendo o objeto de estudo o patrimônio cultural foi feita a partir de regramentos gerais como forma de organização do raciocínio em que a lei é considerada premissa maior e o fato jurídico em estudo, a premissa

menor, tornando-se assim possível, inferir uma conclusão analítica a partir dos resultados obtidos.

2 O MINISTERIO PÚBLICO E A DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS ENVOLVENDO O MEIO AMBIENTE PATRIMONIAL CULTURAL

O Ministério Público, adquiriu notável referência, essencialmente após a nova ordem constitucional, como alude o artigo 127, que assim lhe confere como “instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”(BRASIL, 1988).

A importância de sua atribuição como função essencial ao bom funcionamento da atividade pública e jurisdicional, o torna ímpar na consecução de suas atribuições assim descritas pela Carta Magna de nosso país, destacando-se entre os demais atributos a sua “unidade, indivisibilidade[...], independência funcional, com vistas, é claro, a evitar a sua manipulação pelo Poder Executivo” (TAVARES, 2015, p.1305).

O parquet, antes da Constituição Federal de 1988, se apresentava como “órgão do Poder Executivo” (MORAES, 2010, p.610), porém, a roupagem da nova ordem constitucional, procurou esmerar:

[...] sobremaneira as funções [...], transformando-o em um verdadeiro defensor da sociedade, tanto no campo penal com a titularidade exclusiva da ação penal pública [...] quanto no campo cível como fiscal dos demais Poderes Públicos e defensor da legalidade e moralidade administrativa, inclusive com a titularidade do inquérito civil e da ação civil pública (MORAES, 2015, p.614).

Em particular, no que concerne à defesa do patrimônio cultural, a função do Ministério Público tem como norte o patrocínio da tutela coletiva, observando-o como essencial a atual ordem democrática. Em princípio, tais direitos coletivos estão abarcados não como uma mera junção de elementos esparsos ou de realidades sociais isoladas ou agrupadas aqui e acolá, mas, ao contrário, a percepção jurídica que move a instituição ministerial a defender tais interesses, versa sobre a defesa da coletividade como elemento constituído por “grupos diversos, em constante mutação, com interesses distintos e, não raro, conflitantes” (FUNARI; PELLEGRINI,

2009, p. 09 e 10).

O Ministério Público se torna, portanto, uma instituição essencial à defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, direitos estes que embasam a pertinência jurídica em prol do meio ambiente patrimonial cultural. Observando os parâmetros que norteiam a atividade do Ministério Público, em sua Lei Complementar 75, de 20 de Maio de 1993, em especial as atribuições do Ministério Público da União, quando insculpe no artigo 5, inciso III, letra “c” a seguinte atribuição:

Art. 5º São funções institucionais do Ministério Público da União:

[...]

III - a defesa dos seguintes bens e interesses:

[...]

c) o patrimônio cultural brasileiro(BRASIL, 1993, grifos nossos).

Os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, atrelam-se, por conseguinte, a uma noção conceitual diferente e sob o manto da ritualística processual coletiva. Tais direitos direcionam a prática processual, com vistas a tutelar não meramente a relação de interesses privados. Nesta senda, estamos a falar, portanto, da tutela jurídica coletiva que procura fugir à antiga fórmula individual credor/devedor (DIDIER; ZANETTI, 2014, p.73).

Pode-se aferir, portanto, que tal concepção teve seu nascedouro no Código de Defesa do Consumidor, em sua lei de nº 8078/90, quando tratou em seu artigo 81, parágrafo único dos interesses ou direitos difusos; interesses ou direitos coletivos e interesses ou direitos individuais homogêneos. Os difusos, com base na lei consumeirista, reputam-se como:

[...] aqueles transindividuais (metaindividuais, supraindividuais, pertencentes a uma coletividade), de natureza indivisível (só podem ser considerados como um todo), e cujos titulares sejam pessoas indeterminadas [...] não havendo individuação, ligadas por circunstância de fato, não existindo um vínculo comum de natureza jurídica [...] (DIDIER; ZANETTI, 2014, p. 74).

Os direitos coletivos *strictu sensu*, pela inteligência do mesmo código, assim descreve como:

[...] direitos transindividuais [...] de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas (indeterminadas, mas

indetermináveis) ligadas entre si, ou com a parte contrária, por uma relação jurídica de base [...] (DIDIER; ZANETTI, 2014, p. 74).

Estendendo a margem dos direitos coletivos *strictu sensu*, a legislação em comento procurou definir uma terceira categoria que são os Direitos Individuais Homogêneos, sendo esses:

[...] direitos nascidos de uma origem comum, [...] nascidos em consequência da própria lesão ou ameaça de lesão, em que a relação jurídica entre as partes é *post factum* (fato lesivo). Não é necessário que o ato se dê em um só lugar ou momento histórico, mas que dele decorra a homogeneidade entre os direitos dos diversos titulares de pretensões individuais [...] (DIDIER; ZANETTI, 2014, p. 76).

As premissas acerca da nova concepção das relações processuais coletivas gerou uma gama de novas atribuições para o Ministério Público, dando-lhe destaque e protagonismo na defesa de tais interesses. Com as novas diretrizes ofertadas pela Carta Magna de 1988 ao Parquet, surge uma nova configuração estrutural nos seus misteres que os direciona a “postulação em juízo, seja no âmbito penal, seja no âmbito cível na tutela dos direitos transindividuais e individuais indisponíveis” (RODRIGUES, 2011, p. 67), incluindo a atuação com vistas à proteção e à defesa de todos os cidadãos e, por conseguinte, do patrimônio público.

O campo dos direitos que vão além dos interesses meramente individuais, conferiu o manejo dessas ações ao Ministério Público, “seja como possível autor, seja como fiscal da lei com ativos poderes de instrução e de propositura de recursos em favor dos direitos transindividuais” (DIDIER; ZANETTI, 2014, p. 77).

Dentre as ações, que compreendem todos os mecanismos de defesa dos direitos coletivos, destaca-se a ação civil pública; a ação popular, “[...] com especial defesa do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente” [...]; a ação coletiva; a ação de improbidade administrativa; o mandado de segurança coletivo e a mandado de injunção (DIDIER; ZANETTI, 2014, p. 74).

A definição sobre o meio ambiente patrimonial cultural como um bem de caráter difuso reflete, especificamente, no manejo das ações processuais coletivas com o fito de defendê-la, com notável presença do órgão ministerial, pois o patrimônio ambiental cultural:

Não se circunscreve aos bens materiais ou às produções humanas, ele

abarca o meio ambiente e a natureza, e ainda se faz presente em inúmeras formas de manifestações culturais intangíveis, revelando-se, por conseguinte, merecedor de tamanha proteção, com atuação incontestada do parquet (PELLEGRINI, 2006, p, 03).

Portanto, não pairam dúvidas sobre o necessário papel do parquet, no seu como fiscalizador e vigilante timoneiro do cumprimento da legislação com vistas a proteção patrimônio cultural e do meio ambiente em suas mais variadas formas. O Ministério Público, no intento de promover mais concretamente a defesa do patrimônio cultural, vale-se de diversas medidas, de cunho extrajudicial e judicial. Esta última, no cenário de atuação mais cogente, por vezes, assume uma natureza mais célere e eficaz, principalmente quando aquelas forem menos resolutivas. Vejamos, pois, quais as medidas assim previstas:

2.1 INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO

O instrumento administrativo do inquérito civil público tem a sua gênese no mandamento constitucional insculpido no artigo 129, iii, além de sua previsão na lei da ação civil pública, art. 8º, parágrafo 1º e art. 9º. Destina-se a solicitar e resguardar elementos informativos e probatórios para o trabalho que o Ministério Público. Municiado de tais informações e documentações de relevante fundamentação, prestadas pelos órgãos públicos ou particulares, a exemplo de certidões, documentos ou quaisquer outros necessários ao bom êxito, o Ministério Público, a seu juízo, poderá utilizar-se de importante ferramenta, para que a defesa dos bens e direitos metaindividuais alcance seus objetivos.

O inquérito civil “é um procedimento de natureza inquisitorial” (MILARÉ, 2015, p.889), semelhante ao que dispõe o “inquérito penal, com a finalidade investigativa e extraprocessual, sob a presidência do Ministério Público, destinada a colher o conjunto probatório para a instauração da Ação Civil Pública” (SIRVINSKAS, 2015, p.725), na defesa do meio ambiente patrimonial cultural. É possível que o parquet, querendo promover uma ação civil pública mais robustecida, solicite dos órgãos as informações de natureza documental, podendo, também, ouvir testemunhas ou a confecção de laudos técnicos, que comprovem, por exemplo, a degradação ao meio ambiente cultural, necessário à sadia qualidade de vida das pessoas.

Ainda dentro das similaridades com o inquérito penal, o civil pode ser dispensado, dentro daquilo que entender necessário o Ministério Público, pois, é possível que o mesmo, de forma imediata, ajuíze a ação civil pública (FIORILLO, 2014, p.476). A autonomia dada ao parquet no acompanhamento das defesas dos bens difusos, seja como parte ou como fiscal da lei, autoriza, a partir de convicções fundamentadas, fazer a dispensa do procedimento inquisitorial.

por outro lado, com a finalidade de desafogar as demandas judiciais, do inquérito civil, pode-se firmar o termo de ajuste de conduta, conforme previsão do artigo 5º, parágrafo 6º da lei 7347/85, senão vejamos:

Art. 5º[...]

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.(Incluído pela Lei nº 8.078, de 11.9.1990)(Vide Mensagem de veto)(VIDE REsp 222582 /MG - STJ).

Com a aplicação desse instrumento, se está a efetivar uma melhor regularização das demandas, “[...] evitando o ingresso em juízo, repelindo os reveses que isso pode significar à efetivação do direito material [...]” (FIORILLO, 2014, p.478).

Ao contrario do instituto da transação, que pertence à seara do direito civil, destinada ao titular do direito, o termo de ajuste de conduta, protagonizado pelo parquet, ajudará na fiscalização e na concretização dos acordos firmados. Isto, portanto, fará com que o compromisso extrajudicial selado, venha em socorro da defesa dos bens metaindividuais, podendo, caso haja descumprimento, a discussão ser levada ao judiciário. Só ao órgão ministerial é permitido:

[...] abrir o Inquérito Civil Público, que tramitará sob seu controle [...] o mesmo será dirigido por um Promotor de Justiça, ou nas hipóteses de atribuição originária, pelo Procurador Geral de Justiça, que poderá delegar poderes atributivos a um outro membro do Ministério Público [...] sua instauração se dará por meio de portaria do órgão do Parquet; por determinação do Procurador Geral de Justiça, ou do Conselho Superior do Ministério Público (MILARÉ, 2015, p.891, 893 e 896).

O arquivamento promovido pelo órgão ministerial não precisa de requerimento, pois tal procedimento pode ocorrer sem a interferência do Poder Judiciário. Sua conclusão pode gerar a abertura da ação civil pública ou coletiva, ou

com o conseqüente arquivamento, ou o convencimento da não existência de abertura de ações posteriores (SIRVINSKAS, 2015, p.727). Porém, é importante destacar que tal procedimento:

[...] devem ser abordados de forma expressa e motivada [...] sob pena de incorrer em falta grave [...]. Destaque-se, também, a figura silente da lei 7347/85, no que concerne ao prazo para que seja concluído os trabalhos do referido inquérito. Por essa razão, abre-se espaço para que a regulação seja efetuada pelas leis de organização local do Parquet (MILARÉ, 2015, p. 899 e 912).

Diante de fatos que consubstanciem o desrespeito ao meio ambiente cultural, a propositura do inquérito civil público se fará oportuna na medida em que o Ministério Público entenda que se deva proceder a uma triagem de informações junto aos órgãos públicos e privados, incluindo a verificação de possíveis omissões do Estado na proteção dos bens materiais, imateriais, móveis e imóveis carregados de valor cultural, estejam eles tombados, em vias de tombamento ou que estejam protegidos por se localizarem no entorno de áreas protegidas por lei, que sofrem violações de todas as formas.

Com isso, a defesa do meio ambiente cultural, verificada no seu enorme acervo patrimonial, valida a interferência pública de órgãos basilares à defesa de direitos que extrapolam a noção de individualidade, como é o caso dos bens supraindividuais, sobre a pecha dos cânones legais, que após o reforço da Carta Constitucional de 1988, conseguiu ampliar o senso de cuidado com o imenso meio ambiente, em especial, o cultural.

2.2 RECOMENDAÇÃO

Recomendação é um procedimento extrajudicial colocado à disposição do Promotor de Justiça, onde por meio escrito o mesmo se vale, não de um proceder coercitivo, detendo-se, apenas, em prevenir e recomendar a quem se destina, através de fundamentações de fato e de direito, no intento de exortar os mesmos praticar ou não atos que bem visem a melhoria da coletividade, evitando resultados indesejados, em especial na salvaguarda do patrimônio cultural.

2.3 TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Outro notável e famigerado instrumento, também, a disposição do parquet, este encontra arrimo nas previsões do art. 5º, párr. 6º da lei 7347/1985. Em apertada síntese, o termo de ajustamento de conduta configura-se como uma espécie de acordo ou trato ajustado entre particulares, poder público e Ministério Público, na busca de efetivação e defesa dos direitos de natureza coletiva, em especial os concernentes ao patrimônio cultural.

É sabido que, a intenção do instrumento administrativo em questão procura evitar, por exemplo, que se leve ao poder judiciário, pois o termo em comento configura válido título executivo que traz, em seus dizeres, a necessidade de se impor obrigações de fazer e não fazer, sem olvidar das medidas de coerção, com a fixação de multas, caso não haja cumprimento por parte dos obrigados.

2.4 AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Outra importante ferramenta trazida pela Constituição e pela legislação infraconstitucional no exercício da defesa da ordem do Estado Democrático de Direito é a ação civil pública. Apenas a ação civil pública e o inquérito civil público tem a sua finalidade circunscrita à defesa dos interesses metaindividuais com arrimo em sua própria lei, a de nº 7.347/85, que visa regulamentar as ações danosas, dentre outras, ao Meio Ambiente e aos direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, conforme os incisos III e IV de seu artigo 1º.

É importante destacar que o nome jurídico “ação civil pública”, sofre algumas críticas da doutrina, pelo fato de se haver incluso o rótulo de “pública”, vez que, na essência, toda ação proposta perante o Estado é pública. Aludem os críticos quando dizem que:

O texto legal fala impropriamente em ação civil pública. Impropriamente, porque nem a titularidade da ação é deferida exclusivamente a órgãos públicos (MP, Estados e Municípios), nem é objeto do processo a tutela de interesse público (CARDOSO; OLIVEIRA, 2001, p.38).

Nesse desiderato, as nuances da discussão doutrinária parecem centralizar a desnecessidade de se inserir como pública, aquilo que pela sua própria natureza

já o é. Afora isso, pode-se sedimentar, contrariando a crítica, que o miolo da sua caracterização como pública, assenta-se no:

Largo espectro social de atuação, permitindo o acesso à justiça de certos interesses metaindividuais, ou seja, tendo em vista o caráter público e coletivo arraigados à defesa de direitos como do Consumidor, e em especial o Meio Ambiente e o Patrimônio Cultural, é que se assenta a preocupação em rotulá-la como Pública, no grande serviço que ela traz à defesa desses direitos, além de que, [...] o Ministério Público pode promover a sua defesa, com outros co-legitimados (MILARÉ, 2015, p.923).

A legislação acerca da ação civil pública, encontra arrimo constitucional no artigo 129, III, da Constituição Federal, que destaca dentre as proposições do Ministério Público, “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988).

Nessa esteira, o mecanismo processual da ação civil pública, pela letra do inciso em comento, ao defender o patrimônio público e social, não está a escapar da defesa dos bens coletivos, pois dentro eles “se subsume o patrimônio cultural” (MILARÉ, 2015, p. 415).

É curioso frisar que no próprio artigo 1º da lei 7347/85, há uma menção à figura da ação popular que pode ser ajuizada sem prejuízo da ação civil pública, ou seja, ambas figuram como serviços processuais postos à tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Por essa razão:

Essas duas ações têm objetivos assemelhados, mas legitimação de autores diferentes, pois a ação civil pública pode ser ajuizada pelo Ministério Público e pelas pessoas jurídicas [...] indicadas, e a Popular só pode ser proposta pelo cidadão eleitor [...] (MEIRELLES, 1986, p.97).

A natureza jurídica da ação em comento, dentro da grandiosidade de seu mister, pode se caracterizar como de natureza especial, tendo em vista a aurora de uma tipologia processual com proteção dada a interesses que transcendem o individualismo (MILARÉ, 2015, p.925).

Outro ponto de merecida reflexão prende-se ao rol de legitimados que podem propô-la. O artigo 5º, da lei 7347/85, traz a defensoria pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista, além da associação. Esta última deve ter sua constituição há pelo menos um ano, dentro do disciplinamento da lei civil.

A incorporação da legitimidade processual da associação, encontra respaldo na noção geral de que é legítimo o interesse de grupos sociais, juridicamente constituídos, que tenham como norte a defesa de direitos supraindividuais, “[...] ao tempo que podem figurar como sujeitos passivos, caso lesem contra o meio ambiente e o patrimônio cultural” (MILARÉ, 2015, p.710).

O destaque à legitimidade do Ministério Público tem, conforme já observado, nascedouro na Constituição Federal, em seu artigo 129, III e na lei 7347/85. O parquet age com toda a autonomia conferida em lei, face a sua independência funcional, e pelo dever de agir, “seja como fiscal da lei ou como sujeito ativo da ação”(BRASIL,1985).

Nesse contexto, o Ministério Público, no caso em estudo, envida seus esforços na defesa do meio ambiente patrimonial cultural, com iniciativas processuais, por exemplo, em casos de intervenção em um bem imóvel de valor cultural que já esteja tombado, ou, casos de intervenções maléficas contra a memória cultural imaterial de determinada região.

O manejo de tal ação pelo órgão ministerial pode exigir de quem se ponha em posição de ataque ao patrimônio cultural ambiental os provimentos jurisdicionais dispostos na lei 7347/85 que, em seu artigo 5º, parágrafo único, prescreve a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. Em regra, as ações civis públicas e as ações coletivas poderão ser propostas perante o juízo onde ocorreu o dano (art. 2º, *caput*, da Lei da Ação Civil Pública) (SIRVINSKAS, 2015, p.715).

O ainda artigo 5º, parágrafo 6º, confere a possibilidade de realização de termo de ajustamento de conduta pelo Ministério Público e os órgãos interessados, leia-se União, Estados e Municípios, conforme já aludido acima. Tal ajustamento assume o caráter de “verdadeiro título executivo extrajudicial, devendo ser revestido de certeza e liquidez [...] a homologação judicial só será necessária se o acordo for realizado nos autos de processo judicial” (SIRVINSKAS, 2015, p.717).

Dentre outras saídas, por força do artigo 19 da lei em comento, é possível se pleitear em juízo o pedido de tutela antecipada, vez que a defesa do meio ambiente cultural e do seu patrimônio, se revestindo de alto interesse público, merece ver socorrida sua pretensão antecipadamente, dentro do que reza o artigo 273 do Código de Processo Civil, nos incisos I e II, vendo demonstrada o “receio de dano irreparável ou de difícil reparação e sendo plausível o fundamento da demanda, os

provimentos antecipatórios, cautelares ou satisfativos merecem ser prestigiados” (SIRVINSKAS, 2015, p.720-721).

Por outro lado, “em tal ação não recai, para o Parquet e os demais legitimados a figura da prescrição processual, por se tratar de bem difuso, indisponível e imprescritível” (SIRVINSKAS, 2015, p.723), logo, a amplitude dada aos bens ambientais difusamente protegidos, pela sua imensa importância, que se extrapola a mera limitação patrimonial, exige que tais institutos processuais não os atinja.

Para efeitos de imputação de indenização, ou seja, de reverter-se a aplicação da penalidade em pecúnia, será o pagamento revertido não em favor, especificamente, de algum patrimônio em si, ou seja, “nem o Estado, nem qualquer das inúmeras vítimas experimentarão acréscimo pecuniário com a reparação financeira do dano” (SIRVINSKAS, 2015, p. 724), ao contrário, a lei 7347/85, prevê, em seu Artigo 13, que o arrecadado com as multas será revertido a um fundo gerido pelo Conselho Federal ou Estadual de Meio Ambiente.

O olhar político da aplicação dessa penalidade está em poder reverter à coletividade, sofrida pelo impacto com os danos causados ao ambiente saudável, a minoração através de recursos financeiros, inclusive, quando esses atos violam o patrimônio cultural.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em verificando todo o exposto, conclui-se que o patrimônio cultural, como um tipo de Meio Ambiente essencial a sadia qualidade de vida das pessoas, sem os meios assim dispostos pela presença do Ministério Público, estariam a mercê de ver expelidas do meio social os espaços de caráter histórico e cultural, principalmente pela falta de uma consciência preservacionista da população.

Em linhas gerais, torna-se fundamental afirmar que, em primeiro lugar deve-se creditar a nova ordem constitucional e infra constitucional os brios acerca das extensas atribuições legais legadas ao poder público nos seus diversos entes, em particular, o ministério público. Alie-se, por conseguinte, os diversos tipos de ações e procedimentos administrativos específicos, como o inquérito civil e a ação civil publica, indispensáveis no intento de promover medidas coercitivas e não coercitivas, porém, integradas na defesa do patrimônio cultural brasileiro.

O Ministério Público, seja em âmbito Federal ou Estadual, na defesa dos bens de natureza coletiva, procura, mesmo com as adversidades que acometem as suas próprias estruturas internas, exercer seus misteres de maneira a consolidar a defesa do patrimônio cultural, por exemplo, na atuação de promotorias específicas e em colaboração com outros organismos estatais e sociais válidos, sem os quais seria impensável tamanha realização.

REFERÊNCIAS

_____. **Lei Complementar nº75 20** de maio de 1993. Lei Orgânica do Ministério Público Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>. Acesso em: 05 de abr. 2015.

_____. **Lei 7347** 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>. Acesso em: 05 abr. 2015.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Dispõe sobre a Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>. Acesso em: 28 fev. 2013.

_____. **Lei de nº 8078** de 11 de Setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção ao consumidor e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>. Acesso em: 31 jul. 2015.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ação civil publica**: o direito e o processo na interpretação dos tribunais Superiores. Belo horizonte: Del Rey, 2001.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FREDIE JUNIOR, D.; JUNIOR ZANETT, I. H. **Curso de direito processual civil**. 9. ed. Processos Coletivos. Bahia. Jus Podium, 2014. v. 4.

FUNARI, P. P.; PELEGRINI, S. C.A. **Patrimônio histórico e cultural**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009. Disponível em: <www.googleacademico.com.br>. Acesso em: 12 abr. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. Proteção ambiental e ação civil pública. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 1986 – www.revistajustitia.com.br. Disponível em: <<http://www.googleacademico.com.br>>. Acesso em: 13. jul. 2015.

MEIRELLES, H. L.; AZEVEDO, E. de A.; ALEIXO, D. B.; BURLE FILHO, J. E. **Direito administrativo brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

RODRIGUES, G. de A. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de direito ambiental**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

TAVARES, André Ramos Tavares. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

DIREITO À MEMÓRIA: UMA ANÁLISE À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

RIGHT TO MEMORY: AN ANALYSIS OF THE LIGHT OF JURISPRUDENCE OF INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS

GIGLIANE LEANDRO ALVES*
 ROGÉRIO MOREIRA**

RESUMO

Denegar a reconstrução do passado e a restauração da memória das vítimas do regime militar é ser conivente com a possibilidade de que haja a repetição das atrocidades praticadas naquele tempo. A história brasileira, ao longo dos longos, foi sendo manipulada e só parte dessa memória foi transmitida pelos vencedores, essa parte tentou extirpar através do “esquecimento forçado” a memória dos vencidos. Em meados da década de 1980, os países latino-americanos experimentaram diversos processos (por ruptura ou acordo) de transição política. A busca dos dirigentes militares por uma garantia que os imunizassem de futuras responsabilidades penais e revanchismo foi uma marca predominante desses períodos de transições, moldados de anistias políticas ou anistias em branco. O modelo de justiça de transição adotado pelo Brasil, até o momento, afastou qualquer possibilidade de punição aos responsáveis pelas atrocidades. Os crimes contra a humanidade (ou lesa-humanidade) por causarem dano irreparável a toda uma sociedade, são em sua natureza imprescritíveis, sendo inadmissível a aplicação do instituto da prescrição. Caracterizando-se como crime de violação internacional e sujeito a pretensão punitiva do Estado. O Estado brasileiro, todavia, não ratificou a convenção sobre a imprescritibilidade dos crimes de guerra e dos crimes contra a humanidade - 1968, pois na época, agonizava os horrores dos “anos sangrentos”. Apesar do Estado brasileiro não ter ratificado a referida Convenção, a CIDH entende que a ratificação é superada, pois a sua observância obrigatória decorre do costume internacional e não do ato de ratificação.

PALAVRAS CHAVE: Ditadura Militar. Justiça de Transição. Memória. Imprescritibilidade dos Crimes Contra a Humanidade. Norma de Caráter *Ius Cogens*.

ABSTRACT

Denying the reconstruction of the past and restoring the memory of the victims of the military regime is colluding with the possibility that there is a repetition of the atrocities that time. The history of Brazil, over the years, has been manipulated and only part of it was transmitted by the memories of the winners, that part tried to extinguish through "forced forgetting" the memory of the vanquished. In the mid-1980s, Latin American countries experienced different processes (rupture or agreement) for political transition. The search for one of the military leaders that mitridatizassem guarantee of future criminal accountabilities and revanchism was a predominant feature of these periods of transitions, molded political amnesties or

* Aluna concluinte do Curso de Bacharelado em Direito da Fesp Faculdades, semestre 2014.2. Email: <gigliane@msn.com>

** Doutor pela Universidade Estadual Paulista-UNESP. Email: <rogerioalmeidaabep@hotmail.com>

self-amnesties. The model of transitional justice adopted by Brazil, to date, removed any possibility of punishing those responsible for the atrocities. Crimes against humanity (or crimes against humanity) to cause irreparable damage to an entire society, are in their nature imprescriptible but inadmissible the application of the institute prescription. Characterizing the international crime of violation and subject to punitive intention of the State. The Brazilian government, however, has not ratified the Convention on the non-applicability of war crimes and crimes against humanity - in 1968, because at that time, the horrors of dying "bloody years." Although the Brazilian government has not ratified the Convention, the IACHR considers that ratification is overcome because its mandatory compliance arises from customary international law and not the act of ratification.

KEYWORDS: Military Dictatorship. Transitional Justice. Memory. Non-Applicability of Crimes Against Humanity. Norm of Jus Cogens Character.

1 INTRODUÇÃO

Denegar a reconstrução do passado e a restauração da memória das vítimas da ditadura militar é ser conivente com o risco a compulsão à repetição das atrocidades praticadas naquele tempo. Afinal, ser um Estado Democrático de Direito é não compactuar com a imposição pelo discurso do esquecimento, de modo a evitar o desconhecimento das futuras gerações da história do país.

Uma sociedade sem memória não poderá atribuir identidade própria, porém, a ausência de perdão implicará o retorno dos fantasmas do passado.⁶ Dessa maneira, a negação ao passado é inconciliável com o direito à memória, impossibilitando a formação da identidade coletiva da sociedade.

No presente estudo, pretendeu-se fazer uma breve síntese sobre o regime militar de 64, no qual o Brasil mergulha em uma longa e repressiva ditadura que permaneceu até março de 1985. Os dados retirados do Dossiê Ditadura: mortos e desaparecidos políticos no Brasil (1964-1985), demonstrará a quantidade de vítimas desse período. Falaremos da justiça de transição e perceberemos que o modelo transicional adotado pelo Estado brasileiro garantiu aos dirigentes militares a mitridatização de futuras responsabilizações criminais e revanchismo.

Não se pretenderá aprofundar o debate envolvendo o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), nº 153 da nossa Suprema Corte, que reafirmou a validade da lei 6.683/79 (lei de anistia brasileira) e a

⁶François Ost alerta do risco das sociedades denegarem o passado "sem memória, uma sociedade não se poderia atribuir identidade nem ter pretensões a qualquer perenidade, mas sem perdão, ela se exporá ao risco de repetição compulsiva de seus dogmas e de seus fantasmas" (OST, 2005).

sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. o Estado brasileiro, na qual esta Corte afirmou a invalidade da referida lei, por ser inconvençional aos tratados e convenções internacionais e por violar *ojus cogens* internacional.

Ao longo do estudo, tentar-se-á destacar as visões filosóficas sob memória jurídica abordadas nas obras de François Ost, “O Tempo do Direito”; Jacques Le Goff, “História e Memória” e Paul Ricoeur, “A Memória, a História, o Esquecimento”. Ficará claro no decorrer da reflexão que o princípio da imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade é elemento-chave imprescindível para o dever jurídico da memória, apontando que o modelo de justiça de transição adotado pelo Brasil deprecia a regra da imprescritibilidade, o que não se concilia com o dever do Estado brasileiro de assegurar a recuperação da memória das vítimas do Estado ditatorial como mecanismo de Justiça, também deprecia os seus direitos fundamentais à memória e à verdade em desacordo no que prescreve a norma adotada pela Carta Política de 1988.

Diante disso, toca uma questão em aberto: Como as vítimas sobreviventes e familiares lidam com a memória? É possível esquecer os traumas do passado? Por que é importante lembrar? A hipótese a nortear a pesquisa está no regramento contido nos instrumentos da Organização das Nações Unidas, Convenções e Tratados Internacionais, Jurisprudência do Tribunal Internacional e Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no que se refere à imprescritibilidade dos crimes de lesa-humanidade como dever a memória jurídica.

As vertentes metodológicas adotadas na pesquisa serão a analítico-interpretativa e a jurídico-teórica, visto que tenciona demonstrar o modelo de justiça da transição brasileira, a norma *jus cogens* internacional da imprescritibilidade dos crimes de lesa-humanidade como dever de memória, as interpretações desta norma na visão do direito internacional e dos sistemas protetivos de direitos humanos, na tentativa de se buscar uma abordagem segundo a obrigação geral internacional, devendo o Estado brasileiro dar efetividade na aplicação e preservação aos direitos humanos, instaurados na Constituição Federal de 1988.

2 DITADURA CIVIL-MILITAR BRASILEIRA: BREVE SÍNTESE

Após o golpe civil-militar de 1964, o Brasil mergulha em uma longa e

repressiva ditadura que permaneceu até março de 1985. Durante esse período muitos cidadãos brasileiros resistiram e lutaram contra a tirania e, conseqüentemente, pagaram um preço muito alto: milhares de pessoas foram perseguidas; sequestradas; torturadas; assassinadas; outras desapareceram sem deixar rastros; várias foram presas de forma arbitrária sob argumentos de serem subversivos comunistas e inimigos do Estado; parlamentares tiveram seus direitos políticos cassados; componentes da militância política nacional foram exilados.

O governo militar com base na Doutrina de Segurança Nacional promulgou os Atos Institucionais que, de alguma forma, criou meios de legitimar os atos ilegais, arbitrários e desumanos. No dia 13 de dezembro de 1968, durante o governo do general Costa e Silva, foi editado o Ato Institucional nº5(AI-5), em resposta às intensas manifestações contrárias ao regime. Em seu texto, o AI-5 estabelecia a suspensão do writ constitucional (habeas corpus) nos casos de crimes políticos contra a segurança nacional, a ordem econômica e social, e a economia popular; concedendo amplos poderes ao Presidente da República, dentre outros.

Entre os anos de 1968 e meados da década de 1970, o Brasil vivenciou um período conhecido como anos de chumbo, momento mais implacável da ditadura militar, na qual a opressão atingiu o seu ápice. A tortura ao longo desses anos tornou-se um mecanismo cruel e eficaz para assegurar, através do medo e da opressão, a ideologia difundida pela Guerra Fria e defendida rigorosamente pelos militares como sendo necessária para combater o perigo vermelho que ameaçava a segurança nacional.

Segundo dados retirados do Dossiê Ditadura mortos e desaparecidos políticos no Brasil (1964-1985), durante os 21 anos de regime militar:

[...] cerca de 50 mil pessoas foram presas somente nos primeiros meses da ditadura; há, pelo menos, 426 mortos e desaparecidos políticos no Brasil (incluindo 30 no exterior); um número desconhecido de mortos em manifestações públicas; 7.367 indiciados e 10.034 atingidos na fase de inquérito, em 707 processos na Justiça Militar por crimes contra a segurança nacional; 4 condenações à pena de morte; 130 banidos; 4.862 cassados; 6.592 militares atingidos; milhares de exilados e centenas de camponeses assassinados e até o momento, 24.560 vítimas de perseguições por motivos políticos anistiados⁷.

⁷Dadas as particularidades inerentes ao tema, no que concerne à disponibilidade de documentos, sugerimos consultar o seguinte trabalho, do qual foi extraído o fragmento de texto apresentado. Dossiê ditadura: Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil (1964-1985). Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos. São Paulo: Imprensa oficial, 2009, p.21.

Na Paraíba, o Grupo de Trabalho de Mortos e Desaparecidos Políticos da Comissão Estadual da Verdade fez levantamento acerca dos paraibanos que foram vitimados e reconhecidos pela Lei nº 9.140/1995 como mortos ou desaparecidos políticos durante o regime militar. Os dados foram obtidos no livro “Direito à Verdade e à Memória”, desenvolvido pela Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Esses dados revelam três mortes oficiais de paraibanos que morreram durante o regime militar e, seis casos de desaparecimento de opositores⁸.

As famílias destes mortos e desaparecidos políticos foram algumas das primeiras vozes que se ergueram, ainda na década de 1970, contra os abusos e atos ilegais cometidos durante o Estado ditatorial em relação aos opositores políticos do regime e, ao longo das últimas décadas, se tornaram protagonistas na luta pelo direito à memória, à verdade e à justiça e na defesa dos direitos inerentes à pessoa humana no país (ARAUJO; SILVA; SANTOS, 2013).

Com a promulgação da Lei nº 6.683 (Lei da Anistia brasileira), no dia 28 de agosto de 1979, foi concedida anistia a todos que cometeram crimes políticos, entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979. Estendendo-se aos crimes conexos de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política (art.1º, § 1º). Em virtude da obscuridade do texto legal, os crimes praticados durante o regime militar por agentes públicos foram incluídos nesse contexto. Assim, os presos políticos foram soltos, os exilados puderam retornar ao país e, infelizmente, os algozes saíram impunes. Desse modo, a lei não só enterrou o Direito à memória, à verdade e à justiça, mas institucionalizou o esquecimento.

3 JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO

Em meados da década de 1980, os países latino-americanos experimentaram diversos processos (por ruptura ou acordo) de transição política. Contudo, esteve implícita aos projetos de redemocratização nacional a proteção político-jurídica aos perpetradores de violações dos direitos humanos e crimes de lesa-humanidade cometidos durante os regimes militares. A busca dos dirigentes militares por uma garantia que os mitridatizassem de futuras responsabilizações criminais e revanchismo foi uma característica predominante desses períodos de

⁸Fragmento de texto extraído do relatório da Comissão Estadual da Verdade do Estado da Paraíba. Encontrado em: <<http://www.cev.pb.gov.br/RelatorioCEV.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2014

transições, moldado de anistias políticas ou auto-anistias.⁹

Diferente do que ocorreu no Brasil, a redemocratização latino-americana foi marcada por implantações de políticas de justiça de transição com o objetivo de superar as atrocidades do passado e fortalecer os direitos humanos. Nos últimos anos, países como Argentina e Chile condenaram os responsáveis pelos crimes cometidos durante o regime militar.

No Brasil, o processo de abertura política “lenta, gradual e segura” resultou na Lei nº 6.683/1979 (Lei da Anistia brasileira), aos moldes do modelo da anistia espanhola, culminando na valorização de uma política impositiva de esquecimento ou política de amnésia.

Dessa forma, a lei de anistia promoveu o “encarceramento da história do Brasil nos porões mais sombrios do esquecimento” (PETRUS, 2010, p.2) e impediu o conhecimento da verdade e a construção da memória. O modelo de justiça de transição adotado pelo Brasil, até o momento, afastou qualquer possibilidade de punição aos responsáveis pelas atrocidades. Isso decorreu, ao longo dos anos, devido à interpretação ambígua do texto referente à Lei 6.683,¹⁰ confirmada a sua validade pelo STF (em 2010) na ADPF nº153, impedindo a responsabilização criminal dos agentes repressores do estado.

3.1 JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: CONCEITOS E CONSIDERAÇÕES

O conceito de justiça transicional surgiu, internacionalmente, a partir dos processos históricos sob contextos de transformação política, pós-regimes autoritários ou pós-conflitos, em sociedades que vivenciaram experiências de

⁹No Chile, a anistia sobreveio pelo Decreto nº 2191 de 1978, imposta pelo ditador Augusto Pinochet. Na Argentina, a Lei nº 23.492/86 (Lei Ponto Final), e a Lei nº 23.521/87 (Obediência Devida), impediam o julgamento de crimes praticados no regime militar de 1976 a 1983. No Peru, a Lei de Anistia Geral (Lei 26.479) concedia anistia geral aos militares ou civis que cometeram crimes durante o regime. No Uruguai, a Lei 15.848 (Lei de Caducidade da Pretensão Punitiva do Estado), estabelecia que o Estado não poderia mais exercer *jus puniendi* nos crimes de natureza política. Dados extraídos do conteúdo de notícias da Uol. Disponível em:

<<http://ultimainstancia.uol.com.br/conteudo/noticias/46303/a+frente+do+brasil+países+da+america+la+tina+revogaram+suas+leis+de+anistia.shtml>>. Acesso em: 14 set. 2014.

¹⁰Segundo a Lei n. 6.683, de 19 de dezembro de 1979: Art. 1º - É concedida anistia a todos quanto, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexos com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares. § 1º - Consideram-se conexos, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política.

violações aos direitos inerentes à pessoa humana na segunda metade do século XX.

Logo, a definição relaciona-se intimamente à transição política de regimes ditatoriais para estados democráticos de direito. O termo “*transitional justice*” (justiça transicional ou justiça de transição) foi utilizado pela primeira vez pela professora Ruti Teitel, no ano de 1991, em um período de desestruturação e desintegração do bloco soviético e a queda do comunismo no leste europeu, e dos processos de redemocratização dos países do Cone Sul.

Mezarobba (2008) define a justiça de transição como sendo um campo de atividade e pesquisa voltado para a maneira como as sociedades lidam com o legado autoritário e as violações maciças de direitos humanos, execuções em massa ou outras formas cruéis de trauma social, após o término de um período de repressão ditatorial ou conflito armado, com vistas à construção da paz social e um futuro mais democrático e pacífico.¹¹

Em 2004, Kofi Annan – secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU) – apresentou relatório ao Conselho de Segurança, denominado O Estado de Direito e a justiça de transição em sociedades em conflito ou pós-conflito, discutiu pela primeira vez, questões relativas aos legados autoritários e justiça de transição e o papel das Nações Unidas nesse contexto. Assim, a noção de justiça transicional pode ser compreendida:

[...] conjunto de processos e mecanismos associados às tentativas da sociedade em chegar a um acordo quanto ao grande legado de abusos cometidos no passado, a fim de assegurar que os responsáveis prestem contas de seus atos, que seja feita a justiça e se conquiste a reconciliação. Tais mecanismos podem ser judiciais e extrajudiciais, com diferentes níveis de envolvimento internacional (ou nenhum), bem como abarcar o juízo de processos individuais, reparações, busca da verdade, reforma institucional, investigação de antecedentes, a destruição de um cargo ou a combinação de todos esses procedimentos (NAÇÕES UNIDAS, 2009, p.325).

A partir das considerações expostas, pode-se concluir que justiça de transição (*transitional justice*), é um conjunto de mecanismos utilizados no enfrentamento aos traumas sociais das heranças deixadas pelas atrocidades, violações de direitos humanos e repressão política, de modo a estabelecer políticas

¹¹Dado extraído de entrevista com a professora Glenda Mezarobba, concedida ao Jornal da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). NASCIMENTO, Paulo Cesar. A Justiça de Transição e o “acerto de contas”. **Jornal da Unicamp**, São Paulo, p. 9, 3 a 9 nov. 2008. Disponível em: <http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/novembro2008/ju415_pag09.php#>. Acesso em: 22 set. 2014

que visem o fortalecimento e construção dos valores democráticos e a proteção aos direitos humanos.

Estes mecanismos de justiça de transição criaram obrigações aos Estados: responsabilização, na esfera penal, aos praticantes de crimes de lesa-humanidade, instauração as “*truth commissions*” (comissões da verdade), promover ações voltadas à abertura e divulgação dos arquivos de períodos ditatoriais ou conflitos armados, instituindo uma relação direta, com direito à memória e à verdade, no sentido de garantir, que a verdade sobre as atrocidades e as violações aos direitos humanos venham a público, a fim de que tais violações não sejam esquecidas pelo tempo e jamais repetidas. E a necessidade terapêutica do reconhecimento da violência como marco necessário para a construção efetiva de uma política de paz e proteção aos direitos humanos e preservação da memória.

É válido salientar que ao debater o tema justiça transicional, para melhor compreender a sua aplicabilidade, é imprescindível entender que não existe fórmula homogênea, modelo universal, padronização nos processos de mudança política. Cada experiência de transição política é peculiar a todos os países, exigindo uma análise minuciosa dos fatores social, político e cultural, bem como a natureza do conflito, com vistas a encontrar o modelo ideal para cada país em fase de transição.

4 A IMPRESCRITIBILIDADE DOS CRIMES DE LESA-HUMANIDADE: DEVER DE MEMÓRIA JURÍDICA

4.1 MEMÓRIA JURÍDICA

Partindo do pressuposto que a memória é um elemento-chave essencial à construção e afirmação da identidade nacional, pode-se afirmar que “o passado que continua presente é construído a partir da memória, que é o agente fundamental da etno-história” (MARCUS, 1991, apud ANTUNES, 2009, p.323). Por se caracterizar como um fenômeno social, coletivo e cultural, a memória se externa enquanto processo dinâmico em constante evolução, interligando o agente histórico ao grupo social, e a um espaço específico no tempo.

Segundo Diehl (2002, p.116, apud LIMA, 2010, p.27) a memória significa:

Experiências consistentes, ancoradas no tempo passado facilmente localizável. Memória possui contextualidade e é possível ser atualizada

historicamente. Ela possui maior consistência do que lembrança, uma vez que é uma representação produzida pela e através da experiência. Constitui-se de um saber, formando tradições, caminhos – como canais de comunicação entre dimensões temporais – ao invés de rastros e restos como no caso da lembrança. A memória pode constituir-se de elementos individuais e coletivos, fazendo parte de perspectivas de futuro, de utopias, de consciências do passado e de sofrimentos. Ela possui a capacidade de instrumentalizar canais de comunicação para a consciência histórica e cultural, uma vez que pode abranger a totalidade do passado num determinado corte temporal. [...]. Nesse nível, ela representa possibilidades de aprendizagem e de socialização, expressando, assim, continuidade e identidade daquelas tradições.

Pierri Nora em “Entre memória e história” desenvolve uma reflexão no que tange a diferenciação de história e memória. De acordo com o autor, a memória sempre se expõe em vida, em razão de ser conduzida por grupos sociais vivos, estando “em permanente evolução, aberta à dialética da lembrança e do esquecimento, inconsciente de suas deformações sucessivas, vulnerável a todos os usos e manipulações, susceptível de longas latências e de repentinas revitalizações” (NORA, 1993, p.9, apud RIBEIRO), já a história apresenta-se como uma “reconstrução sempre problemática e incompleta do que não existe mais” (NORA, 1993, p.9 apud RIBEIRO).

A memória é viva, ela está intrinsecamente ligada às experiências vividas em um passado-presente, caracterizando uma “presentificação do passado”. Não existe presente sem passado, as duas dimensões dependem uma da outra para existirem, sendo a rememoração do passado um ato crucial para a identidade nacional.

François Ost, em sua obra “O Tempo do Direito”, aponta que “a primeira forma do tempo jurídico instituinte é a da memória que lembra existir o dado e o instituído” (OST, 2005, p.49). Segundo o referido autor, a memória possui a incumbência de exercer função instituidora do passado, certificar os fatos acontecidos, garantir a origem das regras e títulos, das pessoas e das coisas. O direito, por conseguinte, pratica o exercício constante da memória.

Ocorre que se a memória não integrasse com o direito haveria um risco de perda de identidade. Em suas palavras:

[...] surgiria o risco de anomia, como se a sociedade se construísse sobre a areia. Pelo ato de memória, as sociedades buscam responder à questão da origem que não cessa de interpelá-las: onde? de onde veem? de onde falam? a qual título agem? Assim se amontoa, por essas confusões de respostas formuladas, na fronteira entre o imaginário e o racional, um

passado “memorável” – digno de memória, onde se enraíza a identidade coletiva. [...] Sem alimentar, por esse trabalho obscuro as lareiras da memória, a sociedade continuaria em pane, sempre em busca de sua identidade. Esta missão de guardião da memória social foi, em todos os tempos, confiada aos juristas. [...] (OST, 2005, p.50 apud MAGRANI; PAOLINELLI, 2013, p.8).

A justiça é também um exercício de memória, visto que através dos processos se permite que haja o reconhecimento da vítima na sociedade, bem como a identificação do flagicioso, imputando culpa e sanção, com o compromisso de reparação à vítima. Para que aconteça a Justiça é imprescindível o reconhecimento da vítima e do criminoso, de forma que a pena imposta para esse estabeleça uma espécie de perdão (OST, 2005).

Nesse aspecto, “sem memória, uma sociedade não se poderia atribuir identidade nem ter pretensões a qualquer perenidade, mas sem perdão, ela se exporá ao risco de repetição compulsiva de seus dogmas e de seus fantasmas” (OST, 2005, p.42). Assim, o cumprimento da pena torna-se necessário para a dignificação do homem e reconciliação com o passado, trazendo-lhe uma espécie de libertação. Dessa forma, o perdão se interliga a memória, pois para que ocorra o perdão é essencial o reconhecimento dos fatos pretéritos, de forma a evitar a denegação do passado, assim, possibilitando a formação da memória e da identificação social.

Sobre o perdão e a anistia, François Ost (2005) defere que estes não pertencem ao direito. A anistia (total esquecimento) não permite a existência do direito, o perdão vai além, visto que é um ato consciente e individual. A anistia representa “a proximidade mais que fonética, e até mesmo semântica, entre a anistia e amnésia aponta para a existência de um pacto secreto com a denegação de memória que, [...] na verdade a afasta do perdão após ter proposto sua simulação” (RICOEUR, 2007, p.460).

Esse vínculo com a amnésia acaba deixando a relação com o passado fora de observação, sendo a anistia, como esquecimento forçado, descabida para a memória coletiva; “a instituição da anistia só pode responder a um desígnio de terapia social emergencial, sob o signo da utilidade e não da verdade”(RICOEUR, 2007, p.462). Pode-se ver o efeito danoso da anistia enquanto esquecimento, visto que se optou pelo pacto ao silêncio que, acaba aumentando as feridas na sociedade. Por consequência, a anistia impede a cicatrização das feridas praticadas

pela ditadura militar, tornando-as “feridas abertas”.

Goff (1992), em seu livro “História e Memória”, alerta sobre a memória manipulada, afirmando que esta, além de ser um elemento indispensável na busca da identificação individual ou coletiva, serve como mecanismo de luta pelo poder propício à manipulação coletiva. Nesse mesmo sentido, Ricoeur (2007, p.455), um dos mais renomados filósofos do século XX, em seu livro A memória, a História e o esquecimento, também versa sobre o assunto da manipulação da memória:

Para quem atravessou todas as camadas de configuração e de reconfiguração narrativa desde a constituição da identidade pessoal até a das identidades comunitárias que estruturam nossos vínculos de pertencimento, o perigo maior, no fim do percurso, está no manejo da história autorizada, imposta, celebrada, comemorada – da história oficial. O recurso à narrativa torna-se assim a armadilha, quando potências superiores passam a direcionar a composição da intriga e impõem uma narrativa canônica por meio de intimidação ou de sedução, de medo ou de lisonja. Está em ação aqui uma forma artilosa de esquecimento, resultante do desapossamento dos atores sociais de seu poder originário de narrarem a si mesmos.

As asseverações acima podem ilustrar sobre os riscos que a memória pode acarretar se utilizada de forma antidemocrática. Tais asseverações vêm ao encontro da verdade da história do Brasil, que foi manipulada, ao longo dos anos, e só uma parte dela foi transmitida pelas memórias dos vencedores, tentando extinguir através do “esquecimento forçado” a memória dos vencidos. Os vencedores, nessa situação, são os responsáveis pelas atrocidades cometidas durante a ditadura militar, que através da Lei nº 6.683/79 impôs o dever de esquecer e impediram o resgate da memória; e os vencidos são as pessoas vitimadas pelo regime, além dos órfãos da ditadura.

No Brasil, a Lei de Anistia esbarrou todas as ações de responsabilização aos torturadores devido a uma interpretação dominante sobre o discurso de “perdão recíproco”, desta maneira, obrigou o esquecimento do passado obscuro, “virar a página”. Nesse caso, “[...] as memórias tornam-se um recurso histórico fundamental para a reconstrução de vários aspectos dos anos vividos sob a égide militar. Os discursos produzidos nas memórias constituem pistas para o levantamento das ideias de um contexto histórico” (MANCUSO, 2011, p.178). Assim, ressalta-se a importância da memória como processo essencial para a construção das experiências vivenciadas de um passado de sofrimento, de abusos e violações.

Em determinadas circunstâncias o instituto da prescrição é inconciliável com

certos tipos de condutas, por questões de ‘dever de memória’¹². Nessas circunstâncias, justificar-se-á a definição da instituição de imprescritibilidade como meio de proteção da memória coletiva, arraigada a episódios acentuados, geralmente cruéis e desumanos e ocorridos de forma sistemática, que, devido ao alto grau de desumanidade, não podem ser esquecidos, a fim de impedir futuras repetições (OST, 2005).

No que lhe diz respeito, François Ost, argumenta que os crimes de lesa-humanidade impõem o princípio de imprescritibilidade, explicando que:

[...] tempo lhe apague a lembrança, impõe-se a instituição de imprescritibilidade. Forjando o conceito “crime contra a humanidade”, os juristas ligados ao processo de Nuremberg obtiveram o efeito de recuar virtualmente ao infinito os limites do esquecimento (prescrição) e do perdão (anistia). O mecanismo inscrito, desde então, no direito consuetudinário internacional foi retomado na lei francesa de 26 de novembro de 1964 (que “consta” a imprescritibilidade desses crimes), e, em seguida, traduzido numa Convenção a ONU em 1968 e do Conselho Europeu de 1974, que o estendem aos crimes de guerra. A instituição desta maneira de memorial jurídico segue múltiplos objetivos: Permitir, em relação e contra tudo (aqui principalmente numa corrida contra o tempo), que se faça justiça em relação aos delitos que constituem, mais diretamente, atentados contra a humanidade do homem (no duplo sentido do que há de humano nele, e da humanidade entendida como coletividade, o gênero humano), dar um testemunho pedagógico em relação às gerações mais jovens e contra as teses revisionistas, lutar pelo acúmulo de provas e arquivamento dos testemunhos, contra a amputação de uma parte do passado dos povos vítimas de genocídio. Apartheid, deportação, assassinato coletivo e outros crimes contra a humanidade (OST, 2005, p. 169-170, apud MAGRANI; PAOLINELLI, 2013, p.10).

Delineadas as principais visões filosóficas sobre a memória jurídica (elemento essencial à construção e afirmação da identidade coletiva), concluindo-se pelo princípio da imprescritibilidade, passa-se à análise histórica do nascimento da referida regra em âmbito internacional, evidenciando que sua construção (enquanto princípio de norma imperativa e caráter *juris cogens*) proveio das primeiras noções relativas a crimes contra humanidade (lesa-humanidade).

¹² Segundo Luciana Quillet Heymann o dever de memória: “afirmar a obrigação que tem um país de reconhecer o sofrimento imposto a certos grupos da população, sobretudo quando o Estado tem a responsabilidade por esse sofrimento”. HEYMANN, Luciana Quillet. “O dever de mémoire na França contemporânea: entre memória, história, legislação e direitos”. In: GOMES, Angela de Castro (coord.). Direitos e cidadania: memória, política e cultura. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p.21

4.2 A IMPRESCRITIBILIDADE DOS CRIMES CONTRA A HUMANIDADE

O termo “crimes contra a humanidade ou crimes de lesa-humanidade” foi mencionado pela primeira vez em âmbito internacional no ano de 1915, na Declaração Conjunta entre França, Grã-Bretanha e Rússia, que condenaram o genocídio de armênios do Império Otomano pelos povos turcos e curdos durante a Primeira Guerra Mundial. Entretanto, “o reconhecimento técnico e a codificação do conceito de crimes de lesa-humanidade” (CARVALHO; MOREIRA, 2013, p.4) ocorreu na Carta de Londres, em 08 de agosto de 1945, que instituiu o Tribunal Militar Internacional para o julgamento de crimes de guerra, também conhecido por Tribunal de Nuremberg. Julgando, assim, os responsáveis pelo holocausto de milhões de judeus nos campos de concentração nazista.

Conforme os princípios norteadores do Estatuto de Nuremberg são puníveis como *International Crimes* (crimes internacionais) sob o Direito Internacional os crimes contra a paz, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, sendo este último considerado “assassinato, extermínio, escravidão, deportação ou qualquer outro ato inumano contra a população civil ou perseguição por motivos religiosos, raciais ou políticos, quando essas perseguições ocorram em conexão com qualquer crime contra a paz ou crime de guerra”¹³

Os julgamentos do Tribunal de Nuremberg, “ao condenar os abusos cometidos pelos nazistas, deixaram claro que não seriam mais aceitáveis pela comunidade internacional atrocidades realizadas por regimes autoritários” (GONÇALVES, 2001, p.139). Desse modo, os Estados que “perseguissem opositores e procedessem com violação aos direitos basilares dos mesmos, sob argumento de “preservação do regime e dos interesses nacionais”, não poderiam ser tratados com conivência pela Comunidade das Nações” (GONÇALVES, 2001, p.139). Tais julgamentos confirmaram o status dos princípios como sendo “norma imperativa de Direito Internacional Geral”¹⁴ ou *jus cogens (juris cogentis)* de caráter universal, ao proibir as violações aos direitos humanos e crimes de lesa-humanidade.

¹³Refere-se aos Princípios do Tribunal de Nuremberg. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/nuremberg/nuremberg/anexo.html>>. Acesso em: 12 out. 2014.

¹⁴Trecho extraído do documento da Convenção de Viena sobre o direito dos tratados. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/legislacao/convencao-de-viena-sobre-o-direito-dos-tratados-1/>>. Acesso em: 12 out. 2014.

Entretanto, a evolução e o fortalecimento do conceito não se deteve apenas nos julgamentos de Nuremberg: eles foram sobrepostos em diversos instrumentos normativos internacionais, a exemplo dos Estatutos dos Tribunais Penais da Ex-Iugoslávia, Ruanda e Serra Leoa, que julgaram os processos de genocídios contra as populações civis de seus países. A criação desses instrumentos serviram de norte tanto para a Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes Contra a Humanidade (adotada pela resolução 2338 da Assembleia Geral da ONU, em 26 de novembro de 1968), quanto para a elaboração do Estatuto de Roma que introduziu a Corte Penal Internacional (conhecida como Tribunal Penal Internacional-TPI), com “jurisdição sobre os crimes de maior gravidade que afetem a comunidade internacional no seu conjunto”¹⁵.

Ressalta-se a importância da Resolução 2338 (XXII) da Assembleia Geral das Nações Unidas que, reforçou as percepções da Carta de Nuremberg, afirmando a necessidade da concretização do princípio da imprescritibilidade dos crimes de lesa-humanidade com “o objetivo de reafirmar um princípio internacional já existente e de poder garantir, por meio de um tratado, sua aplicação universal”, já que o instituto da prescrição dessa espécie de crimes “impede o ajuizamento de ações, propicia e mantém a impunidade” (MENDES; COVELLI, 2009, p. 381-382). O Estado brasileiro, todavia, não ratificou a citada convenção, pois na época agonizava os horrores dos “anos sangrentos”.

Os crimes contra a humanidade (ou lesa-humanidade), por causarem dano irreparável a toda uma sociedade, são em sua natureza imprescritíveis, sendo inadmissível a aplicação do instituto da prescrição. Caracterizando-se como crime de violação internacional e sujeito à pretensão punitiva do Estado. Nesse sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Albán Cornejo y otros afirma:

¹⁵De acordo com o Estatuto de Roma entende-se como crimes contra humanidade: a) Homicídio; b) Extermínio; c) Escravidão; d) Deportação ou transferência forçada de uma população; e) Prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional; f) Tortura; g) Agressão sexual, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável; h) Perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de gênero, tal como definido no parágrafo 3º, ou em função de outros critérios, universalmente, reconhecidos como inaceitáveis no direito internacional, relacionados com qualquer ato referido neste parágrafo ou com qualquer crime da competência do Tribunal; i) Desaparecimento forçado de pessoas; j) Crime de *apartheid*; k) Outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física, ou a saúde física ou mental.

A prescrição em matéria penal determina a extinção da pretensão punitiva pelo decurso do tempo e, geralmente, limita o poder punitivo do Estado para processar a conduta ilícita e sancionar seus autores. Esta é uma garantia que deve ser devidamente observada pelo juiz para todo acusado de um delito. Não obstante, a prescrição da ação penal é inadmissível e inaplicável quando se trata de violações muito graves dos direitos humanos nos termos do Direito Internacional (Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso Albán Cornejo y outros Vs. *Ecuador*, Sentença de 14 de março de 2001, §43 e 44 apud CARVALHO; MOREIRA, 2013, p.10).

Mazzuoli (2011) aponta que, os direitos humanos são imprescritíveis, não se exaurindo com o passar do tempo, pois a sua essência é imutável, e podendo ser, a qualquer tempo, vinculados, não se justificando a perda do seu exercício pelo advento do instituto da prescrição. De outro modo, os direitos humanos não se esgotam ou vagueiam no tempo, salvo as limitações expressamente impostas por convenções internacionais que preveem procedimentos perante cortes ou instâncias internacionais.

No âmbito dos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto São José da Costa Rica), ratificado pelo Brasil em 1992 (Decreto Legislativo 678 de 06 de novembro de 1992) estabeleceu a obrigação dos Estados signatários de perseguir, investigar e punir os perpetradores por graves violações aos direitos humanos e crimes contra a humanidade, surgindo para o Estado desde o instante da ratificação da Convenção. A Corte Interamericana de Direitos Humanos vem reiterando em suas decisões que a obrigação geral dos Estados-Partes se estende aos fatos pretéritos constitutivos de violações e crimes contra a humanidade, ou seja, fatos cometidos antes da ratificação e vigência da referida convenção.

Dessa maneira, podemos chegar uma conclusão óbvia: se o Brasil, como signatário da Convenção, alega a prescrição da pretensão punitiva com a finalidade de não investigar ou punir os crimes contra a humanidade praticados durante a ditadura militar (1964-1985) estará descumprindo as obrigações gerais do artigo 1.1¹⁶, e conseqüentemente, violando a Convenção Interamericana de Direitos

¹⁶Em diversas decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante “Corte Interamericana”, “Corte” ou “Tribunal”), a exemplo no caso brasileiro Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil, existe a afirmação que o princípio da imprescritibilidade das violações muito graves aos direitos humanos (mesmo de forma implícita) decorre da obrigação dos Estados-Partes de perseguir, investigar e punir esses fatos, estabelecida no artigo 1.1 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos que dispõe: “Artigo 1º - Obrigação de respeitar os direitos - 1. Os Estados-partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma, por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de

Humanos. Apesar do Estado brasileiro não ter ratificado a Convenção sobre Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e Crimes contra a Humanidade de 1968, ele não poderá se isentar da obrigação de investigar e punir essa natureza de crime. A CIDH entende que a “ratificação é superada, pois a sua observância obrigatória decorre do costume internacional e não do ato de ratificação”¹⁷. Desse modo, a imprescritibilidade destes crimes nasce como norma geral no âmbito do Direito Internacional, que não aflora com a dita Convenção, mas sim é nela reconhecido.

Destarte, a Corte Interamericana de Direitos Humanos em sua sentença no Caso Almonacid Arellano e outros considerou que crimes de lesa-humanidade “incluem o cometimento de atos inumanos, como o assassinato, perpetrados em um contexto de ataque generalizado ou sistemático contra uma população civil” (CIDH, 2010, § 96), bastando que apenas um ato ilícito seja cometido para que se produza um crime contra a humanidade. Considera também, que a proibição de cometer crimes de lesa-humanidade é uma norma imperativa (*iuscogens*) e a penalização é obrigatória de acordo com lei internacional geral (CIDH, Caso Almonacid Arellano e outros, § 99).

Ao lermos atos inumanos, sempre nos deparamos com a lembrança de todas as vozes da resistência que foram caladas, torturadas, mortas, ocultadas e desaparecidas, de forma impiedosa e cruel, durante todo o regime repressivo brasileiro, deixando tantas famílias órfãs, não só pela perda dos seus parentes de forma abominável, mas também órfãs de informação, privadas do direito à memória, à verdade e justiça (CARVALHO; MOREIRA, 2013).

Enfim, quando vemos o enquadramento das ações delituosas dos agentes da repressão com os “crimes constitucionalizados” (imprescritíveis, inafiançáveis ou insusceptíveis de graça ou anistia) previstos no art. 5º, XLII a XLIV¹⁸ da nossa Carta Constitucional de 1988, por serem violações aos elementos norteadores do estado democrático de direito (aos direitos fundamentais, individuais e coletivos), não

qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.” (CONVENÇÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1968)

¹⁷Corte Interamericana de Direitos Humanos. Voto fundamentado do juiz Ad Hoc Roberto de Figueiredo Caldas com relação à sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil de 24 de novembro de 2010, §27.

¹⁸ “Artigo 5º. [...]: XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insusceptíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem; XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares contra a ordem constitucional e o Estado Democrático” (BRASIL, 1988).

podemos concluir de maneira oposta: os crimes praticados pelos agentes do Estado contra os opositores políticos durante a ditadura militar brasileira são, incontestavelmente, crimes contra a humanidade e, conseqüentemente, imprescritíveis e não anistiáveis (CARVALHO; MOREIRA, 2013).

Para que aconteça a preservação aos direitos e garantias fundamentais das vítimas das atrocidades e violações aos direitos humanos, durante o período da ditadura militar, faz-se necessário a “conformação constitucional” da norma internacional *juris congenitis* (*jus cogens*) de imprescritibilidade dos crimes de lesa-humanidade.

O Brasil encontra-se vinculado ao costume internacional e princípios gerais de direito, por força da Convenção de Haia, em 1907, ratificada pelo Decreto nº 10.719 (4 de Fevereiro de 1914), cujos termos de compromisso foram reafirmados com a aprovação e ratificação da Carta das Nações Unidas(1945), através do decreto nº 19.841 (em 12 de setembro de 1945).

Logo, o Estado brasileiro deve obediência à força normativa *juris congenitis* (*jus cogens*) dos crimes contra a humanidade, possuindo obrigação geral de caráter erga omnes (universal) de investigar e punir estes delitos independentemente da previsão do ordenamento jurídico interno (pátrio), no tocante à imprescritibilidade dessa natureza. Assim, o *juris congenitis* (relacionado aos crimes de lesa-humanidade) é incorporado pelos instrumentos da Organização das Nações Unidas (tratados e convenções internacionais, jurisprudência dos Tribunais Internacional e jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos humanos), bem como os princípios do Estatuto de Nuremberg.

A Carta Política Brasileira de 1988, após declarar que o Brasil rege-se em suas relações internacionais (art.4º, inc.II) pelo princípio, dentre outros previstos, da prevalência dos direitos humanos, constituindo-se em estado democrático de direito, consagrou a dignidade da pessoa humana como fundamento basilar da República (art.1º, inc.III), incorporando, no direito interno, normas e princípios gerais internacionais de proteção aos direitos humanos. Os direitos e garantias expressos na Carta Política Brasileira não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que o Brasil seja Parte (artigo 5º, §2º); e afirma que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (art. 5º, §1º). Além do mais, o país se submete à jurisdição do Tribunal Penal Internacional (art.5º, §4º).

Sem dúvida, tais dispositivos constitucionais impõem o dever ao Estado Brasileiro de investigar, punir e coibir todo e qualquer ato que possa culminar em graves violações de direitos humanos, sobretudo aqueles que ferem diretamente a dignidade inerente à pessoa humana, como é o caso da tortura.

Diante das obrigações assumidas pelo Brasil, há de se convir que caberá ao aplicador-intérprete do direito empregar uma interpretação jurídica sistemática¹⁹ e teleológica (axiológica)²⁰ de todos os dispositivos do texto constitucional acima citados, com ênfase para o princípio da dignidade da pessoa humana – norteadora do Estado Democrático Brasileiro – e o direito fundamental à inviolabilidade da vida, juntamente com as normas internacionais consagradas nas Convenções e tratados de Direitos Humanos e materialmente incorporadas no texto constitucional, por força do artigo 5º, §2º da CF/88.

Em consonância, Rocha (2009, p.51) afirma que pela luz dos dispositivos constitucionais e internacionais, a Constituição Federal de 1988, com base no artigo 5º, § 2º, confere:

[...] como cláusula pétrea a imprescritibilidade processual absoluta dos crimes contra a humanidade, dispensando-se, por conseguinte, a análise das regras prescricionais, enumeradas no Código Penal e representadas no ordenamento jurídico brasileiro por lei ordinária. Insta observar que a prescrição penal, literalmente, não detém o status de garantia constitucional no ordenamento jurídico brasileiro. [...]

Ao adotarmos uma interpretação jurídica sistemático-teológica no texto constitucional em junção às normas de direito internacional, que ovacionam a imprescritibilidade dos crimes de lesa-humanidade, é inconveniente pactuar com o posicionamento daqueles que não admitem a aplicação do princípio da imprescritibilidade no ordenamento pátrio. Afinal, tal posicionamento desprestigia os ditames protegidos pela democracia brasileira e denegam às vítimas da ditadura o direito à memória, à verdade e a justiça.

Após todas estas considerações é inelutável questionar: por que até hoje os responsáveis pelos assassinatos, desaparecimentos forçados, ocultação de corpos

¹⁹Segundo Ferreira (2011), “O método sistemático impede que as normas jurídicas sejam interpretadas de modo isolado, exigindo que todo o conjunto seja analisado, simultaneamente, à interpretação de qualquer texto normativo. Assim, não podemos buscar o significado de um artigo, de uma lei ou de um código. Ambos devem ser analisados em sintonia com a Constituição e as demais normas jurídicas”.

²⁰Para Barroso (2003, p.138) "chama-se teleológico o método interpretativo que procura revelar o fim da norma, o valor ou bem jurídico visado pelo ordenamento com a edição de dado preceito".

de opositores políticos não foram julgados e condenados? Como ficaram impunes se tais atos são imprescritíveis? A resposta encontra-se no dispositivo jurídico da Lei nº 6.683/79, também denominada Lei de Anistia.

4.3 LEI DE ANISTIA: A QUESTÃO DO “DIREITO À MEMÓRIA

É indiscutível a invalidade das leis de “anistia em branco” (autoanistia), em casos de crimes que configuram graves violações de direitos humanos, sob a ótica do sistema internacional de proteção de tais direitos, encontrando fundamento no “direito à memória e à verdade”. A anistia concedida aos crimes contra a humanidade fere o direito à memória impedindo a reconstrução da identidade social e dos valores democráticos.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Barrios Altos declara a invalidade das leis de anistia, justificando:

Leis de autoanistia conduzem ao desamparo das vítimas e à perpetuação da impunidade, por isso que são elas manifestamente incompatíveis com a letra e com o espírito da Convenção Americana. Este tipo de lei impede a identificação dos indivíduos responsáveis por violações dos direitos humanos, pois impede a investigação e o acesso à justiça, como também impede que as vítimas e suas famílias possam conhecer a verdade e receber as reparações correspondentes. Devido a manifesta incompatibilidade das leis de autoanistia com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, as mencionadas leis carecem de efeitos jurídicos e não podem continuar a obstruir a investigação dos fatos que constituem este caso ou a identificação e punição dos responsáveis [...] (Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso Barrios Altos Vs. Perú, Sentença de 14 de março de 2001, §43 e 44 apud CARVALHO; MOREIRA, 2013, p.17).

No caso brasileiro a lei nº 6.683/79 (lei da anistia brasileira) foi objeto de intensos debates a respeito de sua validade, tanto pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), nº 153 da nossa Suprema Corte, como pela sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. o Estado brasileiro.

Em novembro de 2010 a CIDH declarou em sua sentença, no caso mencionado, a incompatibilidade da lei de anistia por ser inválida e inconveniente aos tratados e convenções internacionais por violar o *jus cogens* internacional e carecer de efeitos jurídicos. Afirmando que a interpretação da lei “constitui o maior obstáculo à garantia do direito de acesso à justiça e do direito à verdade dos

familiares dos desaparecidos, o que criou uma situação de total impunidade” (CIDH, caso Gomes Lund e outros, §128). Além disso, a referida corte criticou a decisão do STF em reafirmar a validade da lei de anistia.

Após o julgamento da Corte Interamericana no Caso Araguaia (desaparecimento de militantes durante o regime militar brasileiro) houve uma grande discussão no Brasil a respeito de seus efeitos. Alguns ministros do STF se posicionaram sobre o assunto, a exemplo do ministro Marco Aurélio, afirmando que “é uma decisão que pode surtir efeito ao leigo no campo moral, mas não implica cassação da decisão do STF [...] É uma decisão tomada no âmbito internacional, não no interno. Na prática a decisão da Corte não terá efeito nenhum” (O Estado de S. Paulo; Folha de S. Paulo, 2010 apud GOMES; MAZZUOLI, 2011, p.51). Para o ex-ministro da Suprema Corte, Nelson Jobim, a sentença “é meramente política e sem efeito jurídico. O processo de transição no Brasil é pacífico, com histórico de superação de regimes, não de conflito” (O GLOBO, 2010, p.18 apud GOMES; MAZZUOLI, 2011, p.51).

A decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos serviria apenas no campo moral, só no âmbito internacional, apenas no plano político? Todas essas alegações tornam-se equivocadas sobre o novo cenário internacional de proteção aos direitos humanos. Acreditamos que a concepção dualista do direito²¹ pelo Supremo Tribunal Federal já vem sendo superada há anos, desde a vigência da Convenção de Viena (Direito dos Tratados de 1969) que instituiu o sistema monista internacionalista. Tanto o sistema interno quanto o internacional devem manter-se interligados haja vista a internacionalização dos direitos humanos. Por esse motivo, a visão da Corte Interamericana torna-se mais condizente no que diz respeito ao plano constitucional do que no plano convencional.

Afinal, o direito consuetudinário, a doutrina, os princípios gerais e a jurisprudência internacional sustentam que nenhuma lei de âmbito interno, que tenha em suas disposições conteúdo de anistia e normas de natureza extintora da prescrição de punibilidade, deve pôr obstáculos aos Estados no cumprimento das obrigações gerais a elas impostas de punir veemente todos os atos caracterizados

²¹A esse respeito Araújo (2008, p.151) presta o seguinte esclarecimento: “Enquanto o dualismo utiliza o critério da necessidade de mecanismos de internalização dos tratados para distinguir fontes do direito interno de fontes do direito internacional, o monismo preocupa-se com a admissibilidade da existência de conflitos entre tratados e a ordem jurídica nacional, para saber qual deles deve prevalecer.”

como crimes contra a humanidade, pois tais atos são insuperáveis na existência da sociedade violada, das memórias dos indivíduos de seu grupo social e nas heranças deixadas para as futuras gerações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As feridas abertas em 1964, mal cicatrizadas ao longo dos anos, demonstram que o nosso país ainda não superou o seu passado traumático. Tais feridas ainda sangram, provocando dores insuportáveis aos sobreviventes e familiares dos mortos e desaparecidos políticos devido ao esquecimento forçado (política da amnésia) imposto pela lei nº 6.683/79.

Lidar com episódios sistemáticos de violência gerados durante o regime militar não é uma tarefa fácil, é um processo longo, exigindo a cooperação de toda a sociedade para desempenhar nessa conjuntura o papel de guardião da memória cultural. Assim, preservará o legado simbólico institucionalizado para a construção e desenvolvimento da autoidentidade nacional.

Só é possível superar as mazelas do passado se garantirmos que atos desumanos não voltem a se repetir, e para isso é necessário “lembrar para não esquecer”. Se não lembrarmos, se evitarmos as lembranças tendemos o risco da repetição compulsiva. A partir do momento que os fatos forem lembrados, narrados, divulgados, vierem a público, será possível virar as páginas da história.

Ao Compreendermos que a justiça transicional é um conjunto de mecanismos utilizados no enfrentamento dos traumas herdados de um período de violações de direitos humanos, percebemos sua importância na busca do resgate do passado, fortalecimento do Estado de direito, dos valores democráticos e a proteção dos direitos humanos. Entretanto, até o momento atual, a justiça de transição brasileira continua em aberto, pois não foram implantadas medidas que garantissem o direito à memória, à verdade e à justiça.

A presente reflexão procurou demonstrar que a imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade é essencial ao dever de memória jurídica. A manutenção da interpretação da lei nº 6.683/79, conseqüentemente, albergou sob a égide da impunidade, qualquer possibilidade de responsabilização penal aos responsáveis pelas violações aos direitos humanos e crimes contra a humanidade. Esse processo espúrio de mitridatização atenta contra a memória das vítimas e viola vários tratados

e convenções de direitos humanos em que o Estado brasileiro faz parte.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em várias decisões se posicionou a respeito da invalidade das leis de autoanistia de vários países do Cone Sul, inclusive, a lei de anistia brasileira. Afirmando, reiteradamente, que as “anistias em branco” são inadmissíveis em casos de crimes que configuram graves violações de direitos humanos. Apesar do Estado brasileiro não ter ratificado a Convenção sobre Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e Crimes contra a Humanidade de 1968, ele não poderá se isentar da obrigação de investigar e punir essa natureza de crime, pois a proibição de cometer crimes de lesa-humanidade é uma norma imperativa (*iuscogens*) e a penalização é obrigatória de acordo com a lei internacional geral.

Por fim, a responsabilização criminal pelos atos cometidos durante a ditadura torna-se essencial para amainar o sentimento de impunidade e pode colaborar para a cicatrização das feridas deixadas pelo passado obscuro, a fim de concretizar a reconciliação nacional, defender e proteger os direitos humanos e consolidar o direito à memória.

O trabalho que vem sendo realizado para resgatar a memória dos que foram vitimados no regime militar tem sido louvável, mas fica muito a dever em virtude da possibilidade de trazer a vida dos que padeceram e, principalmente, o resgate à memória deles. Concluimos que outros trabalhos possam ser desenvolvidos para trazer para nossa realidade o direito à memória das vítimas da ditadura militar.

REFERÊNCIAS

ANTUNES Henrique Fernandes. O estudo da memória através de uma abordagem interpretativa. Artigo referente ao primeiro capítulo do Trabalho de Conclusão de Curso, **Santo Daime e Memória**: uma abordagem interpretativa, no ano de 2008 pela UNESP - Universidade Estadual Paulista – FFC – Campus de Marília. Disponível

em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/ric/article/viewFile/225/195>>.

Acesso em: 23 jun 2014.

ARAÚJO, Maria Paula; SANTOS, Desirree dos Reis; SILVA, Izabel Pimentel da. **Ditadura militar e democracia no Brasil**: história, imagem e testemunho. Rio de Janeiro: Ponteio, 2013.

ARAÚJO, Nádia de. **Direito internacional privado**: teoria e prática brasileira. 4.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*, 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. **Jus Navigandi**. Teresina, ano 14, n. 2201, 11 jul. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/13146>>. Acesso em: 02 mar. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html/ConstituicaoTextoAtualizado_EC82.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2014.

_____. **Decreto nº 4.388**, de 25 de setembro de 2002. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm>. Acesso em: 04 maio, 2014.

_____. **Decreto nº 678**, de 06 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José da Costa Rica), 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 05 mar. 2014.

_____. **Decreto nº 10.719**, de 4 de Fevereiro de 1914. Promulga as Convenções, firmadas pelos Plenipotenciários do Brasil na Segunda Conferência da Paz em 1907 na Haya. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-10719-4-fevereiro-1914-575227-publicacaooriginal-98294-pe.html>>. Acesso em: 07 jun. 2014.

_____. **Decreto nº 19.841**, 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 06 jun. 2014.

_____. **Lei nº 6.683**, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6683.htm>. Acesso em: 23 jun. 2014.

_____. **Decreto nº 7.030**, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o direito dos tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva nos artigos 25 e 66. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/legislacao/convencao-de-viena-sobre-o-direito-dos-tratados-1/>>. Acesso em: 13 maio, 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 153/DF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF153.pdf>>. Acesso em 28 mar. 2014.

CAMBAÚVA, Daniella. **À frente do Brasil, países da América Latina revogaram suas leis de anistia**. 28/04/2010. Disponível em: <<http://ultimainstancia.uol.com.br/conteudo/noticias/46303/a+frente+do+brasil+pa>>

ises+da+america+latina+revogaram+suas+leis+de+anistia.shtml>. Acesso em: 14 abr. 2014.

CARVALHO, Juliana Santos de; MOREIRA, Thiago Oliveira. Justiça e Memória: a imprescritibilidade dos crimes cometidos pelo estado brasileiro durante a ditadura militar. **Revista de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. UFRN. Rio Grande do Norte, 2013. Disponível em: <https://www.academia.edu/5020549/JUSTICA_E_MEMORIA_A_IMPRESCRITIBILIDADE_DOS_CRIMES_COMETIDOS_PELO>. Acesso em: 15 abr. 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil**. Sentença de 04 de novembro de 2010. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf>. Acesso em 28 abr. 2014.

_____. **Voto fundamentando do juiz Ad Hoc Roberto de Figueiredo Caldas com relação à sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil** de 24 de novembro de 2010, §27. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0C CYQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.corteidh.or.cr%2Fdocs%2Fcasos%2Fvotos%2Fvsc_figueiredo_219_por.doc&ei=6DhYVlJnGomhNrOegYgL&usg=AFQjCNHcrkvdblLlyEgHcCzqNox9gein-Q&sig2=cuLQJlbT0p7PrIzomAS-dg>. Acesso em: 30 maio, 2014.

_____. **Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile**. Sentença de 26 de setembro de 2006, §96-99. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.corteidh.or.cr%2Fdocs%2Fcasos%2Farticulos%2Fseriec_154_por.doc&ei=BzhYVJ_rIMKpgwTRw4LQCw&usg=AFQjCNEInqFNESV10V5T1ITuHFWIbjZusw&sig2=1soK1k4oh0z44v9ghUenQQ>. Acesso em: 30 maio, 2014.

DIEHL, Astor Antonio. **Cultura historiográfica**: memória, identidade e representação. Bauru, SP: EDUSC, 2002.

DOSSIÊ ditadura: Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil (1964-1985). Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos. São Paulo: Imprensa oficial, 2009.

FERREIRA, Adriano de Assis. **Métodos e tipos de interpretação**. Disponível em: <<http://introducaoadireito.info/wp/idi/?p=615>>. Acesso em: 17 abr. 2014.

GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Crimes da ditadura militar**: Uma análise à luz da jurisprudência atual da Corte Interamericana de Direitos Humanos. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Tribunal de Nuremberg (1945-1946)**: a gênese de uma nova ordem no direito internacional. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

HEYMANN, Luciana Quillet. Odevoir de mémoire na França contemporânea: entre memória, história, legislação e direitos. In: GOMES, Angela de Castro (coord.). **Direitos e cidadania: memória, política e cultura**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

LE GOFF, Jacques. Memória. In: _____. **História e memória**. Trad. Bernardo Leitão et al. Campinas: Educamp, 1992.

LIMA, Sandra Maria Barbosa. **Fontes de informação na construção da memória da profª Antônia do Socorro Silva Machado**: Uma pessoa, uma escola dentro da comunidade. UFPB. João Pessoa: 2010, p.27. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=bG-VnMFQaaQC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 15 abr. 2014.

MAGRANI; Eduardo Jose Guedes; PAOLINELLI, Camila Mattos. **O modelo transacional brasileiro e a imprescritibilidade dos crimes de tortura como dever jurídico de memória: pela conformação do princípio de direito internacional ao paradigma da constitucionalidade democrática**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d814f4e3dcf9e6f4>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

MANCUSO, Amanda Pinheiro. Cada memória, uma história: disputas políticas nas memórias militares. **Diálogos, América do Norte**, 15, jun. 2011, p.178. Disponível em: <<http://www.uem.br/dialogos/index.php?journal=ojs&page=article&op=view&path%5B%5D=426>>. Acesso em 21 abr. 2014.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 5 ed.rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. RT, 2011.

MÉNDEZ, Juan; COVELLI, Tatiana Rincón. Parecer Técnico sobre a Natureza dos Crimes de Lesa-Humanidade, a imprescritibilidade de alguns delitos e proibição de Anistias. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada. **Memória e Verdade: a justiça de transição no Estado Democrático Brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MENEZES, Maria do Socorro da Silva. **Normas e procedimentos gerais para elaboração do TCC**. Fesp: João Pessoa, 2014.

NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. O Estado de Direito e a justiça de transição em sociedades em conflito ou pós-conflito. Relatório do Secretário Geral S/2004/616. In: **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, Brasília, n.1, p.320-351, jan.-jun. 2009. p.325.

NASCIMENTO, Paulo Cesar. A Justiça de Transição e o 'acerto de contas'. **Jornal da Unicamp**, São Paulo, p. 3-9 nov. 2008. Disponível em: <http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/novembro2008/ju415_pag09.php#>. Acesso em: 22 abr. 2014.

OST, François. **O tempo do direito**. Tradução: Élcio Fernandes, revisão técnica Carlos Aurélio Mota de Souza. Bauru: Edusc, 2005.

PETRUS, Gabriel Merheb. A justiça de transição como realização do Estado Democrático de Direito: caminhos para a desconstrução política-jurídica do legado autoritário no Brasil. **II reunião do Grupo de Estudos sobre Internacionalização do Direito e Justiça (IDEJUST)**. São Paulo: USP, 2010.

TRIBUNAL de Nuremberg. Disponível em:

<<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/nuremberg/nuremberg/anexo.html>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

RELATÓRIO da Comissão Estadual da Verdade do Estado da Paraíba. 2013. Disponível em: <<http://www.cev.pb.gov.br/RelatorioCEV.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2014.

RIBEIRO, Renilson Rosa. **Nos jardins do tempo: memória e história na perspectiva de Pierre Nora**. São Paulo, 17 de agosto de 2004. Disponível em: <<http://www.historiaehistoria.com.br/materia.cfm?tb=historiadores&id=11>>. Acesso em: 02 abr. 2014.

RICOEUR, Paul. **A memória, a história, o esquecimento**. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

ROCHA, Joceli Scremin. A conformação constitucional dos crimes contra a humanidade à luz da Constituição da República Federativa do Brasil. In: **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, v.21, n.11, nov. 2009, p.51.

PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO EM RELAÇÃO À CONSERVAÇÃO E ABANDONO DOS PRÉDIOS TOMBADOS

PROTECTION OF HERITAGE IN RELATION TO THE CONSERVATION AND ABANDONMENT OF BUILDINGS PROTECTED

ÍTALLO PEDRO CARNEIRO ARANHA*
MARIA DO SOCORRO MENEZES DA SILVA**

RESUMO

O presente artigo tem como escopo analisar, mediante pesquisa bibliográfica, as questões relativas à proteção do patrimônio histórico em relação à conservação e abandono dos prédios tombados. Como sabemos os prédios tombados têm imensurável valor histórico, tornando-se, assim, patrimônio da humanidade, também pelo seu simbolismo épico, e por representar a memória coletiva. Esses monumentos encontram-se devidamente amparados até por acordos e tratados internacionais, e têm, no Brasil, sua proteção prevista, principalmente, na Constituição Federal de 1988, no título reservado à ordem social – artigo 216 e na Lei 9.605/98, nos artigos 62,63 e 65, parágrafo único, que trata dos crimes contra o patrimônio cultural. O tombamento desses monumentos históricos torna-se imprescindível como primeiro passo para o seu cuidado, proteção e conservação e poderá ser realizado pelo Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), pelo Governo Estadual pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado ou pela administração municipal. Apesar de tudo isso, na realidade o que se observa são incontáveis prédios tombados, em todos os lugares do país em completo abandono, o que caracteriza crime ambiental praticado pelos governos, que deveriam ser responsabilizado e punidos na forma da lei, bem como obrigados a conservá-los. Finalmente, este trabalho busca evidenciar a importância da conservação desses monumentos históricos.

PALAVRAS-CHAVE: Lei. 9.605/98. Tombamento. Monumentos Históricos.

ABSTRACT

This article is to analyze scope, through literature, questions relating to the protection of national heritage in relation to conservation and abandonment of listed buildings. As we know the fallen buildings have great historical value, becoming thus Heritage, also for his epic symbolism, and represent the collective memory. These monuments are duly supported even by international agreements and treaties, and have, in Brazil, the protection provided mainly in the Federal Constitution of 1988 in the title

* Concluinte do Curso de Direito da Faculdade de Ensino Superior da Paraíba, FESP. Período 2014/2. E-mail: italoaranha@gmail.com

** Mestre em economia, Especialista em Direito Ambiental, Chefio a Divisão de Fiscalização da SEMAM/PMJP. Atualmente exerce a função de Fiscal Ambiental da SEMAM/PMJP, Professora das disciplinas Metodologia Científica, Economia Política, Filosofia Geral, Direito Ambiental e TCC do Curso de Direito da Fesp Faculdades. Coordenadora de Pesquisa e Extensão na Fesp Faculdades, Coordenadora de TCC na Fesp Faculdades. Editora da Revista Fesp de Periódicos Científicos, edição online. Coautora do Livro Sinopse de Direito Ambiental, publicado pela EDIJUR em 2012 na sua 1ª ed., em 2014 publicou sua 2ª edição. Autora de diversos artigos publicados em revistas científicas. socorromenezes@gmail.com.

reserved to the social order - Article 216 and Law 9.605/98, in Articles 62,63 and 65, sole paragraph, which deals with crimes against cultural heritage. The preservation of these historical monuments becomes essential as a first step for your care, protection and conservation and can be done by the National Historical and Artistic Heritage (IPHAN), the State Government by the National Historical and Artistic Heritage Institute of the State or the local authority. Despite all this, in reality what is observed are countless listed buildings in all parts of the country completely abandoned, which characterizes environmental crime committed by governments, which should be held responsible and punished according to the law and required to save them. Finally, this paper seeks to demonstrate the importance of conservation of these historic monuments.

KEYWORDS: Law 9.605/98. Tipping. Historical Monuments.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar, mediante pesquisa bibliográfica, os aspectos jurídicos que envolvem as questões relacionadas à proteção do patrimônio histórico em relação à conservação e abandono dos prédios tombados. É uma discussão que envolve questões complexas como patrimônio, memória e valor histórico que devem ser devidamente conservados conforme estabelece a Legislação pátria que trata da referida matéria.

Entre os doutrinadores citados nesse estudo, é consenso de que, no Brasil os governos não dão a devida importância ao patrimônio cultural, histórico, artístico, entre outros, salvo algumas exceções. Para se constatar isso, é bastante visitar os monumentos históricos espalhados pelas cidades e que servem de visita turística onde pode ser visto que esses carecem de manutenção, sofrendo desgaste natural da ação do tempo e também de atos de vandalismo.

Na cidade de João Pessoa, capital da Paraíba, terceira cidade mais antiga do Brasil, fundada no dia 5 de agosto de 1585 - data marcada pelo acordo de paz entre os índios Tabajaras e os portugueses -, situada às margens do Rio Sanhauá, onde foi instalado o Porto do Capim, hoje inserido na parte chamada Cidade Antiga, agregando valores econômicos, e comerciais à cidade, naquela época a cidade começava a ser desenvolver econômica, política e socialmente. Hoje, não é diferente o descaso das autoridades na conservação dos monumentos tombados. Podemos citar, entre outros, “o Largo São Frei Pedro Gonçalves, o Hotel Globo, a

Igreja de São Frei Pedro Gonçalves, a Casa de Azulejo, a Casa da Pólvora, a Igreja de São Francisco, entre outros” (CHAVES, 2011, p. 29)²².

Entretanto, devido à sua importância para a memória nacional, esses bens são tratados na Constituição Federal/88, conforme o estabelecido no art. 216, incisos e parágrafos. Assim como pela Lei 9.605/98 – Lei dos crimes ambientais, mais precisamente nos seus artigos 62, 63 e 65. No âmbito internacional, a Organização das Nações Unidas para a Cultura, Ciência e Educação (UNESCO) é a instituição encarregada pela definição de normas, e proteção do patrimônio histórico e cultural da humanidade, enquanto que, aqui no Brasil, o órgão responsável por essa preservação é o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), este órgão atua na gestão, proteção e preservação desse patrimônio.

Ao IPHAN é atribuída, também, a tarefa de tombamento desses prédios de valor histórico. Sem o prévio tombamento não seria possível a conservação dos mesmos. Esse tombamento pode ser feito pela União, pelo IPHAN, pelo governo Estadual, e pelo Município, conforme previsto em lei específica conforme abordagem contemplada nesse trabalho.

2 SOBRE O INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL

Nas palavras de Fiorillo (2013, p. 22), o “bem que compõe o patrimônio chamado patrimônio cultural traduz a história de um povo, a sua formação, cultura [...]”. Nessa colocação percebe-se que a base conceitual que permite entender porque a relação entre os aspectos elencados e os regramentos jurídicos que seguem é bastante ampla, necessitando, portanto de um detalhamento mais consistente.

2.1 ASPECTOS CONCEITUAIS

Devido à importância no prisma de uma nação, o patrimônio histórico e cultural é tratado na Constituição Federal Brasileira no Título reservado à Ordem Social. Assim, expressa a carta estabelecendo no seu art. 216 a conceituação (*caput*) e os seus elementos constitutivos (incisos e parágrafos):

²² Essa referência é essencial por tratar-se de aspectos históricos sem os quais esse estudo não se sustenta em razão dos seus objetivos.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro, os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e **protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acatamento e preservação.**

§ 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º - A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º - Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º - **Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.**

§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Uma leitura mais atenta do dispositivo constitucional citado mostra que o § 1º trata do tombamento como forma de acatamento e preservação desse patrimônio que, na visão de Farias (2009, p. 33) pode ser explicada nos seguintes termos:

A razão para essa especial proteção é que o ser humano, ao interagir com o meio onde vive, independentemente de ser um lugar antropizado ou não, atribui um valor especial a determinados bens, que passam a servir de referência à identidade de um povo ou até de toda a humanidade.

Isso pode ocorrer através de tombamento, instituto com assento constitucional destinado a assegurar a preservação de um bem de valor cultural ou natural. Através dele, o Poder Público exerce a efetiva tutela do patrimônio ambiental (cultural e natural), protegendo os documentos, obras e locais de valor histórico, paisagístico, estético e arqueológico, a exemplo do regramento expresso no § 5º do referido dispositivo constitucional.

2.2 REGRAMENTO DO DECRETO FEDERAL Nº 025/1937

O Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, regula a organização e proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. O artigo 1º desta lei expressa o conceito de patrimônio da seguinte forma:

Art. 1º **Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional** o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico (sic).

§ 1º Os bens a que se refere o presente artigo só serão considerados parte integrante do patrimônio histórico e artístico nacional, **depois de inscritos separada ou agrupadamente num dos quatro Livros do Tombo**, de que trata o art. 4º desta lei.

§ 2º Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, **bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana** (BRASIL, 1937, grifo nosso).

O decreto federal nº 025/1937 é o principal texto legislativo disciplinador do tombamento, sendo este, conforme as lições de Cunha Júnior (2013, p. 439):

Uma restrição estatal da propriedade privada, que se destina especialmente à proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, assim considerando o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país, e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

Essa lei, também, determina que os bens para ser parte desse patrimônio devem ser inscritos no chamado Livro do Tombo²³. O tombamento é imprescindível, pois, é por intermédio dele, que o Estado terá condições de proteger os bens patrimoniais, sejam eles privados ou públicos.

O tombamento poderá ser realizado pela União, por meio do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), pelo Governo Estadual, por meio do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado ou pelas administrações municipais, utilizando leis específicas ou a legislação federal.

²³ Tombo é expressão derivada da Torre do Tombo, situada nas muralhas de Lisboa e que abriga o Arquivo Nacional Português, fundado em 1375 por Dom Fernando. DL 25, DE 30.11.1937 (ACQUAVIVA, 2008).

O decreto em análise aborda em seus artigos, os efeitos do tombamento, o direito de preferência do Estado em casos de venda do bem, de forma geral o ato de tombamento. Vale ressaltar que este não é o único meio de proteção do patrimônio histórico e cultural há ainda o inventário e o Plano Diretor das cidades.

2.3 REGRAMENTO DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA

Assim como vem disposto nos arts. 23 e 216 ambos da Constituição Federal de 1988, na Constituição do Estado da Paraíba é possível observar a existência de previsão para a proteção legal do patrimônio histórico e cultural do Estado. Toda a sociedade tem ou deveria ter o conhecimento de que os bens são tutelados por lei a fim de manter a integridade histórica e cultural que cada um trás aos indivíduos da sociedade que a compõe.

Tendo em vista que o Estado da Paraíba foi marcado por diversas formas de colonização e ocupação populacional, todas estas, em suas distinções típicas, como as aldeias indígenas, na sua maioria Tabajaras e Potiguaras, ou as formas arquitetônicas do período colonial que dos mais distintos na época e de maior importância que se tinha poderemos destacar os Fortes que tinham como função defender a costa da capitania das invasões holandesas.

Atualmente, o que sobrou de muitas destas obras históricas, como por exemplo, a Fortaleza de Santa Catarina, em Cabedelo, cuja estrutura é confundida com a do Forte de São Felipe, datado de 1584, período do Brasil colonial, e que tinha como função principal proteger a barra do Rio Paraíba do Norte, e de garantir o povoado da Filipéia de Nossa Senhora das Neves, hoje, João Pessoa. Podemos destacar, ainda, o Hotel Globo, localizado na Praça de São Frei Pedro Gonçalves, no Centro Histórico de João Pessoa, Brasil. Construído em 1929 pelo hoteleiro Henriques Siqueira ("Seu" Marinheiro). Hoje, transformaram o hotel em museu que, diga-se de passagem, com muito pesar, é mal cuidado, praticamente abandonado, e que é conhecido, também, por apresentar uma privilegiada vista para o Rio Sanhauá e para um pôr-do-sol exuberante (SÍTIO RUPESTRE, 2014).

De fato, estas obras históricas fazem parte de muitos dos patrimônios históricos e culturais do Estado da Paraíba, e que, mesmo a Constituição Federal prevendo uma seguridade que deve ser exercida pelos entes federais, estaduais e municipais ou até mesmo pelos cidadãos, a Carta Constitucional do Estado

paraibano em sua seção II, Da Cultura, também buscou tutelar por meio de suas normas e atuações e quem devem ter por objetivo a proteção do patrimônio cultural material e imaterial e a valorização destes direitos e de sua diversidade e a igualdade no plano dos direitos materiais e no plano da efetividade, enquanto direitos instrumentais.

Portanto, mesmo havendo leis que protegem ao patrimônio é preciso uma atuação do Estado por meio dos entes reguladores, por em prática a boa execução da lei e a conservação destes bens. Como exemplo, podemos destacar a Superintendência do IPHAN na Paraíba – IPHAN-PB -, que hoje conserva o Convênio Brasil-Espanha, com a Agência Espanhola de Cooperação Internacional, de apoio ao Programa Oficina-Escola, e o Plano Integrado de Ações, junto aos governos estaduais e municipais dos dois estados, à Sudema e ao IBAMA, entre outras instituições (SÍTIO RUPESTRE, 2014).

De fato, hoje, o IPHAN tem trabalhado em conjunto com os governos para que parte da história constitucional do estado não se perca com o passar do tempo, as gerações que se seguem, um dia aprenderam não apenas por livros ou gravuras, mas com a oportunidade de visitar e apreciar de perto as mais diversas obras patrimoniais e culturais que serviram e ainda servem de referência para muitos na sociedade (SÍTIO RUPESTRE, 2014).

2.4 AS LEGISLAÇÕES MUNICIPAIS SOBRE O INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL

Conforme a lei orgânica do município de João Pessoa em seu artigo 175, é dito que:

Art. 175. a zona costeira no território do Município de João Pessoa, é patrimônio ambiental, cultural, paisagístico, histórico e ecológico, na faixa de quinhentos metros de largura, a partir da preamar, da Sizígia, para interior do continente, cabendo ao Município sua defesa e preservação (JOÃO PESSOA, 1990).

Da leitura do dispositivo em comento, percebe-se que a cidade tem uma preocupação em manter a historicidade do local além de conservar áreas comuns urbanas. Segue o artigo em seu parágrafo primeiro e segundo ditando regras de

construção e os requisitos para o mesmo, na área protegida citada no caput do artigo supracitado.

Acredita-se que um desses pré-requisitos merece atenção especial, uma vez que a área litorânea abrange uma região com edifícios, e esses, por sua vez, devem respeitar a lei em seu artigo 175, § 1º, b, onde vemos o limite de altura desses edifícios, que se encontra em até quinhentos metros de largura da preamar, de trinta e cinco metros, frisando que: a área neste caso já é urbanizada. No caso de terrenos a serem loteados e urbanizados primeira quadra da praia distará cento e cinquenta metros da maré de Sizígia²⁴, para o interior do continente, observando o disposto neste artigo, conforme redação do mesmo (JOÃO PESSOA, 1990).

O artigo 198 e seus parágrafos da lei orgânica de João Pessoa equiparam-se na redação do artigo 216 da CRFB/1988 e da própria constituição da Paraíba. Assim como o art. 200 da lei orgânica do município de João Pessoa e o art.218 da CEPB que consideram como patrimônio histórico de João Pessoa, o Cabo Branco e a Praia do Seixas que é a saliência mais oriental das Américas (FIGUEIREDO FILHO; MENEZES, 2014).

O município, assim como o Estado, deve-se valer de maneiras para proteger o patrimônio público e deve contar com a colaboração da população, uma vez que a conservação de determinados locais é de importância da coletividade. Os meios que podem ser utilizados pelo poder público para este fim são a feitura de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriações, assim como outras formas de acautelamento e preservação, conforme disposto no art. 198, § 1º da lei orgânica do município de João Pessoa.

2.5 A NATUREZA JURÍDICA DO PATRIMÔNIO CULTURAL SEGUNDO A CRFB/1988

O que se observou, até agora, é que o patrimônio cultural, como mostra nossa Constituição é essencial para a boa qualidade de vida, como propõe o art. 225, e que possui valores que são referências à identidade, ação, e à memória, vistos no art. 226. Assim, o patrimônio cultural não será um bem puramente público,

²⁴ Conforme dicionário Ferreira(2010): s.f. Conjunção ou oposição de um planeta, especialmente da Lua, com o Sol. (Var.: sizígio.).

nem puramente privado, devido ao valor imaterial agregado a ele. Nesse sentido, Fiorillo (2013, p. 301) diz que:

Ao estabelecer, **com colaboração da comunidade**, preservar o patrimônio cultural, a Constituição federal ratifica a natureza jurídica de bem difuso, porquanto este pertencente a *todos*. Um domínio preenchido pelos elementos de fruição (uso e gozo do bem objeto do direito) sem comprometimento de sua integridade, para que outros titulares, inclusive os de gerações vindouras, possam também exercer com plenitude o mesmo direito (grifo do autor).

O texto constitucional deduz uma relação entre a identidade, ação e a memória com a formação da sociedade brasileira. O conceito constitucional de patrimônio cultural é dinâmico, permanece no tempo, unindo gerações. A noção é ampla e pode ser chamada de patrimônio cultural social nacional, conforme o entendimento de Machado (2013, p.74), uma vez que podem integrar o patrimônio cultural sítios dos mais variados valores, podendo ser históricos, ecológicos e paisagísticos, dentre outros.

2.6 CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO CULTURAL

A Lei 9.605/98, nos artigos 62, 63 e 65, parágrafo único, trata dos crimes contra o patrimônio cultural, conforme descritos abaixo:

Art. 62. Destruir, inutilizar ou deteriorar;
 I – bem especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial;
 II – arquivo registro, museu, biblioteca, pinacoteca, instalação científica ou similar protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial:
 Pena: reclusão, de um a três anos, e multa.
 Parágrafo único. Se o crime for culposo, a pena é de seis meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa (BRASIL, 1998).

Assim, qualquer pessoa física ou jurídica que seja responsável pela manutenção e proteção de algum bem cultural que, por negligência, ou por vontade própria destruir, inutilizar ou danificar poderá sofrer as penas previstas no art. Acima referido (art. 62).

Art. 63. Alterar o aspecto ou estrutura de edificação, ou local especialmente protegido por lei, ato administrativo, ou decisão judicial, em razão de seu valo paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso,

arqueológico, etnográfico, ou monumental, sem autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a concedida:
Pena – reclusão, de um a três anos, e multa (BRASIL, 1998).

Neste caso, o crime se configura pela ausência de autorização, se a alteração praticada extrapolar os limites, estabelecidos na autorização, configurando-se nessa última situação a imprudência, a imperícia e a negligência, de quem executa tal prática.

Art. 65. Pichar, grafitar ou por outro meio conspurcar edificação ou monumento urbano:
Pena – detenção, de três meses a um ano, e multa.
Parágrafo único. Se o ato for realizado em monumento ou coisa tombada em virtude do seu valor artístico, arqueológico ou histórico, a pena é de seis meses a um ano de detenção, e multa (BRASIL, 1998).

Portanto, a pichação e a grafiteagem, práticas bastante utilizadas nas cidades, deterioram os locais onde são aplicados, independentemente de seu conteúdo, e este ato tipifica a agressão ou dano causado ao patrimônio, conforme se observa no regramento expresso no artigo ora comentado.

No entanto, atualmente, em muitas cidades brasileiras são destinados locais onde a grafiteagem pode ser feita, desde que com a prévia autorização dos órgãos competentes municipais, requerendo-se para essa permissão que o grafiteiro seja realmente reconhecido como tal, possuindo bastante habilidade e capacidade.

É importante frisar que em João Pessoa, por exemplo, há grafiteagem em alguns lugares, todos eles de natureza temática com caráter educativo/informativo como a que está exposta atualmente no muro da Energisa na Av. Pedro II cujos motivos ressaltam a importância do uso da energia ambientalmente correta, alertam sobre os riscos de soltar pipa com cerol na linha e causar acidentes também sobre os gatos de energia, crime tipificado no Código Penal vigente. Há também em algumas paredes do Espaço Cultural, tendo como tema, o combate as drogas, o alerta sobre a pornografia infantil e a violência doméstica, entre outros.

3 SOBRE A CONSERVAÇÃO E O ABANDONO DOS PRÉDIOS TOMBADOS

O disposto no art.17 do Decreto-lei 25/1937 merece atenção quanto ao cuidado com o bem tombado:

Art. 17. As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem (sic) sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado.

Parágrafo único. Tratando-se de bens pertencentes à União, aos Estados ou aos municípios, a autoridade responsável pela infração do presente artigo incorrerá pessoalmente na multa (BRASIL, 1937).

Nesse sentido, Figueiredo Filho e Menezes (2014) alertam que o objeto protegido é o patrimônio histórico, o objeto material do delito são as “coisas tombadas” que não podem sofrer dano. O sujeito ativo do delito pode ser qualquer pessoa, que faça reparo, pintura ou restauração em coisas tombadas sem autorização especial do o IPHAN.

3.1 O TOMBAMENTO E SEUS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Conforme dito anteriormente, o tombamento tem respaldo legal no Decreto-lei 25/37 que foi realizado nas atribuições permitidas pela Constituição Federal em seu art. 180 que confere a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a promoção e incentivo do turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

Assim, verifica-se que a criação desse instituto é uma forma de proteger a história de determinado local, fazendo com que tanto os entes públicos e o particular tenham a responsabilidade de tutelar um bem de interesse coletivo. Quanto ao tombamento de bens públicos e privados o decreto-lei nº 25/37 reza que: “Art. 6º O tombamento de coisa pertencente à pessoa natural ou à pessoa jurídica de direito privado se fará voluntária ou compulsoriamente” (BRASIL, 1937).

O tombamento é uma forma de restrição do Estado no uso da propriedade. Nesse sentido, Granziera (2014, p.385) afirma que:

O tombamento constitui também uma limitação ao exercício de direito de propriedade na medida em que a decisão – de tomar um determinado bem – altera o seu regime jurídico, submetendo-o a uma regra especial de proteção – voltada ao interesse público – em que se restringe o exercício absoluto do direito de propriedade.

Preservar o patrimônio é uma necessidade reconhecida por estudiosos no assunto e pelos habitantes das cidades como forma de cuidar de sua memória, histórias, valores, sentimentos e identidade coletiva. Concorda-se com o

posicionamento da autora supracitada no que respeita ao tombamento ser considerado como regra especial de proteção do patrimônio histórico, pois o que está sendo considerado é o interesse público, o direito difuso de toda uma coletividade.

3.1.1 Conceituação

O instituto do tombamento constitui instrumento de que se serve a Administração Pública para gravar um bem que possua um reconhecido valor cultural, entre outros, estabelecendo um novo regime jurídico de natureza pública, na medida em que ele encerra um interesse público em sua proteção e conservação.

De acordo com Granziera (2014, p.385), conceitualmente falando:

Tombar é arrolar, inventariar, registrar. O termo *Tombamento* tem sua origem no direito português, onde os documentos de valor histórico e cultural são registrados no Livro de Tombo – Livro de Arquivo, guardado na Torre do Tombo, em Lisboa, ou nela arquivados.

Cabe ainda assinalar o seguinte: ainda que o Decreto-lei nº 25/37 não tenha previsto o tombamento de bens em razão de seu valor ecológico, em face das disposições do art. 216 da Constituição de 1988 essa modalidade passou a ser admitida. Contudo, a legislação ambiental prevê institutos de proteção mais bem estruturados, na medida em que contêm normas mais específicas sobre a proteção e a gestão desses bens, como é o caso do Sistema de Unidades de Conservação²⁵.

3.1.2 Natureza jurídica

Ao tratar da natureza jurídica do tombamento deve-se ter claro que este consiste em um ato administrativo da autoridade legalmente competente para essa decisão que, no âmbito de um processo administrativo, promove o encadeamento formal de atos que culminam com a declaração do tombamento – o ato final do processo.

²⁵ A esse respeito, sugere-se consultar a lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000 que criou o SNUC.

Qualquer bem – público ou privado – poderá ser objeto de um processo administrativo de tombamento. O art. 2º do Decreto-lei nº 25/37 estabelece que: “as coisas pertencentes às pessoas naturais, bem como às pessoas jurídicas de direito privado e de direito público interno poderão ser tombados” (BRASIL, 1937).

Vale, entretanto, salientar que, para isso é necessário que esse bem expresse um dos valores estabelecidos no art. 216 da Constituição que trata do tombamento e da defesa do patrimônio cultural que diz: “Art. 216 [...]. § 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais [...]” (BRASIL, 1988).

3.1.3 Processo Administrativo

O processo administrativo do tombamento deve estar em conformidade com o disposto no art. 5º, Decreto-lei nº 25/37: se o bem a ser tombado estiver sob o domínio público da União, Estados, Distrito Federal, e Municípios, o tombamento far-se-á de ofício, por ordem da autoridade competente, devendo ser notificada a entidade a quem pertencer, ou sob cuja guarda estiver a coisa tombada, a fim de produzir os necessários efeitos.

Quando tratar-se acerca da possibilidade de um Município proceder ao tombamento de bem pertencente a outro Ente Federado, de acordo com o contido no § 2º do art. 2º do Decreto-lei nº 3.365/41, pelo qual “a desapropriação de bens públicos deve observar a hierarquia existente entre as entidades políticas” (BRASIL, 1937).

Quando tratar-se de procedimento compulsório, e independente da vontade de seu proprietário, implicando que, no respectivo processo administrativo, haverá a garantia de ampla defesa e do contraditório, conferindo-se àquele todos os meios de apresenta argumentos contra a decisão administrativa, se não estiver de acordo com ela.

3.2 O TOMBAMENTO DO BEM AMBIENTAL, PRÉDIOS E MONUMENTOS HISTÓRICOS

Os bens culturais produzidos pelas civilizações no decorrer da história constituem objetos de referência e de grande valor. No passado não tão distante, não havia qualquer política de proteção ambiental, nem leis que tratassem desse assunto. No Brasil, foi a partir da Constituição de 1988, que passou-se a observar um caráter protetor para o direito ambiental, em um capítulo inteiro dedicado a esse tema (FIGUEIREDO FILHO; MENEZES, 2014).

De acordo com Corrêa (2013, p. 100), "no século XX o papel do Estado na questão do patrimônio foi centralizador e autoritário. Só recentemente notamos algum movimento na ação privada, na esfera do patrimônio e da memória coletiva". Esse avanço decorre da concepção de que o patrimônio cultural é difuso, pertence a coletividade que também possui interesse na sua proteção.

O tombamento do bem ambiental, prédios e monumentos históricos, em decorrência do seu imensurável valor cultural, artístico e histórico, passou a ser uma questão de suma importância no que tange à essa necessidade. Não obstante saber-se que a conservação desses bens é complexa, tendo em vista que se submete constantemente às demandas do progresso e, também, às pressões do mercado imobiliário especulador.

Para cuidar da proteção desses bens, existem, além da Constituição, mecanismos adequados, como o IPHAN, Secretarias da Cultura dos Estados, o Estatuto da Cidade, Plano Diretor, todos voltados para a conservação desses bens, inclusive com o poder de polícia na busca da efetivação dessa proteção.

3.3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE, A CONSERVAÇÃO E O ABANDONO DE PRÉDIOS TOMBADOS

A expressão "função social da propriedade" foi inserida pela primeira vez na Constituição Federal de 1967 no art. 157, III. O reconhecimento dessa função da propriedade afasta a ideia de que existe um conflito entre o direito de propriedade e a proteção jurídica do meio ambiente. Assim sendo, segundo Machado (2013, p.179): "os direitos de propriedade e do meio ambiente, desde que se tenha uma compreensão sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, são compatíveis".

Ainda, segundo Machado (2010, p.2013): “a realização do princípio da função social da propriedade reformula uma prática distorcida de ação social traduzida na privatização dos lucros e na socialização das perdas”. No caso de prédios tombados, cumpre assinalar que se tratar de bem difuso que diz respeito a nossa identidade, a nossa cultura e a nossa memória.

Cumpre assinalar que, no caso específico deste trabalho, considera-se que a conservação de prédios tombados é, em primeiro lugar, uma obrigação do Estado, e o seu abandono, uma vez constatado, se traduz em punição, conforme a lei, daqueles que a praticam, conforme se depreende da leitura do § 1º do art. 216 da Constituição de 1988 estabelecendo que: “§ 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação” (BRASIL, 1988).

3.4 A RESPONSABILIDADE DO PARTICULAR EM RELAÇÃO À CONSERVAÇÃO DE PRÉDIOS TOMBADOS

Sobre a responsabilidade do particular em relação à conservação de prédios tombados deve-se considerar que, com o tombamento o proprietário torna-se vinculado a uma função pública, um *múnus público*, que se constitui em realizar obrigações positivas (de fazer), negativas (não fazer) e de suportar (deixar fazer), elencadas no Capítulo III do Decreto-lei nº 25/37 como regra geral a ser observada.

Deve-se também ter em conta, consoante a regramento expresso no art. 19 do Decreto-lei nº 25/37, que as obrigações positivas equivalem em realizar obras de conservação necessárias à preservação do bem ou, se não dispor de meios, comunicar a sua demanda ao órgão competente, entre outras medidas. No que tange às obrigações negativas, é proibido ao proprietário destruir, mutilar, ou demolir as coisas tombadas, sem que haja prévia autorização dos órgãos competentes (BULOS, 2010).

Argumentando a esse respeito Sunfeld (2009, p.156), diz que “o Decreto-lei nº 25/37 conferiu ao proprietário do bem tombado uma função pública”. Como consequência disso, os particulares, quando têm seus bens tombados, passam a exercer uma função pública, dessa forma, pode-se concluir que enquanto exercerem essa função, eles serão considerados agentes públicos.

Daí, concluir-se a responsabilidade que passa a ter o proprietário do bem tombado. A expressão “agentes públicos”, de acordo com a Constituição de 1988, poderá ser entendida de forma mais abrangente, alcançando todos àqueles que, a qualquer título, desempenham função pública, como preposto do Estado.

3.4.1 A Obrigação de fazer ou não fazer

O proprietário do bem tombado (pessoa física ou jurídica) – sujeito passivo -, e o Estado – sujeito ativo-, em suas relações jurídicas constituídas em virtude do tombamento, estão obrigados a respeitar os bens protegidos por norma constitucional e infraconstitucional, assim como, pelo ato administrativo que compôs essa relação. Portanto, devem obedecer a legislação específica vigente.

Em complemento a esse raciocínio Fernandes (2010, p.3), acrescenta que:

Esse ato administrativo gera uma série de efeitos sobre o exercício do poder de propriedade sobre o bem tombado. Segundo o doutrinador, os principais efeitos são: **imodificabilidade** da coisa tombada (que não pode ser demolida, destruída ou mutilada) dentro das especificações do ato; a **sujeição do bem à vigilância permanente do órgão público responsável**, dentre outros (grifos do autor).

Desse modo, a partir das considerações apresentadas pelos autores supracitados, no que tange a responsabilidade do particular em relação à conservação de prédios tombados tanto, pode-se afirmar que tanto o Poder Público quanto o particular, terão obrigação de observar os seus efeitos.

3.5 A RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO EM MANTER A CONSERVAÇÃO E EVITAR O ABANDONO DE PRÉDIOS TOMBADOS

Ao discorrer sobre a responsabilidade do poder público em manter a conservação e evitar o abandono de prédios tombados, deve-se ter claro ser dever do Estado e responsabilidade de todos os cidadãos, a proteção do patrimônio cultural. O poder público, mediante o poder de polícia, tem o dever-poder de exigir que a propriedade privada atenda à sua função social, quando esta for considerada um bem de natureza privada possa compor o patrimônio cultural nacional.

Segundo Fernandes (2010, p.4), não se pode perder de vista que:

Esta proteção pode ocorrer de diversas maneiras, e uma delas é o instituto do tombamento, mediante o qual, tanto o proprietário dos bens tombados, como o ente estatal, encontram-se vinculados a diversas obrigações, as quais acarretarão restrições parciais na propriedade, que colocam em pauta a relativização do caráter absoluto desse direito, especialmente a partir da nova ordem jurídica posta pela Constituição Federal de 1988.

De acordo com as alegações de Granziera (2014), ao Poder Público, com a colaboração da comunidade, compete promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, tombamento, vigilância, e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. Esse posicionamento está de acordo com o regramento contido no § 1º do art. 216 do Decreto-lei nº 25/37, anteriormente citado.

3.5.1 A importância da atuação do IPHAN

O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) é uma autarquia federal, criada em 13 de janeiro de 1937, e tem como objetivo, de acordo com o artigo 216 da Constituição Federal, que se transcreve:

Proteger os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos distintos grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I – as formas de expressão; II – os modos de criar, fazer e viver; III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais. V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (GRANZIERA, 2014, p. 382).

Hoje, vinculado ao Ministério da Cultura, o IPHAN tem o dever de identificar, preservar, revitalizar, fiscalizar, restaurar e divulgar os bens culturais do nosso País. Para o alcance de tais propósitos, o IPHAN mantém parcerias com várias instituições, associações, ONG's, entre outros, tornando-se, assim, de importância vital para a valorização do patrimônio cultural brasileiro.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proteção do patrimônio histórico em relação à conservação e abandono dos prédios tombados é, sem dúvida, um assunto complexo, pois, envolve não

somente a necessidade de se respeitar as leis pertinentes, como, também, é preciso uma fiscalização rígida do cumprimento dessas leis, pelos órgãos competentes, e até o ministério público.

Entretanto, o que vemos na atualidade é um verdadeiro descaso com o patrimônio histórico, artístico e cultural por parte daqueles a quem cabem o dever de preservá-los, cuidá-los, e conservá-los. Isto se dá, via de regra, na maioria dos casos, em todas as cidades de nosso país, basta por exemplo, observar o estado de abandono em que se encontram os prédios históricos da cidade antiga aqui de João Pessoa.

Ou seja, para se constatar este estado de abandono dos prédios tombados, basta visitar os locais onde existem monumentos históricos, em qualquer parte de nosso país. Leis específicas, como a Lei 9.605/98 – lei dos crimes ambientais e a própria Constituição Federal de 1988 são flagrantemente desobedecidas exatamente por aqueles que teriam o dever de cumpri-las, que são os gestores públicos das três esferas de governo.

Cabe, entretanto, ressaltar que a Lei 9.605 de 12 de fevereiro de 1998 que trata dos crimes ambientais, representa uma grande iniciativa na busca da sistematização do Direito Ambiental, bem como o que está estabelecido na Constituição Federal de 1988 e no Decreto-lei nº 25/37 sobre o assunto em pauta nesse estudo.

Resta ainda assinalar, com base na responsabilidade do particular, do poder público e da sociedade em relação à conservação dos imóveis tombados que, talvez as penas previstas para os que, por negligência ou por vontade própria contribuem para o abandono do patrimônio tombado sejam brandas, ou talvez pela falta de uma fiscalização severa dos órgãos competentes, ou as duas coisas juntas, permitem este estado de descaso absoluto.

REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Claudio. **Dicionário acadêmico de direito**. 5. ed. rev. atual. ampl. São PAULO: Método, 2008.

BRASIL. **Decreto lei nº 25/37**, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm>. Acesso em 30 mar. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do. (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 15 abr. 2014.

_____. **Lei nº 9.605**, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em 15 abr. 2014.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CHAVES, Liana M, **Era uma vez... um largo chamado Pedro Gonçalves**. (2011). Disponível em: <http://www.anpap.org.br/anais/2011/pdf/cpccr/liana_m_chaves.pdf>. Acesso em 30 mar. 2014.

CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio**. Tradução de Luciano Vieira Machado. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade/ UNESP, 2011.

CORRÊA, Alexandre Fernandes. **Prédios, vilas, parques, bairros e terreiros: novos patrimônios na cena das políticas culturais de São Paulo e São Luís**. São Luís: Ed. Pensamento, 2013.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito administrativo**. 12. ed., Salvador: Juspodivm, 2013.

FARIAS, Talden. **Direito ambiental: tópicos especiais**. João Pessoa: Universitária, 2009.

FERNANDES, Edésio. Do tombamento ao planejamento e à gestão urbana. In: **Revisitando o instituto do tombamento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio ilustrado**. Curitiba: Positivo, 2010.

FIGUEIREDO FILHO, Francisco Freire de; MENEZES, Maria do Socorro da Silva. **Direito ambiental**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: CL EDIJUR, 2014 (Coleção Sinopses Jurídicas).

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GRANZIERA, Maria Luzia Machado. **Direito ambiental**. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2014.

JOÃO PESSOA. **Lei orgânica para o município de João Pessoa**. (1990). Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wpcontent/uploads/2012/f>>. Acesso em 28 abr. 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed., São Paulo: Malheiros, 2013.

RIBEIRO JUNIOR, Eurípedes Clementino. **A preservação do patrimônio cultural e suas particularidades**. Disponível em:<<http://www.ambitojuridico.com.br>>. Acesso em: 27 abr. 2014.

SÍTIO RUPESTRE Disponível em:<<http://sitorupestre-novapalmeira.blogspot.com.br/>>, 2014. Acesso em: 27 mar. 2014.

O PODER DE POLÍCIA MUNICIPAL E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

POLICE POWER OF MUNICIPALITY AND PRINCIPLES THE CONSTITUTION

SIDHARTA NEVES DOS SANTOS PEREIRA*

MARIA DO SOCORRO DA SILVA MENEZES**

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo explicar como o chamado poder de polícia, que dota o Estado através de suas funções delineadas constitucionalmente, de restringir direitos de particulares, em favor da supremacia do interesse coletivo, pode ser usado pelo poder executivo no âmbito do município, a fim de evitar o desmantelamento das regras da sociedade. A administração pública dispõe de instrumentos legais para garantir o exercício dos direitos do indivíduo e tendo em vista que o município é o ente federado que mais está próximo do cidadão, a administração pública municipal atuará na fiscalização de certas atividades particulares, tentando equilibrar a relação entre município, enquanto poder constituído, e seus munícipes. Cada ente é responsável pela área de sua competência, o poder de polícia no âmbito federal é exercido pela União, que trata dos interesses da Nação, em âmbito estadual é exercido pelo executivo estadual, quando se tratar de matérias regionais dos Estados, e o local é exercido pelo poder de polícia municipal, quando o assunto for relacionado aos interesses das cidades. Quando o interesse for conjunto entre todas as esferas, cada uma atuará na fiscalização independente, de acordo com os limites de suas atribuições territoriais. O poder de polícia é um poder administrativo do Estado que tem por finalidade garantir o cumprimento de normas por parte dos cidadãos, mas é preciso que esse poder seja exercido de acordo com os limites legais, o Estado, no sentido amplo da palavra, não poderá ultrapassar os limites da lei para impor sua vontade.

PALAVRAS-CHAVE: Poder de Polícia. Município. Fiscalização.

ABSTRACT

This article aims to explain how the so-called power of police, which endows the State, through its constitutionally delineated functions, restricting private rights in favor of the supremacy of the collective interest, can be used by the executive power in the municipality in order to avoid the dismantling of rules of society. The government has legal instruments to guarantee the exercise of individual rights and considering that the municipality is the federal entity that is more close to the citizen, the municipal government will act on the supervision of certain specific activities, trying to balance the relationship goes municipality, while established power, and its

* Aluno concluinte do Curso de Bacharelado em Direito da Fesp Faculdades, semestre 2015.1.
E-mail: sidharta@ibest.com.br

**Mestre em Economia, Especialista em Direito Ambiental, Ex-Chefe da Divisão de Fiscalização da SEMAM/PMJP, Fiscal Ambiental da SEMAM/PMJP, Professora das disciplinas Metodologia Científica, Economia Política, Direito Ambiental e TCC do Curso de Direito da Fesp Faculdades. Coordenadora de Pesquisa e Extensão na Fesp Faculdades, Coordenadora de TCC na Fesp Faculdades. Coautora do Livro Sinopse de Direito Ambiental, publicado pela EDIJUR em 2012 na sua 1ª ed. e 2014 2ª ed. Autora de diversos artigos publicados em revistas científicas, atuou como orientadora desse TCC. E-mail: socorromenezes@gmail.com

citizens. Each one is responsible for their competence, the police authority at the federal level is exercised by the Union, which deals with the interests of the nation in state level is exercised by the state executive, in the case of regional matters of states and local It is exercised by the municipal police power, when the matter is related to the interests of the cities. When the interest is set between all spheres, each will act in the independent inspection, according to the limits of their territorial assignments. The police power is an administrative power of the state that aims to ensure compliance with standards for citizens, but it is necessary that this power is exercised according to the legal limits, the state, in the broad sense of the word, can not exceed the limits of the law to impose its will.

KEYWORDS: Policy Power. Municipality. Inspection.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Partimos da premissa de que o município é o maior garantidor dos direitos básicos do cidadão. Para a efetivação da boa convivência entre as pessoas e respeito às leis do município e gerais, é preciso que a administração municipal restrinja direitos aos particulares em prol da coletividade e imponha obrigações a todos, sob pena de punição e perda de alguns direitos em caso de descumprimento.

A conscientização do cidadão em saber que o seu direito termina onde começa o do próximo é fundamental para uma convivência pacífica entre pessoas e município. E, o mais importante é saber que existe uma autoridade constituída para punir os que eventualmente extrapolarem seus direitos e não respeitarem os limites impostos pelo poder público. Assim, deve haver, por parte da gestão municipal, uma fiscalização contínua e duradoura em relação aos que têm interesses em usufruir dos espaços e concessões dadas pelo município.

Em contrapartida, é preciso que o cidadão tenha a noção que o poder público existe para melhorar a vida das pessoas e garantir que elas tenham uma vida digna e que não é o conflito que irá proporcionar esse equilíbrio entre ambas as partes. A expressão poder de polícia talvez seja uma das mais importantes formas de atuação do poder público municipal por expressar a autoridade da municipalidade. Sendo o município o ente político-administrativo que mais próximo se encontra dos cidadãos, evidentemente que os maiores conflitos existentes deverão ser por ele solucionados.

Atualmente, o poder de polícia não se limita a assegurar a ordem pública, pois está presente em praticamente todas as áreas de atuação administrativa, entendida como a limitação de atividade, da liberdade e da propriedade para

adequá-los ao interesse e ao bem-estar público. O poder de polícia, objeto de estudo do presente trabalho, tem base na Constituição Federal, através do art. 144, junto com o Código Tributário Nacional – CTN, de acordo com o art. 78, e amparado ainda pela Lei Orgânica do Município de João Pessoa (PB).

O objetivo geral a ser alcançado é o de investigar o que define a legislação para garantir o efetivo cumprimento do poder de polícia do município. Enquanto os objetivos específicos são: estudar o que é direito do cidadão e obrigação do município; identificar quais os elementos facilitadores que necessitam para o cumprimento de obrigações entre ambos; investigar o que realmente tem sido feito para garantir a autoridade municipal; e, descobrir o que deve ser feito por parte da gestão para garantir a aplicabilidade da lei vigente que garante a restrição de direitos por parte do poder público.

A pesquisa assumiu a forma de um estudo descritivo de natureza qualitativa, sendo fundamentado na técnica indicada para a realização de estudo bibliográfico e documental, através dos quais possibilitaram a sua efetivação a partir do posicionamento da doutrina sobre o tema e abordagem conceitual, da base legal extraída da legislação pertinente ao tema e da jurisprudência tratando da problemática enfocada.

A pretensão foi de descrever a forma como a doutrina aborda a temática, destacando a legislação em que fundamentam seu posicionamento. E, ainda trazer como exemplo julgados, para melhor situar a questão jurídica atinente ao tema. Entretanto, não houve pretensão de esgotar a abordagem em torno do assunto, mas de apenas tratar dos aspectos indicados nos objetivos que foram definidos para orientar a pesquisa, cujo resultado ora apresentamos.

2 PONDERAÇÕES SOBRE O PODER DE POLÍCIA E AS INTERVENÇÕES DO PODER PÚBLICO

Ao discorrer sobre o poder de polícia e as intervenções do poder público deve-se levar em consideração o seu elemento nuclear com base nos princípios constitucionais a alicerçar o direito administrativo e as medidas que podem ser impostas em face do ilícito identificado. Trata-se, portanto, de um assunto cujo nível de complexidade requer o entendimento de que essa argumentação deve iniciar-se

pela abordagem do princípio da legalidade, pois aos agentes públicos só é permitido fazer aquilo que a lei autoriza.

2.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

É sabido que o Estado possui a prerrogativa de restringir direitos aos particulares, em favor da coletividade. Porém, para agir nesse sentido, a administração pública precisa atender aos limites que a lei autoriza, ou seja, deve agir sempre de acordo o princípio da legalidade que é um dos princípios que estão expressos na Constituição Federal, em seu art. 37, rezando que a administração pública só poderá fazer aquilo de acordo com autorização legal, em sentido inverso dos particulares, que poderão agir sempre que a lei não proibir.

Isso significa entender que a administração pública só poderá agir de acordo com a lei, no sentido de conter arbitrariedades por parte do Estado e de garantir o direito individual do cidadão, que deve ter resguardados tais direitos. Seguindo essa linha de raciocínio, podemos então afirmar que, o poder de polícia não se confunde com a redução dos direitos de exercer a liberdade individual, mas sim a casos específicos ao exercício desse direito, quando o ato entrar em confronto direto com o bem-estar da coletividade.

A previsão legal e o conceito do poder de polícia que garante à administração atuar conforme o ditame da lei está expressa no código tributário nacional, artigo 78, que diz:

Considera-se poder de polícia a atividade da Administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática, de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade aos direitos individuais ou coletivos (BRASIL, 1966).

Complementando essa colocação Di Pietro (2013, p. 280) diz que, “o fundamentado poder de polícia é o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, que dá à Administração Pública posição de supremacia sobre os administrados”. Desta forma, o poder público encontra-se obrigado a agir de acordo com a previsão legal, mas pode em casos excepcionais não previstos em lei, agir

legitimamente em favor da coletividade, independente de autorização do poder judiciário.

2.2 OMISSÃO DO PODER PÚBLICO OU SILÊNCIO ADMINISTRATIVO

O poder público dispõe de instrumentos legais para fiscalizar, restringir direitos de particulares e aplicar sanções, quando necessário. Porém este não é um ato facultativo à administração pública, como acontece com os particulares. Para o particular, agir é uma faculdade que lhe cabe, já para o poder público, não. O administrador é obrigado a agir, sempre de acordo com a legislação, quando estiver em risco o bem-estar coletivo. Cabe ao administrador agir de acordo com a oportunidade, quando a lei determinar, sob pena de ser responsabilizado pela omissão. O silêncio do poder público não caracteriza ato administrativo, mas sim um fato jurídico administrativo.

A omissão do administrador, porém, pode não configurar ato ilícito. Os casos de omissões legais podem ser caracterizados como omissões genéricas, as quais se configuram na hora em que a administração pública escolhe, amparada pela faculdade que a lei lhe dá, pela conduta de não agir, visando atender ao interesse público. Nos casos de omissão genérica resta prejudicada a identificação do agente público causador do dano em razão do silêncio da administração, razão pela qual nem sempre o Estado responderá pelo silêncio, tendo que ser comprovada a culpa (DI PIETRO, 2014).

Em outro norte, devemos considerar que existem as chamadas omissões específicas, que se configuram quando o administrador tinha a obrigação legal de agir e não o fez, caracterizando responsabilidade objetiva por parte do poder público (MEIRELLES, 2014). Quando a administração pública se furta do seu poder-dever de agir, prejudicando o interesse público, fica amplamente caracterizada a total ilegalidade da omissão específica. As omissões praticadas pelo Estado e que vierem a prejudicar o interesse coletivo podem ser reclamadas tanto na esfera administrativa, quanto pela via judicial, onde uma não interfere sobre o resultado da outra.

2.3 RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS CAUSADOS POR AGENTES PÚBLICOS

O Estado pode causar prejuízos a particulares tanto por ação, com os chamados atos comissivos, quanto por atos omissivos, quando deixa de agir. Nesses casos, ocorre o dano por omissão, como bem explica Mazza (2014, p. 353), “os exemplos envolvem prejuízos decorrentes de **assalto, enchente, bala perdida, queda de árvore, buraco na via pública e bueiro sem sinalização causando dano a particular**. Tais casos têm em comum a circunstância de inexistir um ato estatal causador do prejuízo” (grifos do autor).

Sempre foi entendimento doutrinário antigo que a responsabilidade do Estado era objetiva, nos casos em que a vítima comprovasse que a omissão da administração pública causou-lhe prejuízo. Porém, a doutrina mais recente, assim como o Supremo Tribunal Federal (RE179.147) entendem que a responsabilidade do Estado é subjetiva, ou seja, o Estado só tem o dever de indenizar o particular caso se omita em casos onde a lei vincula o dever de agir. A indenização só será devida quando restar configurada a omissão dolosa ou a omissão culposa.

Neste sentido:

Na **omissão dolosa**, o agente público encarregado de praticar a conduta decide omitir-se e, por isso, não evita o prejuízo. Já na **omissão culposa**, a falta de ação do agente público não decorre de sua intenção deliberada em omitir-se, mas **deriva de negligência** na forma de exercer a função administrativa. Exemplo: Policial Militar que adormece em serviço e, por isso, não consegue evitar furto a banco privado (MAZZA, 2014, p.354, grifos do autor).

De acordo com a teoria subjetiva, cabe ao particular comprovar o dolo ou culpa do agente público, bem como o ônus da prova em relação à omissão, dano e nexos causal. Contudo, sendo o particular a parte hipossuficiente da relação jurídica com o Estado, cabe a inversão do ônus da prova em relação ao dolo ou culpa da administração pública e o poder público poderá ter que comprovar que não agiu culposa ou dolosamente.

2.4 PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA E PODER DE POLÍCIA JUDICIÁRIA

A doutrina divide o poder de polícia em duas vertentes: a polícia administrativa e a polícia judiciária. Ambas têm funções administrativas voltadas para o interesse público, porém se diferenciam: a polícia administrativa tem caráter preventivo, atuando antes da ocorrência do crime, e a polícia judiciária possui caráter repressivo, agindo posteriormente a ocorrência do ilícito penal. Nesse sentido:

A polícia administrativa é a atividade da Administração que se exaure em si mesma, ou seja, inicia e se completa no âmbito da função administrativa. O mesmo não ocorre com a Polícia Judiciária, que, embora seja atividade administrativa, prepara a atuação da função jurisdicional penal, o que a faz ser regulada pelo Código de Processo Penal, (arts. 4º ss) e executada por órgãos de segurança (polícia civil ou militar), ao passo que a Polícia Administrativa o é por órgãos administrativos de caráter mais fiscalizador (SANTOS FILHO, 2012, p. 81).

Outra distinção entre polícia administrativa e judiciária pode ser observada quando aquela age em fiscalizar as atividades dos indivíduos, enquanto essa age sobre o indivíduo em si, aquele que cometeu o ilícito penal. Importa aqui assinalar que, na esfera do município, há uma questão a ser esclarecida. De acordo com Mazza (2014, p. 325), isso perpassa a seguinte compreensão:

No regime estabelecido pela Constituição Federal de 1988, as **Guardas Civis Municipais** (GCM) não exercem nem polícia administrativa nem polícia judiciária, tendo sua competência restrita à **conservação do patrimônio público municipal**. É o que estabelece o art.144, §8º, da Constituição Federal: os municípios poderão constituir guardas municipais **destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações**, conforme dispuser a lei (grifos do autor).

Mesmo com suas competências bem definidas, as polícias administrativa e judiciária, podem, excepcionalmente, inverterem suas funções, quando for o caso. A polícia administrativa pode agir repressivamente quando, por exemplo, interfere no funcionamento de um estabelecimento comercial ou na apreensão de mercadorias falsificadas ou contrabandeadas. Já a polícia judiciária pode agir de maneira preventiva, quando evitar que um crime seja cometido.

3 ATRIBUIÇÕES DO PODER DE POLÍCIA MUNICIPAL

O poder de polícia, como já visto, é a restrição que o poder público impõe aos particulares em benefício da coletividade. No âmbito do município, a Constituição Federal de 1988, garante o direito de o gestor legislar sobre área de interesse local, ou seja, o executivo deverá atuar nas principais áreas que compete ao município. Nesse norte, explica Lopes Meirelles (2014, p. 503) o seguinte:

Para propiciar segurança, higiene, saúde e bem-estar à população local, o Município pode regulamentar e policiar todas as atividades, coisas locais que afetem a coletividade de seu território. Mas esse policiamento administrativo se endereça precipuamente ao ordenamento da cidade, por sua maior concentração populacional e o conflito das condutas individuais com o interesse social da comunidade. Na impossibilidade de apreciarmos todos os setores de atuação do poder de polícia do Município, destacamos os principais, a saber: **(1) polícia sanitária; (2) polícia das construções; (3) polícia das águas; (4) polícia da atmosfera; (5) polícia das plantas e animais nocivos; (7) polícia dos costumes; (8) polícia dos pesos e medidas; (9) polícia das atividades urbanas em geral** (grifos do autor).

Baseado nas lições que extraímos de Costa (2014, p. 128), podemos afirmar que:

O poder de polícia municipal deve ser entendido como o conjunto de intervenções administrativas, restringindo direitos e liberdades dos munícipes, em favor de interesses da coletividade. Tal poder não se presta para suprimir a cidadania local, mas reduzir os interesses individuais em prol da coletividade (grifos do autor).

Assim, ante o exposto, considera-se que uma vez definidas as principais áreas em que o poder de polícia do Município pode atuar, iremos conceituá-las e exemplificá-las a seguir como forma de abordar de modo mais específico o objeto de estudo desse TCC que, conforme visto enseja uma ampla conceituação à luz do direito constitucional e também do direito administrativo.

3.1 POLÍCIA SANITÁRIA

A polícia sanitária diz respeito à questão da salubridade pública. Por ser um campo bastante amplo e complexo, as ações de combate à insalubridade da população podem ser feitas em conjunto com outras esferas de poder, tanto a

Federal quanto a Estadual, no objetivo de atender os anseios dos munícipes nas questões sanitárias da cidade.

No âmbito sanitário, a administração pública deve atuar tanto no combate às doenças e males já instalados, quanto, e principalmente, na prevenção de tais coisas. Nesse norte, ensina Meirelles (2014, p. 504) que:

Além de medidas de defesa e preservação contra doenças e moléstias de toda espécie, é missão do poder público dotar as comunidades de melhores condições de habitação, de alimentação, de trabalho, de recreação, de assistência médica e hospitalar, bem como prescrever normas de profilaxia e higiene que garantam ao meio ambiente, aos gêneros e às utilidades um mínimo de pureza e asseio, indispensáveis à vida humana. Por igual, o meio físico deve ser preservado de impurezas, de ruídos incômodos, de insetos nocivos, de odores nauseabundos, que o tornem intolerável para a vida normal do ser humano.

Cumpra ainda assinalar que, a União editou lei para tentar melhorar a questão da polícia sanitária municipal, trata-se da lei 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, cujo conteúdo está comentado ao final do Capítulo VII, “serviços e obras municipais”, item 6.16, “saneamento básico e a lei 11.445, de 5.1.2007” (BRASIL, 2007).

Outro ponto importante a assinalar diz respeito ao fato de que a União e os Estados também podem legislar sobre tais assuntos, pois a Constituição Federal confere a competência concorrente na matéria, para esses entes da Federação, com limitação para a União no que diz respeito **a normas gerais de proteção e defesa da saúde** (CF, art. 24, XII, e §1º, grifos nossos).

3.2 POLÍCIA DAS CONSTRUÇÕES

O poder de polícia municipal em relação às construções tem por finalidade regular as edificações particulares para que possam atender as normas de segurança, higiene e funcionalidade da obra, além de atuar no ordenamento urbano, das normas de mapeamento e a utilização do solo do município. Nesse sentido:

Esta atuação municipal encontra-se baseada na prerrogativa do poder de polícia municipal e tem como fundamento, conforme dantes mencionado, a consecução das funções sociais da propriedade e da cidade (caput do artigo 182, CF), de acordo com os princípios e diretrizes gerais apresentadas pela União. Deve então a Administração Municipal promover o adequado desenvolvimento da cidade de acordo com o Plano Nacional de

Urbanismo e as disposições presentes na Lei 10.257/2001, o chamado Estatuto da Cidade. Para a efetivação desta atuação além das previsões acerca dos instrumentos de modulação do desenvolvimento municipal constante na Lei Orgânica, o Município com população superior a 20.000 habitantes deve produzir um Plano Diretor, traçando metas mais específicas com vistas ao adequado desenvolvimento urbano, definido em substância a utilidade funcional da propriedade de acordo com as peculiaridades locais (GOMES, 2008, p. 86).

Ainda sobre o tema, explica Meirelles (2014, p.506, grifos nosso), que:

Ofundamento legal da polícia das construções está no art. 1.299 do CC, que, ao dispor sobre o **direito de construir**, condicionou-o ao respeito ao direito dos vizinhos e à observância dos **regulamentos administrativos**. Tais **regulamentos**, sendo de natureza local, competem ao Município e se expressam no **Código de Obras e nas normas urbanísticas de uso e ocupação do solo urbano**, que estabelecem o **zoneamento da cidade**; aquele fixando as condições técnicas e funcionais da edificação e estas indicando as construções e os usos próprios, tolerados ou vedados em cada zona.

A edificação particular, principalmente a residência, unifamiliar ou coletiva, é o componente primordial da cidade que maior influência exerce na existência do indivíduo e na vida da comunidade. Com tais interferências, não poderia a construção ficar isenta de controle do Poder Público, pelos males que adviriam do exercício incondicionado do direito de construir no aglomerado urbano. Daí por que toda construção urbana, e em especial a edificação, sujeita-se ao policiamento administrativo da entidade estatal competente para sua regulamentação e controle, que é, por natureza, o Município.

O Município é o responsável pelo controle das construções em razão do poder dado pela Constituição Federal (CF, art. 30, VIII) e compete a ele dispor a respeito do uso e ordenamento do território, ocupação do solo e do espaço urbano. Em face dos atributos da auto executoriedade das sanções administrativas, o próprio Município poderá aplicar, independente da via judicial, as punições previstas, amparado pelo poder de polícia administrativa que ele exerce.

3.3 POLÍCIA DAS ÁGUAS

Para evitar o desperdício e a poluição, além de fiscalizar o tratamento dispensado aos recursos hídricos, o policiamento das águas deve abranger além do uso familiar, toda a cadeia que se utiliza da água, a fim de garantir que esse recurso

natural não se esgote. Estão sujeitos ao controle de uso diversas atividades, como indústrias, atividades econômicas de menor porte, além de atividades recreativas. Nesse sentido, deve ser observado o seguinte:

O que incumbe ao Poder Público é manter a água em condições normais de ser utilizada segundo sua específica destinação. Para tanto, é necessário impedir a **poluição**, ou seja, qualquer adulteração que a torne impréstável para seus fins. Não importam a causa, a substância ou o modo pelo qual se piora seu estado natural. **Poluir** é sujar, contaminar, envenenar, imprestabilizar a água, por meios físicos, químicos ou biológicos (MEIRELLES, 2014, p.511, grifos do autor).

Além da prevenção à poluição da água pelo homem, o poder público também é responsável por não permitir o envenenamento dos recursos hídricos por fatores naturais, como a contaminação do solo por uso inadequado do terreno. Na esfera das competências a respeito do tema, explica Meirelles (2014, p. 512, grifos do autor) quando diz que:

Neste ponto, o poder de polícia do Município é comum com todas as entidades superiores – União e Estado-membro-, cabendo a cada qual atuar no campo de suas atribuições e conjugar medidas sanitárias adequadas a manter as águas em permanentes condições de utilização segundo sua preponderante destinação (CF, art.23, VI). A repressão à poluição da água, como elemento, vital da comunidade, constitui não só um **poder**, como um **dever** de toda Administração Pública, e especialmente da Administração Municipal, responsável direta pela saúde e bem-estar da coletividade local.

Esse é um aspecto importante, a considerar, pois, conforme assinalam Figueiredo Filho e Menezes (2014), o uso dos recursos hídricos precisa ser controlado pelo município para evitar o desperdício e, também, para não comprometer a segurança hídrica; dado ser esse um problema grave a ponto de se falar em crise hídrica. Esse aspecto é justificado pela forma como o governo federal está tratando a questão, tendo lançado recentemente o Plano Nacional de Segurança Hídrica cujo objetivo não é outro senão o de reduzir o risco de ocorrência de um colapso no abastecimento de água potável no país.

3.4 POLÍCIA DA ATMOSFERA

Com o objetivo de amenizar os efeitos causados pela poluição dos gases emitidos pelos veículos, indústrias, além do excesso de poeira e de substâncias

tóxicas no ar, o poder público tem a obrigação de tomar medidas visando a melhoria da qualidade do oxigênio que é respirado pela população, evitando assim um maior gasto com saúde pública e melhorando a qualidade de vida das pessoas. Sendo assim:

Fumaças, vapores e maus odores que os centros industriais emitem, em razão das emanações das fábricas e da combustão nos veículos motorizados, alteram sensivelmente a composição química do ar – o que exige da Administração Pública a adoção de medidas especiais de defesa contra essas impregnações nocivas à saúde e ao bem-estar dos cidadãos. Com esse propósito, são lícitas as exigências de colocação de aparelhos especiais para a redução dos fumos e retenção de fuligens e vapores das indústrias e dos veículos de explosão; assim como a ventilação e a renovação do ar dos ambientes fechados e tudo o mais que concorra para a purificação da atmosfera, retirando-lhe impurezas e maus odores (MEIRELLES, 2014, p.513, grifos do autor).

As instalações das fábricas, indústrias e demais atividades deverão atender todas as normas de e padrões de fiscalização da respectiva Secretaria de Meio Ambiente do Município, este responsável pela organização do zoneamento urbano e normas de combate à poluição e controle ambiental. Os locais onde esses estabelecimentos podem se instalar no município são regulamentados pela lei 6.803/1980.

Outros elementos também bastante nocivos à saúde deverão ter o cuidado necessário por parte da Administração Pública, como a poeira e os ruídos. A poeira é um elemento extremamente prejudicial à saúde da população, responsável por espalhar as partículas sólidas, propagar o calor e causar o conhecido efeito estufa, muito danoso à saúde em geral. Nesse sentido:

A **poeira**, sobre ser elemento extremamente molesto ao homem, age também como fator de aumento da temperatura, porque as partículas sólidas em suspensão retêm e propagam o calor solar, dando origem ao 'ar de forno', muito frequente nos centros urbanos nas tardes calmosas. Por esses motivos, o combate ao pó das cidades concita ao emprego de todos os meios adequados à sua extinção ou redução, tais como a pavimentação das vias públicas, a irrigação dos locais do trânsito e demais providências que visem impedir a suspensão de terras ou de qualquer material pulverizado (MEIRELLES, 2014, p.513).

Por sua vez, os ruídos estão trazendo à tona outro tipo de prejuízo à saúde da população, que é o prejuízo psicológico. O excesso de barulho vem causando transtornos contínuos na rotina das pessoas, a ponto de serem forçadas a pedir licenças médicas para tratamento de saúde por conta do estresse causado por tanto

ruído e incômodo. Sobre esse novo fenômeno trágico que assola a sociedade, explica Meirelles (2014):

Certo é que quem elege uma cidade para sua residência deve suportar os ônus que ela representa: mas é dever do Poder Público amenizar, tanto quanto possível, a propagação de ruídos incômodos aos habitantes, especialmente na hora de repouso. A esse propósito, o Autor já teve como oportunidade de decidir, em demanda entre vizinhos originada por ruídos incômodos, que o rumor das indústrias e a agitação do comércio se impõem aos cidadãos como ônus normais da vida urbana, em contraprestação das múltiplas vantagens que essas atividades lhes proporcionam; mas o ruído anormal, excessivo, insuportável, principalmente à noite, apresenta-se como ato antijurídico, ofensivo do direito ao descanso e ao sossego, irrecusável aos que labutam para ganhar o pão de cada dia.

Conforme visto anteriormente, o cerne dessa questão remete ao processo de urbanização e expansão do capitalismo que nem sempre segue os critérios estabelecidos pela legislação e normas técnicas em vigor, causando, assim uma série de problemas ambientais para o município administrar, notadamente no que concerne ao seu poder de polícia administrativa e judiciária.

3.5 POLÍCIA DAS PLANTAS E ANIMAIS NOCIVOS

Além da poluição e barulho em excesso, os municípios estão sujeitos a outros tipos de incômodos, que podem ser decorrentes de animais nocivos e plantas que podem causar alergias, doenças e mau cheiro. Vários municípios têm sofrido com a invasão de mosquitos, algumas cidades vivem o verdadeiro caos com surtos de dengue, por exemplo, obrigando o poder público a intervir em áreas particulares, utilizando sua prerrogativa do poder de polícia, em benefício da coletividade e interesse público.

A respeito do tema, Meirelles (2014, p. 516) tece o seguinte comentário:

Pelo grande mal que causam ao homem, têm merecido pertinaz combate as moscas e insetos de toda espécie; os ratos e as formigas, destruidores de alimentos e plantas. Mas não só esses animais, mas como todo e qualquer outro que se torne nocivo ou prejudicial à coletividade local colocam-se ao poder de polícia da prefeitura, ficando sujeitos a extermínio. Assim, cães, gatos, aves e outros animais domésticos ou domesticados que, deixando a casa de seus donos, passem a molestar os transeuntes ou a constituir perigo para a população, por sua ferocidade ou como portadores de doenças transmissíveis, podem ser apreendidos e eliminados sumariamente pelo Município, em defesa da incolumidade, da saúde e do bem-estar dos munícipes. Nem mesmo a autorização municipal que, em regra, é concedida aos proprietários de cães para tê-los em seu domicílio impede o

Poder Público de sacrificá-los se o interesse da coletividade o exigir. Tais autorizações, como as demais decorrentes do poder de polícia, são sempre a título precário e não obrigam a Prefeitura a permitir que esses animais vagueiem soltos pela via pública, a importunar a vizinhança e os transeuntes.

Em outro campo, diversas espécies de plantas também podem apresentar alta nocividade para a saúde, sendo que algumas pelo mau cheiro que produzem, outras que expõem substâncias tóxicas e alérgicas e são transportadas pelo vento, causando problemas respiratórios. A respeito das plantas nocivas, entende Meirelles (2014, p. 517) que:

Entre nós são conhecidas várias espécies de plantas de grande e pequeno portes que provocam intolerável coceira em quem as toca (urtigas) ou delas se aproxima em determinadas épocas (aroeirinha, pó de mico etc; outras emitem cheiro desagradável (pau-d'álho) ou desprendem pós e fibras incomodas (paineiras, taboa etc); outras são venenosas (cicuta, erva-de-rato etc). Todas essas espécies devem ser evitadas na arborização das cidades, e mesmo, eliminadas de suas adjacências, para que não venham a molestar os cidadãos. Ao município incumbe estudar as espécies de plantas adotadas na sua arborização, a fim de afastar as que não sirvam aos objetivos colimados, podendo, mesmo, ordenar a extinção das espécies daninhas (parasitas), nocivas ou venenosas, que ponham em risco a saúde pública. Não só as plantas que contenham princípios ativos venenosos ou nocivos ao homem como também aquelas que se prestem à proliferação de fungos, ou seja, hospedeiras de insetos nocivos, merecem ser policiadas pelas Administrações locais, em defesa da higiene, da saúde e do bem-estar da comunidade urbana.

O sistema de fiscalização dos Municípios sobre plantas e animais nocivos, normalmente encontra-se disciplinado em regramento contido nos seus Códigos de Posturas e Códigos de Meio Ambiente, os quais, por sua vez, seguem regramentos estabelecidos na Carta Magna de 1988 e em legislação infraconstitucional existente no nosso direito pátrio.

3.6 POLÍCIA DOS LOGRADOUROS PÚBLICOS

Os locais, públicos ou privados, onerosos ou gratuitos, que são bastante frequentados pela população, também são passíveis de policiamento administrativo por parte do Município. Esses locais, a exemplo das praças, parques, teatros e até mesmo os veículos de transporte coletivo estão sujeitos a fiscalização e da regulamentação por parte da administração municipal.

O administrador é responsável por alguns aspectos em relação aos locais de frequência elevada, a exemplo da segurança, onde a Prefeitura fiscaliza se todas as providências para o seguro funcionamento do local foram tomadas, entradas e saídas de emergência, capacidade de público, se o acesso permite o bom fluxo na circulação de veículos etc. Sobre a temática do trânsito, Meirelles (2014, p. 518) observa:

Especial atenção das autoridades locais deve merecer o trânsito de veículos e pedestres nas vias e logradouros públicos. A primeira preocupação há de ser o estabelecimento de boas normas de circulação, tendentes a descongestionar o centro urbano, os locais de comércio, os pontos de retorno. A regulamentação do tráfego e do trânsito no perímetro urbano é tarefa privativa da Prefeitura, porque só ela está em condições de conhecer as peculiaridades de cada distrito, de cada bairro e até de cada rua da sua cidade. Nessa regulamentação local, além das normas gerais contidas no Código Brasileiro de Trânsito e nos regulamentos estaduais, o Município pode estabelecer condições particulares para cada rua ou zona, atendendo às peculiaridades locais e ao perigo que oferecem à coletividade.

É atribuição do Município adotar as providências cabíveis quanto as questões da segurança no trânsito, como a devida conservação das ruas, a sinalização para os condutores e pedestres, a exemplo dos semáforos, placas e faixas de pedestres. O dever do Município é providenciar todas as medidas necessárias no sentido de garantir a segurança e o conforto da população em geral.

Em relação aos logradouros públicos, assiste ainda ao Município outras obrigações, como a correta e permanente manutenção dos referidos locais, cuidando da limpeza e da aparência. É preciso que os locais de frequência coletiva estejam sempre limpos, a fim de proporcionar dignidade a quem se dispõe a desfrutar desses ambientes.

O conforto e a aparência também precisam estar sempre em dia, para que se possa proporcionar o bem-estar de quem faz o uso do equipamento. Além de que serve de incentivo para que as pessoas possam sair de suas casas e frequentar os espaços destinados à prática do esporte, lazer e cultura, por exemplo. Torna-se imprescindível o policiamento dessas áreas nos quesitos de segurança, conforto, aparência e funcionalidade.

3.7 POLÍCIA DE COSTUMES

Tem o objetivo de combater alguns indivíduos que não agem de acordo com as normas éticas e morais que a sociedade espera. Tais indivíduos não precisam de repressão policial, mas de restrições em suas condutas individuais em razão de influenciarem negativamente a coletividade. Nesse sentido, explica Meirelles (2014, p. 521) que:

A polícia de costumes visa combater os males, vícios e perversões com os quais certos indivíduos atentam contra a moral, a decência, o trabalho e as boas maneiras da sociedade. Nem todo vício requer ação policial, senão aquele que, por sua gravidade e efeitos danosos, afetam o bem-estar coletivo. Vícios e atitudes individuais existem que, embora reprováveis do ponto de vista ético, não causam prejuízo à coletividade, dispensando, por isso mesmo, repressão ou prevenção estatal; ao passo que outros não só afetam seu portador, como se propagam, e corrompem a sociedade, moral, física e economicamente, pelo que interessa ao Poder Público combatê-los. No elenco dos males sociais danosos e corruptores, que convém ao Poder Público prevenir e debelar, entram a prostituição, as perversões sexuais, a vadiagem, a embriaguez, a mendicância, os jogos de azar, o uso de entorpecentes, a obscenidade pública e outras formas de rebaixamento da dignidade humana.

No uso regular do poder de polícia, inerente a entidade estatal, pode o Município opor restrições às atividades e à conduta individual com o fito de debelar, no seu território, as manifestações viciosas, imorais ou indignas dos cidadãos, impedindo, assim, que o mau exemplo frutifique, em detrimento da moral coletiva.

Os cidadãos que exercem atividades ou profissões em contato com o público também ficam sujeitos aos limites de comportamento que a administração pode exigir, sempre restringindo a liberdade individual por um objetivo maior, que é o bem-estar coletivo e do interesse público. O poder público deve exigir de seus administrados um padrão de comportamento digno com a moralidade e a ética.

3.8 POLÍCIA DE PESOS E MEDIDAS

Todas as atividades praticadas pelos cidadãos estão sujeitas a medições, e essas atividades terão um modo de aferição, que são valoradas com intuítos econômicos. Por essa razão, todas as Nações modernas utilizam um padrão único de pesos e medidas, o chamado sistema decimal, a fim de universalizar e equalizar todas as mensurações feitas. No âmbito municipal, explica Meirelles (2014, p. 525, grifos do autor) que, objetivamente falando:

A competência para legislar e impor o sistema de pesos e medidas é da União, por expressa reserva constitucional (art.22, VI), e sobre tal matéria foi editada a Lei 5.966, de 11.12.1973, que instituiu o **Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial e criou o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial/INMETRO**, cuja organização era disposta no Decreto 79.206, de 4.2.1977, revogado pelo Decreto 10, de 16.1.2001, que, por sua vez, 'aprova a Estrutura Regimental do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, e dá outras providências'. Assim, ao Município cabem, por delegação da União, a fiscalização e aferição local de pesos e medidas, com observância de todas as normas do sistema nacional, visando a impedir a fraude e a lesão ao público na aquisição de gêneros e qualquer outro bem ou utilidade.

O Município não deve permitir que sejam utilizados, em seu território, quaisquer outros meios de aferição que não estejam de acordo com a legislação e ao sistema oficial de metrologia, haja vista o seu dever de fazer cumprir o princípio da legalidade, abordado anteriormente nesse estudo.

Esse aspecto de fiscalização é de competência dos Procon's municipais cuja estrutura está organizada para inspecionar e promover a defesas dos consumidores, conforme estabelece a legislação contida no Código de Proteção e Defesa do Consumidor²⁶. Esse aspecto é importante por referir-se não apenas aos pesos e medidas, mas, também a qualidade e validade dos produtos, informações contidas nas embalagens, dentre outros aspectos pertinentes ao tema em foco.

3.9 POLÍCIA DAS ATIVIDADES URBANAS EM GERAL

Além de todas as áreas já mencionadas em que o Município atua com o poder de polícia, compete a ele ordenar a vida na cidade. Essa fiscalização diz respeito desde a localização de certos estabelecimentos, até ao devido pagamento de taxas e permissões para o legal funcionamento do recinto. Nesse sentido, é importante atentar para o aspecto que segue:

Para esse policiamento, deve o município indicar o proceder do administrado, regulamentar a fiscalização e cobrar as taxas estabelecidas por lei. Nessa regulamentação se incluem a fixação de horário do comércio em geral e das diversificações para certas atividades ou estabelecimentos bem como o modo de apresentação das mercadorias, utilidades e serviços oferecidos ao público. Tal poder é inerente ao Município para a ordenação da vida urbana, nas suas exigências de segurança, higiene, sossego e bem-

²⁶ Foge ao escopo desse estudo traçar os contornos mais preciso da discussão em torno dessa temática, motivo pelo qual nos limitamos a fazer apenas uma chamada alertando para a sua importância.

estar da coletividade. Por isso, a jurisprudência tem consagrado reiteradamente a validade de tal regulamentação e das respectivas sanções, como legítima expressão do interesse local (MEIRELLES, 2014, p.525).

O Município detém a competência para, por exemplo, fixar o horário do comércio, porém não pode estabelecer as normas das atividades dos estabelecimentos, de competência privativa da União. O Município é o responsável ainda por ordenar a afixação de anúncios no perímetro urbano, por interferir na estética e na aparência da cidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pretendeu-se neste estudo, avaliar, no âmbito municipal, o poder que a administração pública tem de controlar as ações dos seus administrados, quando tais ações prejudicarem um interesse maior, que é o interesse público, assim como o da coletividade. O poder público tem obrigação de defender os interesses do povo, mesmo que para isso seja necessário o uso da força ou de qualquer outro meio, desde que legal, para se fazer cumprir as regras sociais, utilizando para isso o seu poder de polícia, o qual é estabelecido com base no princípio da legalidade.

Os municípios brasileiros são amparados pela Constituição Federal de 1988, do Código Tributário Nacional, do Estatuto da Cidade, além de outras normas que avalizam o cumprimento do Poder-dever que estes entes têm de defender os interesses dos cidadãos, utilizando para isso a coercibilidade, ou seja, o poder que têm a administração pública de fazer cumprir por imposição, as decisões administrativas, sem, entretanto, agir arbitrariamente ou com abuso de poder.

Contudo, cabe ao próprio administrado a conscientização que precisa colaborar para o bom relacionamento da sociedade com Estado, respeitando as leis e diretrizes impostas pela administração pública, evitando assim o desequilíbrio na relação poder público e a sociedade. Nesse contexto, é preciso ter claro que todo o procedimento a ser realizado depende de atos normativos tanto de alcance geral quanto àqueles específicos que determinam, por exemplo, o fechamento de estabelecimento comercial funcionando irregular, o guinchamento de veículos, a demolição de uma obra edificada em terreno não permitido como uma área de preservação permanente, ou ainda um terreno público, por exemplo.

É bastante comum encontrarmos na mídia notícia de arbitrariedades cometidas por agentes públicos do município no exercício do seu poder de polícia administrativa, colocando em evidência as suas limitações, tendo em vista a consideração de que os direitos e garantias individuais estão assegurados na Constituição de 1988, sendo necessário, portanto, nas ações desenvolvidas pelo Município considerar esses limites.

Embora o agente público seja dotado do poder de discricionariedade nas ações que desenvolve, não se pode deixar de mencionar que o poder de polícia só pode ser utilizado para atender ao interesse público para não caracterizar qualquer desvio no uso das normas administrativas que devem dar suporte legal para sua execução, conforme foi discutido nesse estudo.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: MÉTODO. 2011.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. **Lei 5.172**, de 25 de Outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. **Lei nº 11.445**, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. **Lei nº 6.803**, de 2 de julho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6803.htm>. Acesso em: 28 abr. 2015.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 6 ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FIGUEIREDO FILHO, Francisco Freire de; MENEZES, M^a do Socorro da S. Menezes. *Direito ambiental: sinopses jurídicas*. 2. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: CL EDIJUR, 2014.

GOMES, Marina Evangelista de Holanda. *Poder de polícia municipal e função social da propriedade urbana*. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 50, fev. 2008.

Disponível em:

<[HTTP://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4481](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4481)>. Acesso em: 28 abr. 2015.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Helly Lopes. ***Direito municipal brasileiro***. 17 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SANTOS FILHO, José Carvalho dos. **Manual de direito administrativo**. 25 ed. rev. ampl. e atual. até a Lei nº12.587, de 3-1-2012, São Paulo: Atlas, 2012.

TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E DA COMUNICAÇÃO: ESTUDO DA INFLUÊNCIA NO ENSINO-APRENDIZAGEM

INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGY: STUDY OF INFLUENCE IN TEACHING-LEARNING

WAIWELL JONATHAN DA SILVA VICENTE*

RESUMO

Tendo por objetivo estudar a influência da Tecnologia da Informação e da Comunicação (TIC's) no processo de ensino-aprendizagem, diante das demandas da sociedade da informação, esse trabalho elaborado com base na metodologia aplicada a pesquisa bibliográfica e ao estudo exploratório apresenta uma abordagem conceitual englobando a definição de tecnologia da informação, de virtualização e de realidade virtual para introduzir o papel da educação nesse contexto enfatizando atuação do professor na condução do processo ensino-aprendizagem. Trata também dos componentes básicos envolvidos pelas TIC's destacando a forma como os alunos são atingidos pelas as mesmas, a necessidade de formação do professor para desenvolver essa competência e o novo papel que deve ser assumido pela escola *online*. Na conclusão é apresentada uma breve síntese dos pontos enfatizados levando em consideração os objetivos do estudo os quais permitem admitir que a influência principal das TIC's no processo de ensino-aprendizagem decorre das possibilidades de simulação e integração do aluno com o conteúdo que está sendo estudado.

PALAVRAS-CHAVE: Tecnologia da Informação e da Comunicação. Ensino-Aprendizagem. Interação.

ABSTRACT

In order to study the influence of Information and Communication Technology (ICTs) in the teaching-learning process, given the demands of the information society, this work, based on the methodology applied to bibliographic research and exploratory study, presents a conceptual approach encompassing the definition of information technology, virtualization and virtual reality to introduce the role of education in this context emphasizing the role of the teacher in the conduct of the teaching-learning process. It also deals with the basic components involved in ICTs, highlighting how students are affected by them, the need for teacher training to develop this competence, and the new role that must be assumed by the online school. In the conclusion, we present a brief summary of the points emphasized taking into account the objectives of the study which allow us to admit that the main influence of the ICT in the teaching-learning process stems from the possibilities of simulation and integration of the student with the content being studied.

* Possui Graduação em Geografia pelo Centro Universitário de João Pessoa. Tem Pós-Graduação em Metodologia do Ensino Superior pela Faculdade de Enfermagem e Medicina Nova Esperança e também possui Pós-Graduação em Gestão e Planejamento em Ensino Aprendizagem pelo Centro Universitário de João Pessoa. Possui experiência na área de Educação, com ênfase em Ensino-Aprendizagem, atuando principalmente nos seguintes temas: Geografia Fundamental, Educação de Jovens e Adultos e Gestão Empresarial. E-mail: waivell1@hotmail.com.

KEY WORDS: Information and Communication Technology. Teaching Learning. Interaction.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este trabalho focaliza como eixo temático a influência da Tecnologia da Informação e da Comunicação (TIC's), no processo ensino-aprendizagem procurando contextualizar o assunto a partir de sua base conceitual enfatizando a sua importância na sedimentação do conhecimento mediante a aplicação de métodos e técnicas indicadas para cada situação de aprendizagem, tendo em vista os objetivos previamente definidos em cada disciplina.

Inicialmente, observa-se que, a TIC's se transformou em um divisor de águas entre o ensino tradicional e o ensino moderno altamente tecnificado, inclusive com *games* para tornar a aula mais atrativa para os alunos, pois nela, podemos analisar, mediante trabalhos acadêmicos, os incluídos e os excluídos da sociedade informatizada, como característica que está se tornando predominante na sociedade atual.

É importante esclarecer que, hoje nos deparamos com um mundo globalizado onde está se exigindo uma maior qualificação profissional, com reciclagens e atualização em todas as áreas do conhecimento, tornando o mundo do trabalho cada vez mais competitivo. Isso inclui o campo da educação haja vista que o processo ensino-aprendizagem se torna mais eficaz com aplicação dessas TIC's, em função destas despertarem no educando maior interesse pelo tema tratado, inclusive com busca de aprofundamento através de pesquisas, demonstrando força de vontade por querer aprender sem que o educador busque meios de pressão para que isso aconteça.

Assim sendo, esse estudo torna-se de interesse para os profissionais que atuam na educação diante da perspectiva de visualizar o processo ensino-aprendizagem sob o prisma da tecnologia que torna o referido processo um atrativo para o educando, ao mesmo tempo em que torna o trabalho do educador mais produtivo.

Na feitura do referido estudo, utilizou-se a pesquisa bibliográfica que consistiu na busca de informações nas seguintes fontes de pesquisa: livros, periódicos, revistas especializadas e visitas a *web-sites*, nos quais foram encontrados os elementos que estruturam o seu eixo temático. Nessa perspectiva,

historicamente, conforme expõem Jackson e Ferreira (2006), observa-se que a Revolução Tecnológica trouxe uma preocupação excessiva para os diferentes segmentos da sociedade, não só pela facilidade porque transmite e recebe a informação em tempo real, como também pelos problemas que gera com o uso inadequado da mesma.

Isso está fazendo com que se busque soluções para esse problema que é global, e que “interfere no desenvolvimento socioeconômico de nações inteiras, afetando principalmente a formação do trabalhador e, conseqüentemente, a oferta de trabalho” (JACKSON; FERREIRA, 2006, p.36).

Essa observação é importante uma vez que do processo ensino-aprendizagem depende a qualidade da força de trabalho que está sendo demandada pelo mercado global, ou seja, é preciso atentar para o seguinte problema: nem todo cidadão recebe formação adequada para competir nesse mercado que se torna a cada dia mais exigente.

Também é importante situar uma outra questão de interesse desse estudo: associado a essa Revolução Tecnológica, atualmente nos deparamos com o problema da exclusão digital, que no caso do Brasil e do Nordeste em particular, a referida questão assume proporções de natureza grave, devido à negação dos direitos básicos do indivíduo como cidadão pela falta de acesso aos mecanismos da TIC que deveria lhe proporcionar uma formação compatível com as exigências do mercado de trabalho característico da sociedade da informação.

É necessário que se diga o seguinte: a exclusão social, que ao ser corrigida ou sanada, segundo a maioria dos estudiosos no assunto referente à proposta da inclusão digital, seria o meio de integrar o indivíduo à modernidade, conhecida como sociedade do conhecimento, cujos mecanismos extrapola o próprio universo do indivíduo permitindo-lhe navegar no *cyber espaço*²⁷.

Diante do exposto, a primeira questão a ser enfatizada nesse estudo engloba o seguinte posicionamento: de que adianta o contato do indivíduo com o mundo externo, se ele não terá condições de atuar sobre ele por ser algo da exclusão digital? Faz-se oportuno observar, como complemento da questão anteriormente enunciada que, na área da educação, as Tecnologias da Informação e

²⁷Esse aspecto é discutido por Lévy (2005), no capítulo que trata da virtualização do saber e, portanto, deve ser consultado para maior aprofundamento sobre as simulações tendo em vista a transmissão do conhecimento.

da Comunicação (TIC's) tornam-se mais significativas, pois, possibilitam a comunicação do pensamento em forma de conhecimento que deve ser assimilado pelo educando na sua vida cotidiana.

Além disso, a utilização das TIC's favorece a articulação entre diversas áreas do conhecimento, servindo como suporte visual à apresentação da informação na sala de aula, possibilitando a simulação de modelos; de recurso informativo eletrônico através da consulta a enciclopédias digitais e de novas possibilidades de trabalho²⁸.

Os alunos e os professores têm à sua disposição programas de modelação e simulação, programas abertos centrados na resolução de problemas ou em atividades de investigação, estes constituem auxiliares no estudo das diferentes disciplinas, tornando-as mais interessantes, despertando no aluno o interesse em aprender e aprofundar sobre as temáticas e suas diversas aplicações, facilitando o trabalho do professor na transmissão do conhecimento que se torna mais palpável e concreto.

Do ponto de vista teórico desenvolvido por Lévy (2005), o tipo de ferramenta informática disponível é variada, classificando-se de acordo com o tipo de software que pode ser aplicado em cada campo do conhecimento. É importante frisar o seguinte: para que as TIC's tenham um resultado positivo na educação é preciso mudar a concepção de ensino centrado no professor e passar a adotar metodologia que incentive o aluno a problematizar e a buscar resultados para os seus questionamentos.

Além disso, observa-se que, o número de professores utilizadores das TIC's é ainda reduzido, sem contar que as condições nas escolas são desmotivadas e existem, ainda, várias escolas sem uma sala multimídia. Acrescente-se a isso o fato de que, os professores não recebem formação na área específica da informática de base, sendo necessário incentivar o desenvolvimento de disciplinas que alertem os alunos para a potencialidade das TIC's.

Ante ao exposto, levando em consideração o argumento desenvolvido por Lévy (2005), verifica-se que é preciso tornar a aplicação das TIC's uma rotina contínua e sistemática com objetivo de preparar o profissional da educação para exercer melhor as suas funções profissionais no sentido de contribuir com a

²⁸Essa é a essência do trabalho envolvendo as TIC's e os objetos de aprendizagem com simulações que fazem com que o aluno visualize os aspectos teóricos que lhe estão sendo transmitidos.

formação direcionada a preparação de um aluno qualificado para o mercado de trabalho característico da sociedade do conhecimento.

Com base na fundamentação acima apresentada o problema de pesquisa foi direcionado para esclarecer a seguinte questão: como as TIC's podem influenciar no processo de ensino – aprendizagem de modo a atender a necessidade da sociedade da informação?

2 CONCEITUAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC's)

Na visão de Lévy (2005), as TIC's podem ser conceituadas como tecnologias e instrumentos usados para compartilhar, distribuir e reunir informação, bem como para comunicar-se umas com as outras, individualmente ou em grupo, mediante o uso de computadores e redes de computadores interconectados via Internet.

De maneira geral, a expressão TIC's é utilizada para abranger as inovações tecnológicas e a convergência de informação e comunicação, que estão transformando nosso mundo na chamada Sociedade da Informação e Conhecimento. São as chamadas “novas mídias”, caracterizadas pela confluência de diversos veículos, propiciada pela Internet e pelos sistemas digitais.

Conforme indicado por Barros Filho (2003), as TIC's podem ser definidas como o conjunto de inovações em microeletrônica, computação (hardware e software), telecomunicações e optoeletrônica (microprocessadores, semicondutores, fibra ótica), que permite o processamento e armazenamento de enorme quantidade de informação, juntamente com sua rápida distribuição através de redes de comunicação.

Complementando o que foi dito acima Lévy (2005), expõe que a nova técnica deveria ter, pelo menos, três características; durabilidade, profundidade e clareza. Com isso, daria àqueles que a possuíssem a capacidade de ler, reler, meditar e analisar o que fosse produzido e registrado, ou seja, foi a partir dessa necessidade, que foi criada a escrita.

A escrita fonética foi se desenvolvendo muito rapidamente, mais precisamente na Grécia. A partir daí, houve necessidade de se facilitar a comunicação, dando nomes às letras, como as consoantes e vogais. No século XV,

os indivíduos já se preocupavam em preparar e reproduzir os livros através da técnica de copiar, a mão, os livros já existentes. Infelizmente, porém, esses livros ficavam restritos às pessoas que possuíam recursos financeiros suficientes para ter em mãos tal reprodução.

Com o advento da impressão, no entanto, milhares de livros poderiam ser impressos. Tal invento espantou o mundo. Logo depois veio a prensa, sabe-se que o papel foi inventado bem antes, provavelmente na China em VII. Os "possuidores" do poder na época, isto é os escribas, os padres, as elites políticas, os eruditos etc., começaram a se preocupar, pois começavam a perder o monopólio da escrita e da leitura (BARROS FILHO, 1995).

Em 1843, Bain e Backwell imaginaram poder realizar uma transmissão de imagens à distância. Entretanto esta ideia só veio a realizar-se muito tempo depois. Com a deflagração da Segunda Grande Guerra, houve uma interrupção no processo de desenvolvimento da produção durante o período que durou o conflito. Segundo Ball-Rokeach, DeFleur (1997) a televisão herdou as tradições do rádio e promoveu, conseqüentemente uma grande mudança social. Sua tecnologia, já bem avançada, passou a ajudar a fabricação em série e a servir um público que ansiava por novas tecnologias.

Modernamente, o homem vive a febre da internet, a rede mundial de computadores que interliga pessoas de todos os continentes. Para tanto, basta que se tenha uma linha telefônica, um computador com *fax-modem* e um programação de navegação na rede. Vive-se a expectativa da união texto-imagem-som em um aparelho mais sofisticado que o computador, a TV de alta definição (HDTV), que será capaz de inserir o homem moderno na era da telemática através de um mero aparelho eletrodoméstico (GIACOMANTONIO, 1987).

Na educação essa tecnologia não pode ser inserida aleatoriamente, porque os objetivos podem ser desviados. A escola tem se tornado uma difusora de novas tecnologias, a fim de permitir que seus alunos tenham chances de participar da concorrência de mercado de trabalho. Portanto o uso das novas tecnologias é uma necessidade que se mostra cada vez mais evidente.

Qualquer iniciativa que venha a estimular a participação do indivíduo, quer na sala de aula, quer na sociedade, deve ser estimulada. A implantação de vários projetos de uso das novas tecnologias na sala de aula precisa ser acompanhada de um estudo mais aprofundado de viabilidade técnica e operacionalização desses

projetos a fim de que boas ideias não se transformem em novos projetos fracassados.

O que se questiona, em face dos objetivos desse estudo, é se todo esse avanço promovido pelas novas tecnologias de informação e comunicação está sendo capaz de contribuir para que o homem se torne um "ser" mais participante na sociedade em que vive, ou seja, será que as TIC's estão contribuindo efetivamente para atender as necessidades do homem na sociedade da informação?

O questionamento exposto acima toma como referência o fato de que, historicamente, o processo de evolução dos meios através dos quais os homens se comunicam tem demonstrado que esses meios tanto podem contribuir para a participação e "libertação" do cidadão quanto para seu aprisionamento. Depende da forma como os meios de informação e comunicação estão sendo utilizados: se numa sociedade democrática ou numa sociedade totalitária (LÉVY, 2005).

Do ponto de vista de Giacomantonio (1987) computador via internet, abre caminho para a união do texto, do áudio e da imagem, com a possibilidade de interação em tempo real. Assim, não se sabe qual papel poderá ser exercido pelos outros meios de comunicação de massa. A internet abre novos horizontes para o processo educativo e põe em cheque todo o processo formal que vigorava até então. A união do texto, do áudio e da imagem faz com que o papel do professor comece a ser repensado e aponta para um futuro no qual só há uma certeza: a mudança constante.

2.1 O QUE É VIRTUAL?

Muitas pessoas associam o virtual a uma coisa que não existe. Um exemplo disso são frases do tipo: "só tenho dinheiro virtual agora [...]. Por enquanto meu carro só é virtual". Como é possível constatar o terno virtual é sempre empregado com algo fora da realidade, o que se opõe ao real, mesmo sendo colocado ao nível de senso comum.

Lévy (2005) mostra que o virtual não se opõe ao real e sim ao atual. Virtual é o que existe em potência e não em ato, para explicar melhor cita o exemplo da árvore e da semente, que se baseia num exemplo de que toda semente é potencialmente uma árvore, ou seja, não existe em ato, mas existe em potência. Mas, o referido autor também mostra que nem tudo que é virtual necessariamente

se atualizará. Para mostrar essa afirmação ele diz que, se pegarmos o exemplo da semente novamente e colocarmos numa situação em que ela foi engolida por um pássaro, jamais ela poderá ser uma árvore.

A atualização é um processo que parte, quase sempre, de um conjunto de problema para uma solução. Já a “virtualização passa de uma solução dada a um (outro) problema” (LEVY, 2005, p. 18). Em outras palavras, o que o citado autor quer dizer é que virtualizar é problematizar, questionar, é processo de criação. Seguindo essa linha de raciocínio pode-se afirmar que um ambiente virtual é um lugar onde se cria significados e onde seres humanos e objetos técnicos interagem, ampliando a construção de conhecimentos e em consequência o aprendizado.

O virtual apresenta uma influência significativa no processo de ensino – aprendizagem porque proporciona condição de visualização de conceitos que seriam apresentados aos alunos de forma abstrata, ou seja, esse ambiente por criar significado ao conteúdo que está sendo transmitido torna o referido processo mais eficaz.

2.2 REALIDADE VIRTUAL

A realidade virtual permite que aprendizagem ocorra mediante visita a lugares onde jamais o estudante poderá estar na vida real. Isso ocorre, talvez, porque o lugar seja muito pequeno para ser visto ou muito grande para ser examinado como um todo, ou muito caro ou muito distante, ou por outro motivo qualquer.

A realidade virtual, segundo Serolli (2007), permite que a pessoa possa mover coisas que são muito pesadas, muito leves ou muito caras e perigosas para mover. A realidade virtual permite ainda que sejam visitados lugares em períodos diferentes de tempo e com uma rapidez tão grande que sem ela seria impossível fazê-lo em uma vida toda. Pode-se, por exemplo, ver o mundo hoje e em um instante viajar 10 mil anos no passado e ver como era a situação naquela época.

Serolli (2007) mostra que a potencialidade da realidade virtual está exatamente no fato de permitir a exploração de alguns ambientes, processos ou objetos, não através de livros, fotos, filmes ou aulas, mas através da manipulação e análise virtual do próprio alvo do estudo, ou seja, através do objeto de aprendizagem.

A realidade virtual permite que se façam experiências com o conhecimento de forma interativa. Serolli (2007) comenta que, das outras tecnologias como a televisão, fotografia, Multimídia, o maior diferencial é permitir que um estudante aprenda sobre um assunto inserido em seu contexto, e assim, receba a cada ação que fizer uma realimentação deste contexto, caracterizando o processo de interatividade anteriormente comentado.

O uso de realidade virtual aplicada à educação ainda está no início de sua caminhada. No geral parece existir um consenso de que a realidade virtual pode ajudar no processo de ensino, pois atualmente as pesquisas estão indo em direção de identificar como isto pode ser feito e ainda de como avaliar se a realidade virtual de fato é útil para o processo, bem como quais os seus custos, suas implicações e possíveis desvantagens, uma vez que as vantagens estão representadas principalmente pela interação do aprendiz com o objeto de aprendizagem.

Argumentado sobre a forma de aplicação da realidade virtual ao ensino-aprendizagem, Serolli (2007) mostra que é possível dividir a maneira como se conhece o mundo em duas linhas. Numa delas, as experiências de 1ª pessoa, o indivíduo conhece o mundo como resultado de sua interação diária com ele. Este tipo de conhecimento é direto, subjetivo e, muito frequentemente, inconsciente, ou seja, não se sabe ou não se tem claro, que se sabe alguma coisa. Na segunda forma, as experiências da 3ª pessoa que se conhece o mundo na forma como ele é descrito por alguém. Este conhecimento é objetivo, consciente e explícito, ou seja, sempre se sabe quando ele está sendo adquirido, pois ele é ensinado por alguém.

Experiências de 1ª pessoa são naturais, privadas e predominam no dia-a-dia, na interação de cada pessoa com o mundo. Nesta visão a interação com um computador é uma experiência de 3ª pessoa. Apesar de poder manejar o *mouse* e o teclado com um nível de habilidade tal que torne automático, quando uma informação surge, é como se alguém estivesse transmitindo para o indivíduo.

A ideia de imersão, da realidade virtual, segundo Serolli (2007) consiste em buscar uma forma de permitir a interação com uma informação através de uma experiência de 1ª pessoa onde o usuário não tenha que criar metáforas para relacionar o dado da tela com o real e sim possa explorar o dado como se ele de fato existisse.

Segundo o citado autor, há diversas razões para usar a realidade virtual na educação, entre elas destacam-se: maior motivação dos usuários; o poder de

ilustração da realidade virtual para alguns processos e objetos é muito maior do que outras mídias; permite uma análise de muito perto; permite uma análise de muito longe; permite que pessoas deficientes realizem tarefas que de outra forma não são possíveis; dá oportunidades para experiências; permite que o aprendiz desenvolva o trabalho no seu próprio ritmo; não restringe o prosseguimento de experiências ao período da aula regular; permite a que haja interação, e desta forma estimula a participação ativa do estudante.

Cada pessoa prefere aprender de uma maneira diferente, algumas são visuais, auditivas, algumas preferem explorar, outras deduzir. Em cada estilo, pode-se usar a realidade virtual de uma forma diferente, ou seja, para pessoas com problemas no entendimento de equações, teorias, e princípios a realidade virtual pode ser usada para materializar estas informações. Em matemática, por exemplo, pode-se fazer um aluno "caminhar" sobre uma superfície que representa uma equação e a partir disto fazê-lo compreender conceitos como curvatura, ponto de inflexão, entre outros.

Para aqueles que são visuais e não auditivos e preferem gráficos imagens a explicações e fórmulas, a realidade virtual, segundo Serolli(2007), novamente é útil, principalmente em função de seu aspecto altamente visual. Para pessoas que preferem aprender pela exploração ao invés da dedução, a realidade virtual pode permitir a análise detalhada muitas vezes impossível por outros meios.

Para aqueles que aprendem melhor de forma ativa, interagindo com o ambiente, ao invés de um aprendizado reflexivo, ponderado e introspectivo, a realidade virtual pode criar ambientes altamente interativos, permitindo a manipulação direta com um ambiente que responda às ações do usuário.

Para quem, no entendimento de um processo complexo, precisa realizar uma análise global, com as inter-relações entre as partes, ao invés de uma análise de cada parte, a realidade virtual pode auxiliar como ferramenta de visualização colocando o usuário, ou aprendiz, na condição de super observador do processo, dando a ele uma visão geral do ambiente em estudo.

3 O PAPEL EDUCATIVO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Entender o papel educativo dos meios de comunicação implica em considerar a evolução do conhecimento humano. Esse entendimento se torna

possível com base na argumentação apresentada por Witkowski (1995), mostrando que o homem primitivo caçava, com o intuito de garantir a sobrevivência, seus métodos eram baseados em respostas herdadas por seus ancestrais ou por seu próprio instinto.

Continuando o seu argumento Witkowski (1995) relata que, o comportamento adquirido através do processo de comunicação era quase nenhum, pois os grupos não sentiam falta desse tipo de comunicação. À medida que as transformações foram ocorrendo e a capacidade cerebral dos primitivos foi se desenvolvendo, tornou-se necessário que novos instrumentos auxiliares ao processo de comunicação humana fossem desenvolvidos.

Muito tempo depois, o homem passou a adotar grunhidos, muita gesticulação e alguns outros sinais para se comunicar. Os sinais foram apreendidos pelos grupos, compartilhados por todos, dando a eles o sentido de participação, pois já sentiam necessidade de se comunicar, mas precisavam de um método de comunicação que desse às futuras gerações mecanismos capazes de indicar como havia sido o processo de comunicação de seus ancestrais, ou seja, necessitavam descobrir uma forma de registrar os símbolos e os sinais usados na comunicação (WITKOWSKI, 1995).

Nessa época já se buscava maneiras de simplificar a vida em grupo. Um desses avanços foi à instauração da troca de mercadorias. A troca era necessária para se ter uma vida equilibrada. Usavam os gritos quando o perigo era eminente. Alguns gestos significavam que havia comida na área, sinais específicos significavam acasalamento e outros uma grande caçada.

As pinturas e desenhos tinham uma relação muito grande com o dia-a-dia. Pintavam nos muros das cavernas, figuras de caça. Em relação aos grunhidos e gritos, a técnica da pintura já dava sinais de que as novas tecnologias não eram apenas formas de registrar a modo de vida daqueles povos. Eram, também, os primeiros indícios do processo evolutivo de educação e comunicação dos seres humanos (WITKOWSKI, 1995).

Aproximadamente 1 milhão de anos depois, se deu o advento do fogo, provavelmente na China, uma das grandes descobertas que deu origem a evolução das técnicas de sobrevivência do ser humano e por volta de 1.6 milhão de anos o homem já adotava um sistema de linguagem pleno de desenvolvimento, tendo a partir daí grandes progressos.

Sabe-se que a civilização suméria foi a primeira a usar a escrita, entretanto eram somente os sacerdotes que detinham o domínio das técnicas de escrever. Logo depois vieram os egípcios, que foram os inovadores do sistema hieróglifos ou como um sistema de símbolos. No início, eram gravados em pedras, e, com o tempo, foram pintados e desenhados com grande habilidade. Cada desenho tinha um significado a ser descoberto, cada símbolo uma idéia, coisa ou conceito (LÉVY, 2005).

Para se descobrir o que significava cada mensagem, tinha que se ter conhecimentos de um enorme número de símbolos. Em princípio, os que obtinham tal conhecimento restringiam-se aos grandes especialistas. Os antigos escribas estudavam durante muito tempo para poderem dominar tais informações. Com isso, passaram a exercer um poder quase absoluto (LÉVY, 2005).

Os sumérios foram os responsáveis pelo início de uma escrita mais estilizada. Descobriram, com isso, que não eram necessários desenhos para produzir imagens e sim caracteres distinguíveis, com significados determinados. Depois de tudo isso, a escrita fonética foi se desenvolvendo muito rapidamente. Disseminando-se em toda a Grécia. A partir daí houve uma grande necessidade de facilitar a comunicação, dando nomes às letras, como as consoantes e vogais (LÉVY, 2005).

A escrita foi, sem dúvida, uma das tecnologias de comunicação mais importantes para o progresso da humanidade e para o desenvolvimento do conceito de comunicação de massa. Sem ela, provavelmente, a história das grandes civilizações do mundo estaria perdida. Gutenberg proporcionou as condições técnicas para que o jornal se transformasse no primeiro veículo de comunicação de massa. Por isso, a análise do papel educativo dos meios de comunicação será iniciada pelo jornal, ou seja, a forma de comunicação de massa escrita, a mais tradicional e mais importante tecnologia de comunicação descoberta pelo homem (LÉVY, 2005).

Da escrita até os dias atuais, a tecnologia da informação e comunicação evoluiu de forma significativa chegando ao emprego da informática ou da multimídia, caracterizando uma interconexão digital que permite uma visualização tridimensional e interativo facilitando tanto a aprendizagem do aluno quanto a transmissão do

conhecimento para o mesmo por parte do professor²⁹

3.1 AS TIC's E OS PROFESSORES

Para Witkowski (1995) as TIC's assumem cada vez mais uma forte influência e importância na educação, pois além de conseguirmos chegar a uma vasta rede e diversidade de informação, possibilitam que o conhecimento se alargue a um conjunto mais amplo de pessoas, permitindo, deste modo, uma aprendizagem contínua e autônoma.

De acordo com Skinner (1972) as TIC's na educação promovem interações entre alunos e professores, ou até mesmo entre alunos que se encontrem em locais diferentes e distantes. No entanto, para que a sua aplicação seja feita de forma correta é necessário que os professores não se sintam ultrapassados, nem tenham medo de aprender coisas novas, ou seja, é preciso uma formação dos professores neste domínio, uma vez que as concepções metodológicas das TIC's são diferentes dos métodos tradicionais.

Nota-se, ainda, uma falta de conhecimento e competências, por parte dos professores (e não só) em alguns programas. Logo, a principal preocupação terá de ser a de formar professores que saibam utilizar e que se sintam familiarizados com essas novas tecnologias, e que as saibam adaptar às suas disciplinas.

Algumas competências que os professores terão de desenvolver o conhecimento de implicações sociais e éticas das TIC's; a capacidade de uso de software utilitário; a capacidade de uso de TIC's em situações de ensino-aprendizagem (BARROS FILHO, 1995).

Os aspectos elencados acima são fundamentais para o entendimento das influências que as TIC's proporcionam em relação ao processo de ensino – aprendizagem tendo em vista a materialização do conhecimento que essas tecnologias proporcionam, em face do seu processamento automático, veloz e preciso, independente da área do conhecimento solicitado.

3.2 AS UTILIZAÇÕES DAS TIC's

De acordo com Lévy (2005), a utilização das TIC's no meio educacional

²⁹A esse respeito consultar o capítulo que trata da virtualização da comunicação in Lévy (2005).

trouxe bastantes benefícios e interações no processo de ensino-aprendizagem. São várias as formas de utilização das TIC's, conforme é visto a seguir

- Processador de texto: produção de textos, relatórios, cartas e grelhas
- Folha de calculo: criação de quadros com a informação recolhida; funções estatísticas; elaboração de gráficos.

- Apresentação eletrônica: apresentação de informação multimídia.

- Base de dados: concepção de uma base de dados, preenchimento e consulta.

- Processador de imagens: criação de imagens, tratamento de imagens digitalizadas e composição de imagens.

- Correio eletrônico: conhecimento inter pares, troca de ideias e documentos e consultar especialistas.

- Fóruns: discussão de temas ou problemas.

- *Chats*: convívio, combinação de projetos, discussão de opiniões, pesquisa de informação, consulta biográfica, publicação de matérias, *download* de documentos.

Todas essas possibilidades podem ser trabalhadas em uma Instituição qualquer que seja. O uso dessas TIC's na sala de aula pode auxiliar o homem a absorver o impacto da velocidade com que as novas tecnologias passam a fazer parte do dia-a-dia das pessoas.

Essa observação é importante diante da perspectiva de simulação das aplicações dos conhecimentos que são apresentadas mais na frente nesse estudo com a finalidade de demonstrar a articulação das TIC's com a transmissão e a consequente aprendizagem de conhecimentos.

4 COMPETÊNCIAS BÁSICAS EM TIC's

A finalidade dessa sessão é de apresentar uma argumentação sobre as características das competências necessárias para operar as TIC's no contexto do processo ensino – aprendizagem o qual envolve a participação dos alunos, dos professores e a tecnologia utilizada, tendo em vista os objetivos propostos.

4.1 ALUNOS

Conforme expõe Witkowski (1995), a perspectiva de futuro de uma sociedade da informação e do conhecimento depende, significativamente, do que hoje ocorre nas escolas, ou seja, depende da forma como se desenvolve o processo de ensino-aprendizagem. Em outras palavras, as características e a qualidade da ação educativa que aí decorre, as aprendizagens realizadas, as competências e os saberes adquiridos são fatores condicionantes do percurso social a realizar.

Uma educação básica capacitadora de uma cidadania plena para todos pressupõe a existência de referenciais, de conhecimento e de desempenho, de acesso universal. Estes, consubstanciados num perfil de competências gerais, não podem deixar de ter em conta as implicações específicas e transversais que as TIC comportam (LÉVY, 2005).

A escolaridade obrigatória assume, com crescente implicação, todas as consequências que decorrem desta realidade. Pretende garantir que, ao finalizar o nono ano, todos os alunos sejam capazes de utilizar as TIC, nomeadamente, para seleccionar, recolher e organizar informação para esclarecimento de situações e resolução de problemas.

Conforme Barros Filho (1995), a exigência de uma competência terminal pressupõe o desenvolvimento de diversos saberes e competências ao longo de todo o ensino básico. Trata-se de garantir que as escolas assegurem no currículo dos alunos a possibilidade destes adquirirem uma capacidade significativa na utilização dos computadores e da Internet.

Não basta que os alunos sejam capazes de realizar alguns procedimentos elementares no uso das TIC's. O desempenho básico neste domínio pressupõe que desenvolvam, de forma flexível, processos de aprendizagem transdisciplinar, com um tempo significativo de prática que lhes garanta as aprendizagens e a autonomia no uso das TIC's.

Isso pressupõe o inequívoco empenho das escolas e dos professores e o estímulo a aprendizagens autônomas e cooperativas dos alunos. Implica que o uso das TIC's esteja presente em várias áreas curriculares por forma a que seja assegurado um percurso coerente de formação e a aquisição de um conjunto de competências claramente referenciado.

Segundo Lévy (2005), neste sentido, o ensino básico, para além da

certificação global que propicia no final do 3º ciclo, deve dispor de uma certificação básica em TIC's com identidade própria, capaz de balizar aprendizagens a realizar nestas tecnologias ao longo da escolaridade obrigatória e decertificar a sua aquisição pelos alunos.

Este “certificado de competências básicas em tecnologias de informação e comunicação” deve corresponder ao reconhecimento de que o aluno adquiriu ao longo do ensino básico competências relativas a: a) aquisição de uma atitude experimental, ética e solidária no uso das TIC's, b) capacidade de utilização consistente do computador, c) desempenho suficiente no manuseamento do software utilitário essencial, d) capacidade de recolha e tratamento de informação designadamente com recurso à Internet, e) desenvolvimento de interesse e capacidade de autoaprendizagem e trabalho cooperativo com as TIC's (LÉVY, 2005).

Ante ao exposto, verifica-se que o uso das TIC's voltado ao processo ensino-aprendizagem requer o desenvolvimento de uma visão crítica desse processo por parte dos atores envolvidos na transmissão do conhecimento. Em outras palavras, é preciso superar a alienação do conhecimento para que este seja dotado de significado e possa ser aplicado para transformar a sociedade.

4.2 PROFESSORES

De acordo com Skinner (1972), um professor com competências básicas em TIC's terá conhecimentos e competências em cinco vertentes, as quais são sintetizadas do seguinte modo:

1- atitudes positivas, numa perspectiva de abertura à mudança, receptividade e aceitação das potencialidades das TIC's, capacidade de adaptação ao novo papel do professor como mediador e orientador do conhecimento face aos alunos estimulando o trabalho em grupo;

2- promoção de valores fundamentais no uso das TIC's, incluindo a atenção às questões de segurança/vigilância sobre a informação na Internet, as questões de direitos de autor e éticas relativas à utilização das TIC's, etc.;

3- competências de ensino genéricas sobre quando utilizar e como integrar as TIC's nas diferentes fases do processo de ensino, partindo do planeamento até à avaliação e modo de usar as TIC's para estimular as dinâmicas da escola;

4- competências para o ensino da disciplina/área curricular, incluindo o modo como integrar as TIC's no *curriculum*, conhecer e avaliar software educacional, como explorar recursos existentes na escola, estar familiarizado com o equipamento, estar atento às questões de segurança/vigilância sobre a informação na Internet, às questões de direitos de autor e éticas relativas à utilização das TIC's, a questões relativas às condições de acessibilidade da Internet para públicos com necessidades especiais; capacidades de manuseamento das ferramentas, incluindo *software* utilitário e de gestão pedagógica, em contexto educativo.

A certificação das competências na formação inicial dos professores está enquadrada no grau conferido pelos respectivos estabelecimentos de ensino. A certificação da formação contínua de professores deve prosseguir no sistema existente, aumentando a oferta das ações de formação.

A formação de professores assegurada por instituições do ensino superior pedagogicamente autónomas, é a estas que compete identificar os conhecimentos, atitudes e capacidades a adquirir pelos futuros professores e que os capacitem para aquele desempenho, bem como proporcionar as situações de aprendizagem conducentes à persecução destes objetivos (BARROS FILHO, 1995).

Também a certificação da qualificação profissional dos professores em todos os domínios, incluindo nas TIC's, é da responsabilidade das instituições de formação. Nesta perspectiva, o processo de acreditação dos cursos compete verificar a respectiva adequação às exigências do desempenho docente. Nesta acreditação e no que à competência no domínio das TIC's diz respeito, ter-se-á, pois, em conta a adequação do curso não só às exigências definidas nos perfis de desempenho, mas, ainda aos critérios constantes nos padrões de qualidade da formação inicial de professores.

Na acreditação analisar-se-á se os conhecimentos, atitudes e capacidades identificadas como objetivos do curso são susceptíveis de preparar para o desempenho docente, se as situações de ensino-aprendizagem são adequadas à persecução de tais objetivos e se a certificação final dos diplomados garante que realizaram as aprendizagens necessárias para iniciar o exercício docente.

Segundo Almeida (2002), em termos do desenvolvimento futuro deste sector há que se considerar os seguintes aspectos: definir oficialmente os perfis geral e específico; e proceder à realização do processo de acreditação de todos os cursos de formação inicial de professores.

Complementando a sua argumentação Almeida (2002), relata que as Universidades e Institutos Politécnicos, tendo em conta a importância das TIC's na formação dos professores, seguindo as orientações dos perfis de desempenho do educador e do professor, promoverão a alteração dos respectivos currículos, de modo a compatibilizá-los com os critérios estabelecidos nos Padrões de Qualidade da Formação Inicial de Professores. Desta forma, a TIC's proporcionará um desenvolvimento no processo de ensino-aprendizagem aumentando o seu nível de qualidade nas escolas.

Assim sendo, verifica-se a importância da preparação do professor para a utilização das TIC's de modo a estabelecer uma nova relação com o saber, privilegiando a produção de um conhecimento próprio da *cybercultura*, construindo o pensamento crítico e possibilitando a inter-relação do aluno com o conteúdo estudado através da interatividade que as referidas tecnologia proporcionam.

4.3 ESCOLAS *ON LINE*

Stoner (2000) relata que os recursos da *internet* proporcionam e favorecem todo o processo educativo, na medida em que possibilitam comunicação mais veloz entre alunos, pais e professores, além de servir a projetos pedagógicos, permitindo que sejam feitas a checagem de notas até a exposição *online* de trabalhos feitos pelos alunos, sendo, portanto uma ferramenta importante para tornar mais dinâmico o processo ensino-aprendizagem.

Quanto à inserção da informática no processo educacional, é pertinente perceber alguns aspectos que são, em si, inatos à questão. Antes que se pensasse em instrumentalizar o computador no processo ensino-aprendizagem, já se tinha o livro. Este, por si só, servia como ferramenta fundamental para aquisição do conhecimento, pois “um livro é capaz de transmitir qualquer tipo de informação”. (MORIN, 2003, p.23).

Castro (1996) mostra a importância do livro como instrumento pedagógico básico, fazendo referência ao seguinte aspecto que se apresenta, de forma resumida, nos seguintes termos: ao longo de sua história, o homem sofreu a influência de várias revoluções: a agrícola, a mercantilista, a industrial e a eletrônica. Nenhuma, no entanto, foi tão importante quanto à revolução da palavra.

Desde que o desenvolvimento das tecnologias tende a informatizar a

sociedade e nesse contexto, está incluída a escola, deve-se alertar para que não se utilize a informática e o ser humano como elementos do mesmo valor, uma vez que não se deve excluir do homem o pensamento, emoções, dentro do processo desse desenvolvimento.

Apropriando-se das novas tecnologias no processo do ensino-aprendizagem tem-se, nesse contexto, a *internet* com suas facilidades apresentadas. Este é o meio mais divulgado para se obter conhecimentos, pois através de uma pesquisa pode-se ter acesso as últimas novidades do que há de mais atual nas áreas , que seja nacional ou internacional. A *www(World WideWeb)* é uma rede internacional através da qual muito de informação pode ser conseguida por um microcomputador que esteja ligado na rede e tendo um provedor como intermediário.

A multimídia também tem grande utilidade no aspecto do ensino-aprendizagem, por ser algo que se apresenta multidiversificado, apresentando, ao mesmo tempo, um programa com texto, hipertexto, vídeo, foto, filme, animação, torna-se um dos meios mais viáveis, quando se pensa em transmitir conteúdos. Dessa forma, o educando terá mais dos seus sentidos utilizados, o que tornará mais agradável o lado da aprendizagem. O professor, nesse caso, terá maior estímulo em usar recursos mais dinâmicos, quando no afã de transmitir os conhecimentos, tornando, assim, algo mais eficiente e motivador.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aporte teórico apresentado neste trabalho permite que se chegue as seguintes conclusões: primeiro, é inquestionável a importância das TIC's no ramo da educação porque ela proporciona interações necessárias entre os alunos, professores e conteúdo de aprendizagem, facilitando tanto o processo de ensino como o de aprendizagem.

Segundo, com a implantação das TIC's na educação, a variedade de técnicas de ensino tendem a se multiplicar, trazendo uma maior facilidade, na explanação de informações aos alunos, sob a forma de conhecimento científico, de modo que não é apenas os professores a ter grandes benefícios com essas tecnologias, mas também os alunos no seu processo de aprendizagem.

Terceiro, essas ferramentas aliadas a outras áreas didáticas da educação como a metodologia de trabalho, avaliação e o planejamento, favorecem uma

mudança qualitativa no processo de ensino-aprendizagem, na medida em que favorecem uma compreensão mais concreta de conteúdos teóricos diante das várias possibilidades de aplicação dos mesmos, pela perspectiva de processamento automático da informação, mediante aplicativos específicos capazes de tornar o ensino atraente na visão do aluno.

No geral, constatou-se que a principal influência das TIC's no processo de ensino-aprendizagem decorre da interatividade que resulta na participação ativa do aluno diante do processo citado. Isso implica em considerar a possibilidade de reorientar o raciocínio diante das situações que vão surgindo a medida em que o aluno trabalha o conteúdo sob a orientação do professor, tendo como base os dados da sua problematização.

Em linhas mais específicas, pode-se afirmar que as TIC's representam um contribuição efetiva para que ocorra um salto qualitativo do processo ensino-aprendizagem na medida em que favorece a busca de novas descobertas e a instalação de competências capazes de atender as necessidades impostas pela sociedade da informação.

REFÊRENCIAS

ALMEIDA, M.E.B. de. **Educação, projetos, tecnologia e conhecimento**. São Paulo: PROEM, 2002.

AMBROSINI, A.; PEUGEOUT, V.; e PIMIENTA, D. **Desafios de Palavras: enfoques multiculturais sobre as sociedades da informação**. São Paulo: C & F Editions, 2005.

BARROS FILHO, C. de. **Ética na comunicação: da informação ao receptor**. São Paulo: Moderna, 1995.

CASTRO, Arlindo. **A ideologia das máquinas: a tecnologia do computador**. Espírito Santo, UFES, 1996.

GIACOMANTONIO, M. **O ensino através dos audiovisuais**. São Paulo: Edusp, 1987.

JACKSON, J.C.; FERREIRA, A.C.L.D. EAD como facilitadora da formação continuada do professor: **uma saída para os problemas educacionais brasileiros**. In: Revista Coletiva. Disponível em: <<http://www.icoletiva.com.br/icoletiva/secao.asp?tipo=artigos&id=83>>. Acesso em: 25 maio 2015.

LÉVY, P. **As tecnologias da Inteligência: o futuro do pensamento na era da**

informática. 34 ed. Rio de Janeiro, 1998.

MORIN, Edgar. **Educar na era planetária**: o pensamento complexo como método de aprendizagem pelo erro e incerteza humana. São Paulo: Cortez, 2003.

SEROLLI, Marcio **Realidade virtual como ferramenta de informática na educação**. Disponível em: <<http://grv.inf.pucrs.br/Pagina/Educa/educa.htm>>. Acesso em: 05 jan. 2015.

SKINNER, B.F. **Tecnologia do ensino**. São Paulo: Herder, 1972.

SPOSITO, M. P. **Os jovens no Brasil**: desigualdades multiplicadas e novas demandas políticas. São Paulo: Ação Educativa, 2003.

STONER, Rose. Escola *online*. **Educação**. ano 26, n. 256, fev/2000, p. 36.

TAVARES, Romero. **Aplicações flash e em JAVA**. Disponível em: <<http://www.fisica.ufpb.br>>. Acesso em: 03 jan. 2015.

WITKOWSKI, N. (coord). **Ciência e tecnologia hoje**. São Paulo: Unicamp, 1995.

IMPACTOS DOS EVENTOS EXTREMO DE TEMPO NA CIDADE DE JOÃO PESSOA (PB), NORDESTE DO BRASIL

IMPACTS OF EXTREME TIME EVENTS IN THE CITY OF JOÃO PESSOA (PB), NORTHEAST OF BRAZIL

JOCÉLIO ARAÚJO DOS SANTOS*

RESUMO

Os eventos extremos de tempo é hoje um tema bastante discutido na área de planejamento urbano já que o tecido urbano de muitas cidades alcançou às margens dos rios como é o caso da cidade de João Pessoa (PB), com locais sujeitos a riscos de enchentes e deslizamentos de encosta. Para atingir o objetivo proposto, os procedimentos metodológicos foram: levantamento do material bibliográfico e cartográfico, leitura e interpretação de fotografias áreas em escala Na realização do trabalho de campo foram utilizados: planta da comunidade São José na escala 1:5.000, fotografias aéreas e oblíquas de baixa altitude. Os resultados apontam que o cenário susceptível ao desencadeamento de inundações provocadas pelas cheias do rio Jaguaribe na cidade de João Pessoa, face ao risco iminente é de natureza pouco destrutiva. As enchentes e inundações acontecem com baixa energia cinética e baixo poder destrutivo. Por outro lado, observamos que elas atingem moradias de bom e baixo padrão construtivo a exemplo das construídas em alvenaria e também as que utilizam madeira/zinco. Observamos que a “cultura de cheias” é presente na morfologia das casas localizadas ao longo do leito do rio, e se utilizam permanentemente de dispositivos de proteção simples, o que vem corroborar com nossa conclusão.

PALAVRAS-CHAVE: Clima Urbano. Áreas de Risco. Deslizamentos. Enchentes.

ABSTRACT

Extreme weather events are nowadays a much discussed topic in the area of urban planning since the urban fabric of many cities has reached riverbanks such as the city of João Pessoa (PB), with locations subject to flood risks and Slope slides. In order to reach the proposed objective, the methodological procedures were: survey of the bibliographical and cartographic material, reading and interpretation of photographic areas in scale In the field work were used: 1: 5,000 favela plant, aerial and oblique photographs of low altitude. The results indicate that the scenario likely to trigger flooding caused by the floods of the Jaguaribe river in the city of João Pessoa, due to the imminent risk is of a non destructive nature. Floods and floods occur with low kinetic energy and low destructive power. On the other hand, we observe that they reach houses of good and low constructive standard, such as those built in masonry and also those that use wood / zinc. We observe that the "flood culture" is present in the morphology of the houses located along the river bed,

*Mestre em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Paraíba, Geógrafo da Secretaria Municipal de Meio Ambiente/Diretoria de Controle Ambiental, do município de João Pessoa-PB e Professor do Ensino Básico, Técnico e Superior.

and they are permanently used of simple protection devices, which corroborates with our conclusion.

KEYWORDS: Urban Climate. Areas of Risk. Landslides. Floods.

1 INTRODUÇÃO

O intenso processo de industrialização e urbanização, principalmente nos fins da década de 1940 e início da década 1950 do século passado, até os dias atuais, tem proporcionado fatores negativos ao ambiente como desmatamento, poluição da água e do ar, ocupação de áreas ambientalmente frágeis – beira dos córregos, encostas instáveis, terraços fluviais, áreas de proteção dos mananciais, entre outros, já que os hábitos urbanos e rurais foram severamente modificados com o processo de industrialização.

No campo, ampla parcela da população vivia sob o regime econômico da subsistência e teve de se habituar a uma economia de mercado; na cidade não se deu muito diferente, as mudanças foram bruscas, aliadas a um intenso crescimento demográfico; e uma urbanização crescente. A cidade passou a ser o centro das decisões econômicas e políticas e a alternativa que sobra para os excluídos do campo.

O processo de urbanização brasileiro e latino-americano se intensificou a partir da segunda metade do século XX, constituindo-se de um gigantesco movimento populacional e de construção de cidades com contradições produzidas a partir do modelo econômico adotado, fruto da riqueza dos que detém os instrumentos de trabalho, e da pobreza dos não detentores, representados pelos inúmeros migrantes que procuram a urbe em busca de uma vida melhor – a exemplo dos nordestinos brasileiros, que habitam a área conhecida como “Polígono das Secas”.

O setor agrário, sobretudo a partir da década de 1970, mecanizou-se, expulsando do campo para a cidade milhares de camponeses, que sobreviviam do plantio de pequenas roças. Essa modernização, que se fez no setor agrícola, incorporou os chamados insumos modernos (máquinas, produtos químicos e biotecnológicos, entre outros) desencadeando grandes problemas nas cidades, já que as atividades urbanas como a indústria, o comércio e os serviços, não tiveram condições de absorver a mão-de-obra desqualificada expulsa do campo, restando

para a cidade o papel de absorver uma imensa massa de descolocados que, aos poucos, vão formando populações marginalizadas e segregadas socioespacialmente.

Conseqüentemente, ano após ano, foram aumentando os problemas, relacionados ao inchaço populacional. O acesso a uma moradia decente é um deles, já que os não detentores dos meios de produção, sem emprego, ou até com subemprego, devido às suas condições de renda tiveram como possibilidade de acesso à moradia no interior da urbe, os espaços insalubres, de topografia acidentada e de difícil acesso, tais como: manguezais, margens de córregos, áreas com declividade média e alta (com freqüentes deslizamentos) e áreas sujeitas às freqüentes inundações³⁰, conhecidos como áreas de risco³¹.

Estas são áreas impróprias para a moradia, que oferecem, por sua vez, riscos à vida. Como conseqüência, temos uma grande parte da população vulnerável à ocorrência de acidentes envolvendo danos materiais e vítimas fatais, os quais acentuam as situações de riscos, por ocasião dos períodos chuvosos mais intensos atingindo principalmente os habitantes das favelas e loteamentos irregulares instalados nos espaços sem condições adequadas de habitabilidade.

O processo de expansão da cidade de João Pessoa (PB), a exemplo do que ocorre em várias cidades brasileiras, também se apresenta de forma desordenada. Cresce o número de ocupações nos espaços impróprios para a construção de moradia, acelerando a degradação ambiental, tornando novas áreas vulneráveis a diversos riscos, além das restrições naturais à ocupação residencial já presente nas áreas de fragilidade ambiental.

O presente estudo focaliza a problemática das inundações em áreas ribeirinhas, apresentando algumas considerações sobre a ocorrência e seus efeitos numa área de ocupação irregular, localizada em um trecho da Bacia Hidrográfica do Rio Jaguaribe mais precisamente no seu baixo curso, onde está assentada a favela São José, no município de João Pessoa (PB).

³⁰Fenômeno de extravasamento das águas do canal de drenagem para as áreas marginais (planície de inundação, várzea ou leito maior do rio) quando a enchente atinge cota acima do nível máximo da calha principal do rio. (Ministério das Cidades, 2004).

³¹Área passível de ser atingida por processos naturais e/ou induzidos que causem efeito adverso. As pessoas que habitam essas áreas estão sujeitas a danos à integridade física, habitacionais de baixa renda (assentamentos precários). (Ministério das Cidades, 2004).

2 AÇÃO ANTRÓPICA SOBRE OS RIOS

Ao tratar da problemática da água no meio ambiente urbano não podemos deixar de fazer um recorte tomando como foco de investigação o processo de produção e reprodução do espaço pela aceleração da urbanização sobre o meio físico ao longo dos anos, já que:

Não há dúvida de que as relações do homem com seu ambiente natural tornaram-se bem mais complexas após a criação dos aglomerados urbanos, e com o crescimento e a intensidade do metabolismo desses novos ambientes o homem produz o seu maior impacto sobre a natureza (BRANDÃO, 2001, p. 56).

A água, cada vez mais se torna elemento e produto do império do modo de produção capitalista que não nega a cidade, lugar privilegiado por expressar as diferentes formas de atuação do capitalismo, vivenciar as contradições e seqüelas acometidas pelos resultados do seu expressivo desenvolvimento nas nações ditas do terceiro mundo, colocando a água a assumir diversos tipos de usos. Sob esse ponto de vista devem-se ressaltar as considerações de Rodrigues, ao afirmar que:

[...] a exclusão dos trabalhadores do processo de produção, a pobreza da maioria da população, os problemas sócio-ambientais, a dilapidação dos elementos da natureza, são resultados do sucesso do modo de produção capitalista e não de seu fracasso (RODRIGUES 2004).

As complexidades deste sucesso são observadas nas cidades brasileiras de diferentes ângulos e de uma especificidade que as caracterizam. Sob esse ponto deve-se ressaltar as considerações de Machado (2003, p. 123), ao afirmar que:

Como resultado das desigualdades sociais e regionais, da pressão antrópica e da expansão das atividades industriais, rios, riachos, canais e lagoas foram assoreados, aterrados e desviados abusivamente, e até mesmo canalizados; suas margens foram ocupadas, as matas ciliares e áreas de acumulação suprimidas.

Nesse sentido admiti-se que os resultados são oriundos em grande maioria da ineficiência dos governos no gerenciamento das políticas públicas que não privilegiam o planejamento ambiental e o não aproveitamento dos recursos hídricos frente ao desenvolvimento urbano.

A água esta presente nas cidades, seja na superfície ou no subsolo, porém com a mundialização desenfreada nos últimos séculos, este bem precioso e importante que antes era conhecido como infinito agora não é mais, mesmo contribuindo em grande ou pequena escala, frente às transformações socioambientais que perpassam no mundo, a água tem seu destaque como vetor de desenvolvimento, porém vai mais além, pois a água constitui um dos elementos físicos mais importantes na composição da paisagem terrestre, interligando fenômenos da atmosfera inferior e da litosfera, e interferindo na vida vegetal-animal e humana, a partir da interação com os demais elementos do seu ambiente de drenagem.

Remetendo para a singularidade das paisagens urbanas, elas propiciam aos pesquisadores da urbe, fazerem uma leitura apurada onde traços do passado denotam a importância dos mananciais para a cidade de forma que na concepção de Araujo (2002, p. 3):

As cidades, não raro, nascem e crescem a partir de rios, por motivos óbvios, quais sejam, além de funcionar como canal de comunicação, os rios dão suporte a serviços essenciais, que incluem o abastecimento de água potável e a eliminação dos efluentes sanitários e industriais.

Desse modo ao tratar os vários motivos que levaram as cidades a se instalarem e se expandirem nas margens dos rios por diversos interesses, condicionou aos rios conviverem com sucessivas transformações desde a nascente até a sua desembocadura.

Devido a importância dada aos rios no crescimento espacial das cidades é que hoje muitas delas geram pesados ônus ao poder público por deteriorarem os rios ao ponto de “desencadearem diversas doenças de veiculação hídrica, contaminação dos mananciais urbanos, através dos despejos dos efluentes domésticos e industriais – e dos esgotos pluviais” (Tucci, 2002, p. 473).

Ainda, segundo Tucci (2002, p. 474), “o desenvolvimento urbano brasileiro tem produzido aumento significativo na frequência das inundações, na produção de sedimentos e na deterioração da qualidade da água”. Isso ocorre por conta da forma com que a pressão antrópica é exercida sobre o meio ambiente, onde se percebe que há impermeabilização do solo, lixo e obstrução das galerias pluviais que deveriam fazer a coleta da água da chuva e evitar que as enchentes ocorram.

2.1 EVENTOS EXTREMOS DE TEMPO X RISCOS AMBIENTAIS URBANOS

Segundo Christofolletti (1993 p. 133) “o fenômeno da urbanização na região tropical pode ser classificado como sendo espontâneo, embora haja muitos casos de implantação urbana planejada”. As cidades surgem como sendo organismos permanentes de ação cumulativa, aumentando a população e ampliando a área ocupada. Os riscos ambientais estão presentes na urbe, como afirma o autor, e em algumas situações são difíceis de identificar e de prever.

Atualmente, pode-se discordar desta afirmação, especialmente devido ao aparato tecnológico que possuem os gestores municipais das grandes cidades, em particular aquelas que são afetadas frequentemente por catástrofes. O Japão possui o que há de mais moderno em tecnologia de previsão de sismo, enquanto a outros países resta somente o serviço de alerta ou, ainda, sequer contam com a presença da Defesa Civil.

Como resultado, observa-se o constante aumento do número de mortos, desabrigados, bem como perdas materiais por desastres naturais, nestes locais, como afirma Christofolletti (1993, p. 130) ao relatar o seguinte:

Em novembro de 1970 um furacão provocou a morte de 225 mil pessoas e 280 mil cabeças de gado na região de Bangladesh, em lapso de tempo de 12 horas. No dia 22 a 26 de agosto de 1992 o furacão Andrews afetou a região da Flórida, na área de Miami, e outros estados meridionais dos Estados Unidos causando a morte de 20 pessoas, 200 mil desabrigados e prejuízos superiores a 30 bilhões de dólares, No dia 1.º de setembro de 1992 um maremoto provocado por abalo sísmico no Oceano Pacífico atingiu várias cidades da costa ocidental da Nicarágua, com ondas de 15 metros de altura, causando a morte de 61 pessoas, desaparecimento de muitas outras e prejuízos materiais de monta. O noticiário do dia 20 de setembro de 1992 mostrou que o norte do Paquistão e da Índia as enchentes provocaram a morte de 2 mil pessoas e desabrigaram cerca de três milhões, principalmente nos vales do Punjab, o Estado mais fértil do Paquistão, enquanto os prejuízos materiais ultrapassaram a cifra de 2 milhões de dólares

Sobre risco ambiental, vale a pena ainda observar as contribuições do geógrafo Cláudio Egler (1996, p. 1), que afirma:

A noção de risco ambiental foi originalmente sistematizada por *Talbot Page* em 1978, quando distinguiu claramente a visão tradicional de poluição do conceito de risco, que está relacionado à incerteza e ao desconhecimento das verdadeiras dimensões do problema ambiental. *Page* aponta características para sustentar esta separação radical, algumas delas

associadas à incerteza dos efeitos futuros de decisões tomadas no presente e outras ligadas à gestão institucional.

Para compor o quadro de risco ambiental o autor abrange, em sua proposta, desde a ocorrência de perigos naturais (catástrofes) e impactos da alocação de fixos econômicos no território até as condições de vida da sociedade, o que implica em avaliações em diferentes escalas e períodos de tempo. Para tanto, ele utiliza as categorias risco natural, risco tecnológico e risco social.

Ainda a respeito do risco ambiental, no mesmo artigo, Egler (1996, p. 4) esclarece que “a análise de risco ambiental deve ser vista como um indicador dinâmico das relações entre os sistemas naturais, a estrutura produtiva e as condições sociais de reprodução humana em um determinado lugar e momento”

Neste sentido, é importante que se considere o conceito de risco ambiental como a resultante de três categorias básicas:

- a) o **risco natural**, associado ao comportamento dinâmico dos sistemas naturais, isto é, considerando o seu grau de estabilidade/instabilidade expresso na sua vulnerabilidade a eventos críticos de curta ou longa duração, tais como inundações, desabamentos e aceleração de processos erosivos;
- b) o **risco tecnológico**, definido como o potencial de ocorrência de eventos danosos à vida, a curto, médio e longo prazo, em consequência das decisões de investimento na estrutura produtiva. Envolve uma avaliação tanto da probabilidade de eventos críticos de curta duração com amplas consequências, como explosões, vazamentos ou derramamentos de produtos tóxicos, como também a contaminação a longo prazo dos sistemas naturais por lançamento e deposição de resíduos do processo produtivo.
- c) o **risco social**, visto como resultante das carências sociais ao pleno desenvolvimento humano que contribuem para a degradação das condições de vida. Sua manifestação mais aparente está nas condições de habitabilidade, expressa no acesso aos serviços básicos, tais como água tratada, esgotamento de resíduos e coleta de lixo. No entanto, em uma visão a longo prazo pode atingir as condições de emprego, renda e capacitação técnica da população local, como elementos fundamentais ao pleno desenvolvimento humano sustentável (EGLER, 1996, p.4).

Tendo em vista os objetivos desse estudo, considera-se como fundamental tecer alguns comentários sobre o risco social em razão do seu poder modificativo das condições ambientais, causando sérios prejuízos à natureza e também aos seres humanos que, sem vislumbrar alternativa, em face da sua condição socioeconômica, têm pouca ou nenhuma opção de escolha sobre o local para fixar residência.

Essa perspectiva, entretanto, pode ser superada se for considerada a possibilidade de realização de um trabalho de educação em que os limites da natureza sejam entendidos e respeitados a partir da sua percepção geográfica e do seu relacionamento com a natureza, sobretudo no que diz respeito às enchentes cujo impacto se faz sentir sobre as vítimas e na deterioração da qualidade ambiental.

2.1.1 Sobre as Enchentes

Rios e canais transbordam de seus leitos (inundações, enchentes) pelo menos uma vez a cada dois anos. Entretanto, o intervalo de recorrência (tempo entre enchentes) varia de um rio para o outro e com a intensidade da enchente. Isso implica em considerar que:

As consequências das enchentes trazem não só riscos de vida para a população (perdas humanas, perdas materiais e doenças por contaminação), como também alteram a morfologia dos canais, importante elemento para a manutenção da ecologia e sustentabilidade dos ambientes aquáticos (CUNHA, 2003, p. 221).

A ocupação das planícies de inundação nas cidades brasileiras é um fator agravante das condições do meio ambiente urbano. As matas ciliares são substituídas por moradias que degradam este ambiente. Por estar localizado predominantemente na zona tropical e possuir grande extensão territorial, o clima do Brasil é muito diversificado, com ocorrência de secas prolongadas, como no caso do Sertão do Nordeste, ou grandes enxurradas como nas regiões Sul e Sudeste.

Esse quadro pode às vezes se inverter, como ocorrido no mês de fevereiro de 2004 e março de 2008, quando a população nordestina sofreu prejuízos por causa das chuvas intensas e concentradas que caíram sobre a região, do agreste e no sertão.

As enchentes são difíceis de ser controladas, sendo que são mais danosas devido à ocupação ilegal, seja nas várzeas ou mesmo em terrenos de topografia baixa. O homem devasta a mata ciliar e impermeabiliza o solo, e, conseqüentemente, impede que o mesmo absorva a água das chuvas, e na concepção de Cunha (2003, p. 224):

Os desmatamentos indevidos, não controlados pela legislação, e o crescimento de áreas urbanas sem as necessárias condições de manutenção de áreas verdes, para permitir o equilíbrio do ciclo hidrológico, sem as mínimas condições de saneamento (lixo, sedimentos e esgoto), são exemplos de impactos indiretos, oriundos da bacia de drenagem e que causam a degradação dos canais.

Segundo Porto (2003, p. 17), as enchentes ocorrem porque:

Os rios, na época das chuvas, veiculam mais água e necessitam, para tanto, de mais espaço para esse transporte. O espaço assim ocupado é denominado várzea do rio. Ora, se a cidade ocupa esse espaço, o rio o reclamará de qualquer forma e reocupará as áreas urbanizadas.

Empiricamente se constata que os moradores da comunidade São José em João Pessoa, na Paraíba convivem constantemente com este problema: quando ocorre uma enchente, a água chega a atingir a principal via de acesso ao local, a rua Edmundo Filho, por onde as pessoas transitam rotineiramente (Figura 1).



Figura 1 – É necessário somente chover acima da média para que a Rua Edmundo Filho na comunidade São José se transforme em cenário de caos para os moradores.
Fonte: Arquivo do autor, junho de 2015

Não obstante a produção da moradia na cidade ocorrer em diferentes terrenos, com características naturais distintas – especialmente agrupando-se as casas, as lojas comerciais, os edifícios, as praças, entre outros, formando o tecido urbano – observa-se que a mesma contorna diversos obstáculos, a exemplo de

áreas pantanosas, fundos de vale, encostas, topos de morros, manguezais, entre outros. Tudo isso descreve uma situação que, na realidade, representa um desafio para o crescimento urbano.

Não só na comunidade São José, mas em outras áreas da cidade de João Pessoa a chuva intensa provoca transtorno a mobilidade urbana devido à presença de extensas áreas impermeabilizadas que repercutem na capacidade de infiltração das águas no solo, favorecendo o escoamento superficial, a concentração das enxurradas e a ocorrência de ondas de cheias (Figura 2).



Figura 2 – Fevereiro de 2016 chuvas concentradas caíram sobre a cidade nos dias 13 e 14, foram suficientes para que o rio Jaguaribe transbordasse e a água tomasse parte da Av. Ministro José Américo de Almeida (Beira Rio).

Foto: Arquivo do autor, junho de 2015

Por outro lado, do ponto de vista demográfico, o crescimento das cidades dos países emergentes, como é o caso de João Pessoa, Nordeste do Brasil, fundamentou-se principalmente em dois fatores: o aumento do crescimento natural da população e a forte migração provocada pelo êxodo rural.

Comentando sobre as cidades em desenvolvimento, Lima e Silva *et al* (1999, p. 235) acrescentam que:

As inundações causadas pelas chuvas têm sido cada vez mais freqüentes, em especial nas áreas urbanas de vários países. Devido à ocupação desordenada do solo, pequenas quantidades de chuvas já são suficientes para causar danos ambientais, com perdas de vidas e bens materiais. Isso

se deve não só ao desmatamento das encostas, como também à construção em áreas de grande risco, muito próximas aos rios e em área de talude (terreno instável na base de uma encosta), sem levar em conta os riscos associados.

Os riscos associados a que se referem os autores dizem respeito àqueles ligados a saúde pública, como as epidemias de malária, tifo, dengue e as doenças de veiculação hídrica, como a leptospirose, a esquistossomose e a cólera. As crianças são geralmente as mais afetadas já que aproveitam a cheia para brincar, esquecendo o risco de contaminação de doenças (Figura 3).

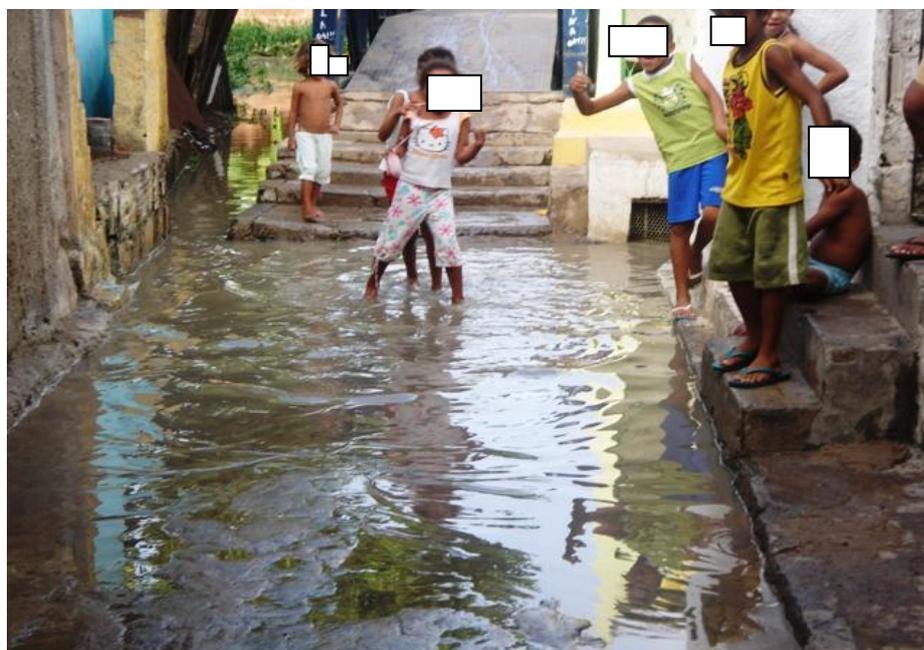


Figura 3 – Crianças da comunidade São José felizes com a água que tomou conta da via transformando-a em espaço lúdico por algumas horas do dia. Foto: Arquivo do autor, maio de 2015.

Outrossim, Tucci (2003, p. 475, grifos do autor) contribui acrescentando que as enchentes em áreas urbanas são causadas por dois processos, que ocorrem isoladamente ou de forma integrada:

- **enchentes devido à urbanização:** o aumento da frequência e magnitude das enchentes ocorre devido à ocupação do solo com superfícies impermeáveis e rede de condutos de escoamentos. Adicionalmente, o desenvolvimento urbano pode produzir obstruções ao escoamento, como aterros e pontes, drenagens inadequadas e obstruções ao escoamento junto a condutos e assoreamento.
- **enchentes naturais em áreas ribeirinhas:** atingem a população que ocupa o leito maior dos rios. Essas enchentes ocorrem, principalmente, pelo processo natural no qual o rio ocupa o seu leito maior, de acordo com os eventos extremos, em média, com tempo de retorno da ordem de 2 anos).

A comunidade São José é afetada por um dos processos dos quais faz referência o autor para o ambiente urbano, com área de aproximadamente 327.492m², é um exemplo do caso de enchentes naturais em área ribeirinha, já que os moradores construíram suas casas na área conhecida como leito maior do rio (Figura 4).



Figura 4 – Casa ocupando a margem direita do rio Jaguaribe já na área do leito maior estando vulnerável à inundação, comunidade São José.
Foto: Arquivo do autor, abril de 2015.

Além da modificação da dinâmica da bacia hidrográfica, as áreas urbanizadas foram ampliadas, indo em direção as várzeas dos rios, e também aos terrenos de topografia baixa sujeitos ao acúmulo de água em período chuvoso, bastante procurados para reprodução do espaço urbano, desencadeando muitos impactos como aponta Tucci (2003).

2.1.2 Distribuição Espacial e Temporal das Enchentes na Comunidade São José

As ocorrências de enchentes³² no município de João Pessoa, em especial nas áreas de risco da cidade, estão atreladas ao crescimento urbano caótico e mal

³²Elevação temporária do nível d'água em um canal de drenagem devida ao aumento da vazão ou descarga (Ministério das Cidades, 2004)

planejado. Nos últimos anos a população favelada cresceu de tal forma que se distribuiu por toda a cidade, atingindo todas as camadas sociais. Na década de 80, João Pessoa contava com 31 favelas com uma população de 73.791 habitantes, vivendo em 14.865 domicílios. No entanto, a realidade atual é alarmante e preocupante, passaram-se 27 anos, e os números cresceram de maneira que atingiu um total de 109 favelas, correspondendo a 24.735 domicílios.

A população da cidade de João Pessoa teve um incremento de 108.396 habitantes da década de 70 para a de 80. Foi neste período, expressivamente nos anos 80, quando ocorreu a explosão das favelas no município, devido a diversos fatores, tais como, migração campo-cidade, crise do emprego e deterioração das condições de vida da população.

Não obstante, as aspirações das pessoas de baixa renda não se configuraram satisfatórias, pois muitos deles ocuparam espaços vazios na cidade, que os fizeram pessoas marginalizadas e segregadas. Posteriormente, passaram a ter problemas com a infraestrutura, onde fixaram suas moradias, pois tratavam de áreas sujeitas as inundações sazonais e deslizamentos a cada inverno rigoroso na cidade de João Pessoa.

As condições de drenagem da capital paraibana é um grande problema a ser resolvido, pois desde a sua fundação poucos foram os bairros beneficiados com infraestrutura urbana. Sendo assim, o processo histórico de ocupação do espaço urbano da cidade de João Pessoa criou sérios problemas espacialmente diferenciados e a comunidade São José é um exemplo desta diferenciação, onde 120 moradias estão localizadas no sopé de uma falésia morta e nos terraços do Rio Jaguaribe encontram-se cerca de 260 moradias, totalizando aproximadamente 380 casas nas duas zonas de risco, correspondendo a uma população de 1.900 pessoas, com uma média de 5 pessoas por famílias.

As famílias amargam sobreviver num espaço inóspito com constantes cheias e deslizamentos de barreira no período chuvoso. Por outro lado, João Pessoa não evidencia grandes temporais como os que ocorrem nas metrópoles nacionais São Paulo e Rio de Janeiro, porém a cada inverno rigoroso na cidade alguns moradores são relocados para locais seguros, longe das inundações e dos deslizamentos.

Oliveira (2001, p.35) relata que no ano de 1984 a comunidade São José “viveu momento de pânico com as cheias do rio Jaguaribe e também os deslizamentos de

encosta, em especial nos meses de abril, maio e julho, chamando a nossa atenção para o registro 532,3 mm de chuvas só no mês de abril”.

Outrossim, neste período foi registrado 06 óbitos de pessoas que residiam em áreas de risco da cidade, sendo uma delas na comunidade São José. Oliveira (2001) relata ainda os sérios problemas acarretados pelo forte temporal, como as perdas materiais que foram bastante significativas onde alguns moradores perderam além de utensílios domésticos a sua própria moradia.

Evidências de chuvas intensas que provocaram inundações, acompanhadas de grandes transtornos, foram registrados além do ano de 1984 com total pluviométrico de 1.878mm, os anos de 1985 (3.241,22mm), 1994 (2.804mm), 1996 (2.223mm) e 2000 (2.445mm). Não obstante, as fortes chuvas que caíram no município nestes anos, foram concentradas basicamente nos meses de abril e maio, com chuvas intensas no mês de maio, sendo registrado apenas as perdas materiais e de moradias.

Estas perdas só não são mais danosas pelo fato da comunidade São José localiza-se no baixo curso do rio Jaguaribe pelo motivo que o rio em sua trajetória desde a montante sofre várias modificações em seu curso ora sendo canalizado, ora quase que desaparecendo por completo tomando feição de um simples córrego cortando diversos bairros da cidade acarretando, estas particularidades contribuem para a diminuição da capacidade de absorção das águas e diminuindo o seu potencial hídrico, amenizando assim a chegada das águas na comunidade, que não chegam em forma de grandes e assustadoras enxurradas.

O ano de 2003, também foi bastante característico no tocante aos índices pluviométricos em todo o estado da Paraíba, do litoral ao sertão, onde fortes chuvas modificaram a paisagem urbana e rural e acarretaram grandes prejuízos, no litoral conforme dados da Defesa Civil Municipal de João Pessoa, com uma precipitação pluviométrica de 101,8mm no dia 23/02/2003 foi suficiente para desalojar 20 famílias e destruir 09 casas, a comunidade São José foi notificada com 21 ocorrências de moradias com risco desabamento.

No período típico chuvoso (abril-maio-junho) do ano de 2003, a Defesa Civil Municipal registrou o transbordamento do rio Jaguaribe no trecho da comunidade São José, com as fortes chuvas que caíram entre os dias 13 e 21 de junho com precipitação total de 359mm nos 09 dias do intervalo acima, resultando no

desalojamento de 350 moradores que ocupam as margens do rio, já que 70 casas foram atingidas pela inundação.

Santos (2007) estima que 1.300 pessoas, estejam morando na zona considerada de alta susceptibilidade à inundações, devido à proximidade do canal, já que as vazões em momentos de chuvas intensas atingem tal magnitude que podem superar a capacidade de descarga da calha do curso d'água e extravasam suas águas para áreas marginais.

Nesta situação encontram uma área com intensa urbanização, que resulta na impermeabilização do solo e alterações do curso d'água natural. Conseqüentemente, como resultado tem-se a presença da água tomando parte das casas.

O fator que causa maiores problemas relacionados às inundações na comunidade São José são as chuvas intensas e de curta duração, como a que ocorreu no dia 13 de fevereiro de 2007, cujos resultados podem ser observadas na Figuras 5.



Figura 5 – Registro da inundação na Rua Edmundo Filho, episódio pluvial intenso no dia 23/06/2016 na comunidade São José.
Foto: Arquivo do autor, fevereiro de 2007.

Nesse dia, choveu cerca de 80mm, resultando no transbordamento do rio Jaguaribe ocupando toda a várzea, inundando as ruas e residências. Dentre as

principais áreas atingidas foram: a rua Edmundo Filho, a rua do Rio e algumas vielas que cortam a comunidade.

2.1.3 Em Busca de Soluções

Santos (2007) observou que, os moradores da comunidade São José que ocupam toda a margem do rio praticam medidas preventivas para o enfrentamento das situações de risco. Denominam-se de “medidas populares” as construções de dispositivos que impedem a entrada de água nas moradias.

O dispositivo de maior evidência encontrado durante a sua pesquisa foi o tradicional batente, construído em alvenaria e revestido com cimento que o impermeabiliza, impedindo a entrada da água na casa (Figura 6).



Figura 6 - Presença de dispositivos de proteção de portas nas residências localizadas próximas ao rio Jaguaribe, comunidade São José, João Pessoa (PB)
Foto: Arquivo do autor, fevereiro de 2007.

No entanto, são medidas não-estruturais que visam a melhor convivência da população com as inundações e são de caráter preventivo e de alcance muito limitado. Observa-se na Figura 6, a marca d'água na metade do batente, que seguem um mesmo padrão possuindo no geral 50cm de altura. Fazem parte de uma

cultura de cheia, uma vez que sua presença é generalizada em quase todas as residências próximas ao leito do rio.

A partir desses dispositivos encontrados na área constata-se como os moradores da área próxima ao leito do rio Jaguaribe, se desdobram para habitar o espaço que for encontrado livre e desocupado, independente onde esteja – próximo ou até mesmo dentro do rio (Figuras 7 e 8).



Figura 7 – Margem esquerda – vigas em madeira dando sustentação a parte da casa e possibilitando a permanência do morador no local.
Foto: Arquivo do autor, junho de 2015.

A água pode até atingir as casas e fazer com que os moradores evacuem a área atingida, mas eles logo retornam por causa do apego ao lugar e também devido a outros problemas como a falta de emprego, distância do local de trabalho, entre outros.

Isso mostra a forma como os habitantes do local se relacionam com o mundo que os cerca, não apenas com sua ambiência física, mas também econômica e social, embora a sua qualidade de vida ambiental, em tais condições esteja em condições socialmente insatisfatória, carecendo de serviços de infraestrutura que seja capaz de manter os impactos decorrentes das enchentes sob controle.



Figura 8 – Margem direita – vigas em concreto armado dando sustentação a uma moradia construída em alvenaria e possibilitando a permanência dos seus ocupantes no local.

Foto: Jocélio Araújo dos Santos, junho de 2016.

Por outro lado, a expressão espacial do risco de inundações pode ser observada na Figura 9, já que foi possível no dia 20 de junho de 2015 verificar *in loco* e com informações fornecidas por moradores a marca da enchente, que serviu posteriormente para marcarmos a cota de inundação (4,333 m).

Observamos que a mancha chega a atingir principalmente as casas ao longo da planície de inundação próximas ao leito do rio Jaguaribe causando os transtornos já apresentados aos 1300 moradores, que ocupam a área de vazão do rio. Essas áreas são consideradas de risco a enchente, por se localizarem na planície com altitudes inferiores aos 5m (cinco metros), devido à existência de fatores condicionantes a ocorrência das enchentes no local, como a intensa urbanização causando a impermeabilização do solo e alterações no curso do rio Jaguaribe. Escolheu-se a cota de cinco metros, por ser a primeira cota cheia acima do valor medido em campo 4,333m.

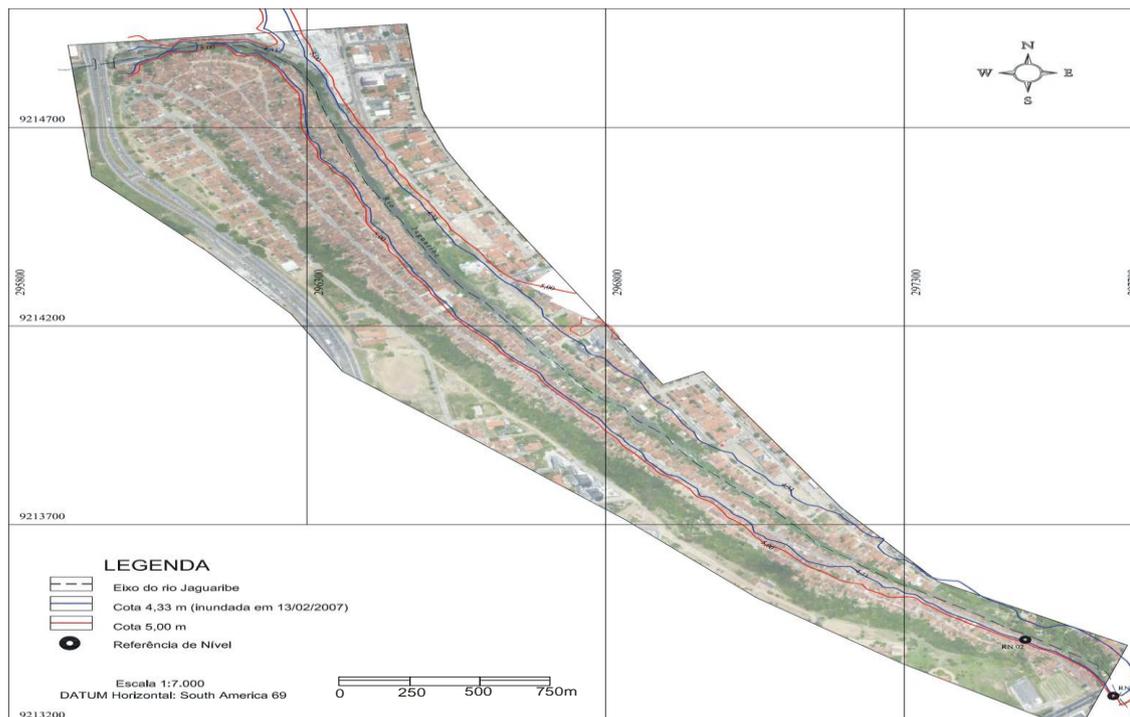


Figura 9 – Cartografia da inundação do rio Jaguaribe na Favela São José.
Fonte: Elaboração do Autor (2015)

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário susceptível ao desencadeamento de inundações provocadas pelas cheias do rio Jaguaribe na comunidade São José, face ao risco iminente, é de natureza pouco destrutiva. As enchentes e inundações acontecem com baixa energia cinética e baixo poder destrutivo.

Por outro lado, observamos que elas atingem moradias de bom e baixo padrão construtivo, a exemplos, das construídas em alvenaria e também as que utilizam madeira/zinco. Observamos que a “cultura de cheias” é presente na morfologia das casas localizadas ao longo do leito do rio, e se utilizam permanentemente de dispositivos de proteção simples, o que vem corroborar com nossa conclusão.

Por outro lado, enfrenta com maior gravidade os problemas de deslizamentos e inundações nos meses de inverno (abril-maio-junho), pois a chuva que cai nos meses de verão não apresenta tanto impacto a comunidade. Este período é característico por apresentar os maiores índices pluviométricos do ano, de 1964 a2001 a média foi de 251mm (abril), 288mm (maio) e 352mm (junho), sendo as máximas de 622mm (abril), 686mm (maio) e 787mm (junho).

No entanto, João Pessoa é uma cidade privilegiada no tocante aos eventos extremos, mesmo apresentando números consideráveis no que concerne a variável climatológica (precipitação) onde o maior registro total de chuvas para cidade foi de 3.241mm no ano de 1985, sendo registradas somente as perdas materiais e de moradias.

A cartografia produzida pode ser de grande utilidade como instrumento de comunicação e ajudar os moradores da comunidade São José no tocante à prevenção. Por outro lado, é preciso que seja adaptada ao público em questão, que sua visibilidade seja apropriada e de alcance de todos.

Por outro lado, aliados aos problemas de ordem meteorológica os moradores os rios urbanos convivem com uma insalubridade produzida pelos seus costumes para conviverem com as freqüentes cheias do Jaguaribe os moradores acabam utilizando-se construções rudimentares para evitarem que as águas entrem nas residências e acarretem algum prejuízo.

O poder público precisa criar meios de garantir as condições básicas de infraestrutura e segurança à população residente em situação de perigo, evitando o surgimento de novos adensamentos populacionais em condições de risco, exposto ao perigo.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Ana Maria de Paiva Macedo. Clima urbano e enchentes na cidade do Rio de Janeiro. In: GUERRA, A. J. T.; CUNHA, S. B. (Orgs): **Impactos ambientais urbanos no Brasil**. Rio de Janeiro: Bertrand 2001.

CHRISTOFOLETTI, Antonio. Impactos no meio ambiente ocasionados pela urbanização no mundo tropical. SOUZA, M. A. A. et ali. **Natureza e Sociedade Hoje: uma leitura geográfica**. São Paulo, Hucitec/ANPUR, 1993.

CUNHA, Sandra Baptista da. Canais fluviais e a questão ambiental. In: CUNHA, Sandra Baptista & GUERRA, Antonio José Teixeira (Orgs): **A questão ambiental: diferentes abordagens**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2003.

LIMA E SILVA, Pedro Paulo de *et al.* Subsídios para avaliação econômica de impactos ambientais. In: CUNHA, Sandra Baptista; GUERRA, Antonio José Teixeira (Orgs): **Avaliação e perícia ambiental**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1999.

MACHADO, Carlos José Saldanha. Recursos hídricos e cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. **Rev. Ambiente & Sociedade**, São Paulo, Vol. VI, n.º 2, Jul/Dez. 2003.

Ministério das Cidades; Instituto de Pesquisas Tecnológicas. **Treinamento de técnicos municipais para o mapeamento e gerenciamento de áreas urbanas com risco de escorregamentos, enchentes e inundações**. Brasília-DF, MD/IPT, 2004.

OLIVEIRA, Francisco. Borges de. **Degradação do meio físico e implicações ambientais na Bacia do Rio Jaguaribe**. 2001. Dissertação (Mestrado em Geociências) – Centro de Tecnologia e Geociências, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

PORTO, Monica. Recursos hídricos e saneamento na região metropolitana de São Paulo: um desafio do tamanho da cidade. Brasília: **Banco Mundial**, 2003.

RODRIGUES, Arlete Moisés. Conferência de Abertura do VI Congresso Brasileiro de Geógrafos – Setenta Anos da AGB: As transformações do espaço e a Geografia do Século XXI. **AGB-Nacional, São Paulo, Jul. 2003**, Disponível em: <www.cibergeo.agb.com.br>, Acesso em: 16 set. de 2014.

SANTOS, Jocélio Araújo dos. **Análise dos riscos ambientais relacionados às enchentes e deslizamentos na favela São José, João Pessoa-PB**, 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2007.

TUCCI, Carlos Eduardo Morelli. Água no meio urbano. In: REBOUÇAS, Aldo da Cunha; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galiza (Orgs). **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. São Paulo, Escrituras Editora, 2002.

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA NA GARANTIA DE UMA MELHOR ATUAÇÃO DO ESTADO.

THE PRINCIPLE OF ADMINISTRATIVE EFFICIENCY IN THE GUARANTEE OF A BETTER PERFORMANCE OF THE STATE.

ANA FLÁVIA LINS SOUTO*

RESUMO

O princípio da eficiência tem como fundamento primordial garantir que a Administração Pública promova uma melhoria no atendimento e prestação dos serviços público, buscando aprimorar os resultados e prestar o interesse público com um maior grau de celeridade e satisfação da sociedade; É o princípio que impõe ao agente público a realização de suas atividades com presteza, perfeição e rendimento funcional, ou seja, apresenta dois fundamentos: o primeiro, quando se refere à atuação dos agentes públicos, que deve desempenhar suas atividades de forma a se alcançar o melhor resultado; o segundo, diz respeito à maneira de organizar a Administração Pública, com o objetivo de alcançar os melhores resultados na realização dos serviços públicos; A noção do princípio da eficiência baseia-se no equilíbrio encontrado entre os meios e os fins, ou seja, a eficiência deve ser norteadada com a conjugação dos meios utilizados para se atingir o fim almejado.

PALAVRAS-CHAVE: Princípio da Eficiência. Serviços Públicos. Interesse Público. Melhor Resultado.

ABSTRACT

The principle of efficiency is based on ensuring that the Public Administration promotes an improvement in the service and provision of public services, seeking to improve the results and provide the public interest with a greater degree of celerity and satisfaction to the society; It is the principle that requires that the public agent should carry out his activities with promptness, perfection and functional efficiency, presented in two basis: the first, when it refers to the performance of public agents, that must perform its activities in order to achieve The best result; The second concerns to the way that organizing the Public Administration to achieve the best results in the performance of public services; The notion of the principle of efficiency is based on the balance found between means and ends, that is, efficiency must be guided by the combination of the means used to achieve the desired end.

KEY WORDS: Principle of Efficiency. Public Services. Public Interest. Best Result.

* Doutora pela Universidade do Museu Social Argentino – UMSA, com título reconhecido pela UFCG. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Especialista em Direito Constitucional pelo Centro Universitário de João Pessoa – UNIPÉ. Bacharela em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa – UNIPÉ. Professora Substituta da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG. Professora Substituta da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB.

1 INTRODUÇÃO

O princípio da eficiência surgiu no direito italiano, sendo incluído no princípio da boa administração, pelo qual era obrigatório ao administrador garantir resultados que proporcionam um desenvolvimento positivo de sua atividade. No ordenamento jurídico brasileiro, é o princípio mais atual no direito administrativo, foi incluído no art. 37, caput da Constituição Federal Brasileira, em virtude da Emenda Constitucional (EC) nº 19/98, que transformou o dever de eficiência em princípio, subordinando as atividades dos administradores.

Possui o objetivo de garantir que a administração pública promova o aperfeiçoamento dos serviços e atividades prestadas, buscando melhorar os resultados e prestar o interesse público com um maior grau de adequação, eficácia e satisfação (MUNIZ, [s/d]). Estabelece a todo agente público para realizar as suas obrigações com presteza, perfeição e rendimento funcional. Este princípio foi expresso no ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto-Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967, quando estabeleceu todo o funcionamento público ao controle de “qualidade”, obrigando aos agentes públicos, a realização dos serviços públicos com eficiência.

Para França³³, o princípio da eficiência deve obedecer finalística e materialmente o que diz a lei, segundo os princípios jurídicos-administrativos. Para Grau (1998) o princípio da eficiência na administração pública teve uma grande valorização, haja vista que não é do interesse público possuir uma administração pública ineficiente. A publicidade dos atos adquiriu normatividade, passando a ser um princípio respeitado por todo o ordenamento jurídico.

Tal princípio apresenta dois fundamentos: o primeiro, quando se refere à atuação dos agentes públicos, que deve desempenhar suas atividades de forma a se alcançar o melhor resultado; o segundo, diz respeito à maneira de organizar a Administração Pública, com o objetivo de alcançar os melhores resultados na realização dos serviços públicos (SECCHI, [s/d]). Em obediência ao princípio da

³³ FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa. *In: Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, n. 220, abr./jul. 2000, p. 16: "O princípio da eficiência administrativa estabelece o seguinte: toda ação administrada deve ser orientada para concretização material e efetiva da finalidade posta pela lei, segundo os cânones jurídico-administrativo".

eficiência administrativa é que estão sendo planejados alguns conceitos, como por exemplo, o contrato de gestão³⁴.

Todavia, esse princípio não deve ser aplicado de forma absoluta e ilimitada, conjuntamente ao princípio da eficiência deve ser aplicado o princípio da legalidade, haja vista que de nada adiantaria um ato eficiente, mas, que é ilegal isso quer dizer que a eficiência é um princípio que deve se sujeitar as leis, não sendo superior a nenhum princípio, assim como a nenhuma outra lei (CALSAMIGLIA, 1978). Para ser real depende da atuação e fiscalização da sociedade, que pode exigir presteza e celeridade na prestação de serviços por parte da administração pública. Devido a isso a própria administração deve se usar de métodos apropriados para a realização das suas atividades.

Para que isso ocorra é preciso um maior comprometimento por parte da Administração e de seus agentes. A atividade administrativa deve ser desenvolvida por gestores preocupados com a efetividade na realização dos serviços públicos mais eficazes. Entretanto, o gestor público não é o único que deve ser responsabilizado pela eficiência no serviço público. O sistema da administração pública deve ofertar condições menos burocráticas e rápidas em sua maneira de atuar e em sua estrutura.

O usuário da prestação do serviço da Administração é um agente da Reforma do Estado, com a atribuição de fiscalizar os serviços, tendo inclusive o direito de questionar a qualidade das obras e serviços oferecidos pela Administração.

É um princípio que tem que ser observado pelos agentes públicos, devido a não utilização do poder público para interesse pessoal do administrador, não sendo permitido o desperdício e gasto sem justificativa. Todo o recurso, em respeito a este princípio deve ser aplicado de modo legal e eficiente, sob pena de punição para aqueles que desrespeitam a lei.

Para uma boa utilização do princípio da eficiência tem a observância de união de dois elementos fundamentais que é a união dos meios utilizados para se atingir um resultado desejado, ou seja, meio e fim fazem a essência da ideia desejada da eficiência administrativa.

³⁴O contrato de gestão significa alguns modelos de acordos realizados entre a Administração Direta e Administração Indireta, bem como, com entidades privadas que prestam serviços de forma paralela para o Estado.

Exclusivamente ao referir-se ao princípio da eficiência, percebe-se uma lei com autoridade, isto é, um mandato de melhoramento para a administração pública, com o objetivo de executar o interesse público. O direito administrativo almeja o princípio da eficiência, como aquele que prefere a eficiência na prestação do serviço público e o menor custo para os cofres públicos, é a relação custo-benefício. Trata-se de buscar uma compatibilidade com os valores e as finalidades, a realização de políticas públicas coesas e interessadas no bem comum para possibilitar condições dignas para a sociedade.

Princípio da eficiência é aquele que impõe à administração pública direta e indireta e aos agentes públicos a busca pela realização do bem comum, mediante o exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa e eficaz, diminuindo ao máximo as burocracias existentes e sempre tentando atuar com qualidade, priorizando medidas legais e morais intrínsecas para a melhor utilização dos recursos públicos, com o fim primordial de evitar desperdícios e aumentar os gastos públicos.

2 PAPEL DOS PRINCÍPIOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Ao iniciar o estudo do princípio da eficiência são necessários breves comentários a respeito dos princípios³⁵. Preliminarmente, os princípios não eram tidos como norma jurídica, mas sim como meras aplicações da ordem moral ou política, meras especulações, sugestões de como uma sociedade deveria caminhar (ROTHENBURG, 2003). Todavia, seguindo os ensinamentos de Bonavides³⁶ defende-se a ideia de que todo ordenamento jurídico tem que abranger os princípios, que vinculam as normas - os princípios demandam clareza sobre o entendimento das discussões jurídicas.

Partindo da etimologia da palavra princípio – do latim *principium, principii* – transmite a ideia de começo, origem, base. Com isso já se verifica a amplitude de seu conceito, se tornando muito difícil a sua conceituação de uma forma básica –

³⁵ Ao falarmos em princípios, é necessário ser dito que se está estudando sob a perspectiva constitucional, haja vista a Constituição ser o conjunto de normas que conduzem o ordenamento jurídico de um Estado.

³⁶ “Todo discurso normativo tem que colocar, portanto, em seu raio de abrangência os princípios, aos quais as regras se vinculam. Os princípios espargem clareza sobre o entendimento das questões jurídicas, por mais complicadas que estas sejam no interior de um sistema de normas.” BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores. 27 ed. 2012. p. 268.

essa grande variedade de conceituação decorre das características inerentes ao termo princípios, quais sejam: as várias faces e os vários significados do termo princípio (GRAU, 1998).

Devido a essa abstração da palavra princípio, pode-se retirar três significados, assim bem conceituou Ferreira Filho (1991). Emprega-se ao termo princípio três caminhos distintos. Primeiramente, são as 'supernormas', isto é, são normas gerais, consideradas o ponto de referência, o modelo para as regras que dele derivam. Em seguida, pode-se dizer que são o 'standards', que condicionam a criação das normas. Por último, os princípios são as generalizações, obtidas através da indução das normas vigentes sobre um assunto específico. Nos dois primeiros o termo nos traz um sentido prescritivo, enquanto que nesse último o sentido é descritivo, ocorrendo de uma abstração por indução.

Bandeira de Mello (1980), ratifica este entendimento quando entende que contradizer um princípio é mais grave do que contrariar uma norma. A não aplicação de um princípio gera um dano ao sistema, é a maior maneira de se cometer uma ilegalidade, dependendo do princípio ferido pode ocasionar uma ameaça aos direitos fundamentais.

O princípio considerado como norma jurídica possui positividade, vinculatividade e eficácia - positiva e negativa - sobre os hábitos e a hermenêutica na utilização da norma. Com o que já foi dito, conclui-se que a doutrina e a jurisprudência já consideram os princípios como norma jurídica.

Essa consonância do pensamento doutrinário amadureceu com o tempo, os doutrinadores decidiram dar normatividade aos princípios. Essa ideia primária surgiu com várias brigas travadas entre os jusnaturalistas e os juspositivistas, o que gerou a visão pós-positivista do direito.

O jusnaturalismo contemporâneo tinha por objetivo esquecer o dogmatismo medieval e fugir da ideia teológica que existia. Nessa fase, os princípios eram considerados apenas como informações - uma ideia do que era correto e errado, baseando-se nas normas existentes - todavia, não possuíam força normativa. Eram englobados na seara abstrata, tidos como um direito utópico.

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 659), afirmam que com a promulgação dos códigos - entre eles o napoleônico - o jusnaturalismo esgotou a sua função no exato momento em que comemorava o seu apogeu. A utilização dos princípios foi considerada como um recurso ilegítimo. *In verbis*:

Com a promulgação dos códigos, principalmente do napoleônico, o Jusnaturalismo exauria a sua função no momento mesmo em que celebrava o seu triunfo. Transposto o direito racional para o código, não se via nem admitia outro direito senão este. O recurso a princípios ou normas extrínsecos ao sistema do direito positivo foi considerado ilegítimo.

Com a queda do jusnaturalismo, tinha-se início o positivismo, que objetivava a criação de uma ciência jurídica com a precisão e objetividade que há nas ciências exatas. Cada vez mais foi distanciado o direito da moral, no intuito de abranger o direito em um único fim científico³⁷. Em relação aos princípios, tinha uma função secundária, vistos como complementares a norma, ou seja, apenas quando houvesse lacuna na norma os princípios seriam utilizados, desde que a norma concedesse competência ao julgador para utilizá-los.

Os princípios eram meros garantidores da aplicação correta da lei, quando existisse alguma lacuna, que outra lei não a completasse os princípios entravam em cena. A decorrência do positivismo foi à instauração de poderes autoritários, por isso Barroso (2006), afirma que o fim do positivismo se deu com a queda do nazismo e facismo.

O fim do positivismo ocorreu em um período onde o homem se interessa pelos direitos sociais, garantindo a ideia de solução dos litígios sem dependência das leis, percebeu-se que a lei nem sempre é legítima, o que prevalecia era a ideia de que a norma corresponde à vontade do povo (TOVAR, [s/d]). A partir desse novo pensamento surgiu o pós-positivismo, que deu importância aos princípios do direito. Os princípios do direito, foram considerados uma espécie de norma, possuíam um campo de atuação mais amplo que as regras e eram usados como complementares as normas, ou seja, ajudavam na interpretação das normas, com o intuito de efetivar os direitos sociais.

Ronald Dworkin (2002), ao falar dos princípios, os define como uma ideia de tudo ou nada (all-or-nothing), no sentido de se houver colisão entre regras um deve ser considerada válida e a outra inválida, enquanto que os princípios não possuem a decisão precisa, mas apenas fundamentos que devem ser interligados com outro fundamento, decorrente de outro princípio. Por isso se diz que os princípios, diferentemente das regras, tem o dimensionamento de peso (*dimensionofweight*).

³⁷ "A Ciência [do Direito] exclui do próprio âmbito os juízos de valor, porque ela deseja ser um conhecimento puramente *objetivo* da realidade, enquanto os juízos em questão são sempre *subjetivos* (ou pessoais) e conseqüentemente contrários à exigência da objetividade". BOBBIO (1995).

Sabe-se que quando for possível utilizar dois princípios na solução de um caso específico, um deve prevalecer, todavia ambos serão válidos. O aplicador do direito deve abster de inutilizar completamente o outro princípio que não será utilizado. Faz-se mister dizer que todos os princípios que podem ser utilizados no litígio são válidos e fazem parte do sistema jurídico. Utilizando uma situação hipotética em que um princípio não é utilizado por completo, não se pode falar na restrição do princípio do ordenamento jurídico, ou seja, o princípio continua sendo válido, apenas não é utilizado para solucionar o caso concreto (SILVA, 2003).

Por outro lado, os princípios jurídicos não se mostram isoladamente. São estudados conjuntamente com outros princípios em que há integração (CARRAZA, 2002). Isso quer dizer que, ao buscar a solução de um caso, buscam-se vários princípios que podem ser utilizados formando um conjunto de princípios que dizem respeito ao assunto.

A modulação dos princípios pode ocorrer de forma positiva ou negativa. Rothenburg (2003, p. 37) defende que a modulação positiva é aquela em que se utiliza um ou mais princípios enquanto que os demais princípios são completamente afastados. Já a modulação negativa é aquela em que há a junção de dois ou mais princípios para a solução do caso concreto, afirmando que:

A primeira situação: há colisão de princípios quando princípios conflitantes são suscitados, devendo-se resolver com base na precedência de um ou vários em detrimento dos demais, que são episodicamente afastados; por exemplo: vida privada versus liberdade de informação. A segunda: existe concorrência de princípios quando princípios convergentes incidem sobre o caso, resolvendo-se por composição; exemplo: os princípios da moralidade e da impessoalidade inspirando a Administração Pública.

De todo modo, a ponderação dos princípios deve caminhar utilizando a proporcionalidade. A proporcionalidade não é princípio que precisa ser unido a outro para solucionar a demanda; a proporcionalidade se confunde com a ponderação e deve reger a solução do litígio (GUERRA, 2003).

Binenbojm (2008) entende que a proporcionalidade para ser bem utilizada usa de três características, quais sejam: necessidade, adequação e a proporcionalidade em sentido estrito. A necessidade é a utilização do meio menos gravoso, impondo o estritamente necessário. A adequação é a busca de uma perfeita relevância entre os meios e os fins, para que sejam iguais. Enquanto que a proporcionalidade em sentido estrito, faz uma análise global do caso concreto

observando os meios e os fins, no intuito de elencar as vantagens e desvantagens do uso do princípio.

Barroso e Barcellos (2003, p. 153) definem a ponderação como uma técnica de solução jurídica utilizada em casos difíceis, em relação aos quais a subsunção é insuficiente, principalmente quando um caso específico dá espaço a aplicação de normas de mesma hierarquia, todavia proporcionam uma solução diferenciada, afirmando que:

A ponderação é uma técnica de decisão jurídica aplicável a casos difíceis, em relação aos quais a subsunção se mostrou insuficiente, especialmente quando uma situação concreta dá ensejo à aplicação de normas de mesma hierarquia que indicam soluções diferenciadas.

É um mecanismo utilizado para os *hard cases*. No decorrer do processo de ponderação são avaliados todos os tipos de normas e a consequência dos fatos são observados conjuntamente, de forma a apurar os pesos que foram dados as normas em disputa e, a norma que vai prevalecer para solucionar o caso. Depois disso, faz-se necessário estudar a intensidade que essa norma deve prevalecer, ou seja, além de vencer entre todas as normas do ordenamento jurídico, deve ser analisada a intensidade com que essa norma escolhida vai trazer a solução do caso concreto (BARROSO; BARCELLOS, 2003).

Observando as particularidades expostas quanto à colisão dos princípios, pode ser dito que os princípios representam direitos e deveres *prima facie*, isto é, ao ser estudado um princípio isoladamente, o hermeneuta pode deparar-se com a existência de um direito. Entretanto, se esse mesmo princípio for aplicado a um caso concreto, mediante a utilização de outro princípio, a solução trazida pelo princípio estudado isoladamente não será o mesmo. Por isso se diz que os princípios possuem caráter *prima facie*, os direitos e deveres inicialmente expressos, de frente de um caso concreto podem deixar de existir.

Depois de ter falado dessa teoria da colisão dos princípios faz-se necessário agora falarmos da aplicação direta dos princípios. Sabe-se das dificuldades de se identificar e aplicar corretamente um princípio para satisfazer a solução de um litígio que decorre de cada princípio. Hoje, já é sabido, que a aplicação dos princípios é possível mediante a não existência de uma regra, hoje, faz-se fundamental que todo aplicador do Direito, utilize os princípios sem a pré-existência de uma norma.

Ratificando esse posicionamento, Rothenburg (2003, p. 220) defende que os princípios não necessitam serem fundamentados em uma norma existente, todavia se torna mais difícil a fundamentação de um princípio isoladamente ao ponderar o seguinte:

Portanto, inclusive quando os princípios não estejam retomados e desenvolvidos por preceitos mais precisos e específicos (regras), é possível – embora dificilmente operacional – deduzir e atender diretamente pretensões com fundamento exclusivo nesses princípios jurídicos.

Guerra (2003, p. 87) entende que a utilização dos princípios objetiva a realização de um fim, que possui um valor. Nesse diapasão, é imprescindível que se observe esse valor, haja vista que é esse valor que ocorrerá o fim. Nas suas palavras:

Desta forma se pode afirmar que um princípio comanda a realização de um fim, constituído por um valor. Nessa perspectiva, é fundamental que se perceba que tal valor, o qual representa o fim comandado pelo princípio, é de ser buscado ou realizado, obviamente, através de condutas, isto é, através de ações e omissões. Tais ações e omissões, portanto, revelam-se meios para a realização de tal fim. Tais considerações são extremamente significativas para compreender de que modo se relacionam os princípios e as regras, especialmente para perceber a possibilidade de se expressar o conteúdo dos princípios em termos de regras.

Isso é importante para entender a maneira como se entendem os princípios e as regras, principalmente para verificar a possibilidade de expressar o conteúdo dos princípios em termos de regras. A aplicação direta dos princípios é defendida pela Constituição Federal em seu art. 5º, §1º³⁸, ao dizer que as normas definidoras dos direitos e garantias individuais tem aplicação imediata. Não se pode discutir que algumas normas que complementam esse artigo, são por si só princípios, como o princípio do devido processo legal, art. 5º, LIV da CF.³⁹ Após essa previsão expressa

³⁸ Este dispositivo tem o seguinte enunciado: "art. 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata" (BRASIL, 1988).

³⁹ Este dispositivo tem o seguinte enunciado: "art. 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal" (BRASIL, 1988).

na Constituição Brasileira, extingue-se a ideia que tinha antigamente da utilização dos princípios desde que houvesse uma norma aprovando a sua aplicação.

Por fim, os princípios têm por objeto os valores fundamentais da sociedade, é uma norma com um alto grau de abstração e representam os valores de uma sociedade, limitam as regras com que interagem e completa os espaços havidos na lei, ajudam na interpretação das normas e devido a sua eficácia pode gerar um direito subjetivo. Esse entendimento atual sobre os princípios surgiu com o movimento jus-filosófico do pós-positivismo, que dão aos princípios as características de precedência material, normatividade, abstração, imperatividade e eficácia.

Os princípios tem função: normativa, interpretativa e integrativa. A norma é o gênero do qual os princípios e as regras são espécies (ÁVILA, 2004). Os princípios podem ser aplicados em qualquer caso concreto, haja vista que não dependem de uma norma pré-existente e havendo colisão entre princípios é solucionado utilizando a proporcionalidade da aplicação dos princípios, sem existir a exclusão de nenhum deles do ordenamento jurídico.

Contudo, entende-se que os princípios são superiores. Essa superioridade, no sentido de que os princípios são atualizados, estando de acordo com o ideal social e é mais facilmente passível de modificação, para que possa se adaptar aos novos costumes sociais, garantindo sua legitimidade.

É sabido que os princípios possuem conteúdo jurídico, são objetivos e não dão espaço para uma interpretação livre. O ordenamento jurídico possibilita uma variedade de princípios, que dentro da discricionariedade da lei ajudam o intérprete, na solução mais justa do caso concreto, ou seja, os princípios dão base para a utilização da hermenêutica, vinculando a escolha discricionária por parte do aplicador da lei.

3 EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE

Inicialmente, faz-se necessário que se diga que eficiência é diferente de eficácia e efetividade. Utilizando da etimologia das palavras vê-se que eficiência veio do latim "*efficientia*", que significa ação, virtude de produzir um efeito. Enquanto que eficácia, também do latim "*efficacia*", significa qualidade ou propriedade de produzir

o efeito desejado, atingir um bom fim. Por fim, efetividade, do latim "*effectivus*", significa a qualidade daquilo que se manifesta por um efeito positivo.

Com apenas a origem das palavras concluímos que com a eficiência se busca atingir um objetivo, com eficácia que o objetivo seja realizado da melhor forma possível, mais do que o desejado e com a efetividade que a atividade seja realizável, concreta. Feita essa explicação inicial, vamos aprofundar cada um desses três conceitos.

O conceito de eficiência resulta numa fundamentação dos elementos - pessoas, coisas, organizações - que atingem melhor seu resultado com o menor gasto possível, ou seja, o fim pretendido foi atingido porque foi realizado com menor gasto de recursos e obteve um maior rendimento.

Em decorrência disso se defende que a aplicação e a sua fundamentação se encontra no estudo das ciências econômicas. A utilização da eficiência no estudo do direito se deu nas teorias da análise econômica do direito, surgidas como resposta ao acúmulo dos problemas existentes na sociedade, com o objetivo de ajudar na criação de mecanismos para solucionar os problemas existentes (SILVA, 2009).

Uma sociedade bem conduzida mostra respeito ao princípio da igualdade, todavia, uma sociedade para ser justa, além da igualdade tem que respeitar o uso adequado dos recursos. Uma sociedade que desperdiça recursos que cobrem as necessidades básicas da população não é uma sociedade justa (PECES-BARBA, 1987).

A eficiência poderia ser tida como um dos elementos primordiais da justiça, embora não seja a única, mas é considerada a mais importante. Pode-se dizer que a eficiência se encontra em uma relação inversa com outros mecanismos da ideia de Justiça, como, por exemplo, o princípio da igualdade (CALSAMIGLIA, 1988).

A eficiência é um critério que possibilita propostas normativas de solucionar os conflitos. O teorema de Coase (apud CALSAMIGLIA, 1988 [s/p.]) mostra que analisando um problema tem que se levar em conta o tempo para se solucionar os conflitos no judiciário. Coase defendeu que com o conhecimento de seus direitos, a solução deve ser buscada de maneira que gere o menor custo social, em outras palavras:

Teorema de Coase afirma que quando os custos de transação ou negociação forem nulos, os direitos de propriedade serão transferidos aos agentes que atribuam maior valor a eles. Segundo o Teorema de Coase, o

problema econômico a ser encarado, seria o maior prejuízo a ser evitado pela sociedade, escolhido dentre os objetivos que visam o aumento da eficiência.

O Estado intervencionista teve sua aceitação fundamentada na maior capacidade do Estado de promover serviços públicos com qualidade. A legitimação da legalidade engrandece a legitimação da eficácia e da eficiência, o que interessa é que a administração pública ofereça a sociedade o maior bem-estar possível, gerando o menor custo. Richard Posner utiliza um conceito mais utilitarista da eficiência, uma decisão social para ser eficiente tem que maximizar a riqueza social, seja qual forem os defeitos sociais, é inquestionável o seu papel importante na teoria econômica do direito (CALSAMIGLIA, 1988).

A teoria econômica tem ganhado mais atenção dentro das ciências sociais. Seu estudo descritivo, por mais importante que seja, não é o único. É inquestionável que a teoria econômica não descreve a realidade, mas se preocupa com a criação de modelos como um meio para se modificar a sociedade, é por isso que se diz que a teoria econômica é diferente da teoria jurídica. O que se pretende é que os juristas deveriam utilizar a metodologia da ciência econômica para se chegar à dimensão e normatização da realidade da sociedade (CALSAMIGLIA, 1988).

Em suma, tem surgido um conceito de que os elementos de eficiência são critérios fundamentais para descrever as regras do jogo de uma sociedade. Isto é, o direito só tem sentido como uma ideia que tem a finalidade de se buscar a eficiência (CLABRESI, 1984).

O equilíbrio entre segurança, legalidade, eficácia e justiça é fundamental. O conservadorismo exacerba o valor da legalidade, como sendo algo inovador da justiça material. Nenhum desses elementos pode prevalecer sempre, deve existir um equilíbrio, que justifica a atividade jurídica (CALSAMIGLIA, 1988).

Na seara jurídica se fundamenta os institutos em quem tem o direito e quem não tem o direito, o maior problema encontrado é que nem todos os conflitos se resolvem com o critério do tudo ou nada, devido a isso, o critério do menor custo social deve prevalecer, haja vista que é uma exigência da eficiência.

Dar destaque a eficiência, não quer dizer que os outros valores devam ser esquecidos. O direito não deve apenas conseguir os seus ideais a um preço mais acessível, mas deve incluir na luta pelos seus objetivos a legalidade, a previsibilidade, a segurança jurídica, o juiz natural, devido processo legal entre

tantos outros princípios jurídicos, atingir a equivalência na aplicação de todos esses princípios é o fim desejado pelo legislador.

Por fim, analisando a eficiência dentro da teoria do bem estar social, diferencia-se eficiência de equidade. A adversidade entre ambos conceitos não deve existir, eficiência e equidade devem caminhar juntos. Analisar a eficiência sobre esse ponto de vista pode desencadear em uma estratégia política jurídica que atinja seu fim almejado - os instrumentos jurídicos podem ser eficientes ou não. A eficiência não se preocupa apenas em criar um modelo ideal que se deve ter, mas também se preocupa com os caminhos que devem ser trilhados para se atingir esse objetivo.

Primeiramente, a eficácia pode ser enxergada por vários elementos: primeiro, o próprio ato administrativo abrange o cumprimento de determinados requisitos - um prazo ou uma condição suspensiva - nesses casos a eficácia começará com o cumprimento do prazo e dos requisitos da condição, caso não sejam obedecidos esses critérios o ato será considerado como ineficaz. Segundo, a própria lei engloba condições jurídicas para toda categoria de ato (GUAITA, [s/d; s/l]).

Um ato pendente de aprovação é, em decorrência, ineficaz, embora seja perfeitamente válido. Mas no que se refere a sua eficácia é uma possibilidade - pode ser eficaz ou não ser eficaz. Um ato não alcança a sua eficácia se não possui a aprovação necessária. Por isso, que se considera impugnáveis no Judiciário, os atos que precisam de uma aprovação de um órgão superior, haja vista que, mesmo que possuam qualquer ameaça de lesão para os particulares, esses atos ainda não foram realizados, nem de fato - pois o ato não atingiu seu efeito -, nem de direito - pois o ato se encontra dependente de aprovação.

Tendo como hipótese o ato ser realizado a um indivíduo em especial, a sua eficácia tem início com a comunicação, ou seja, se não houve a devida publicação da realização daquele ato e o ato não ocorreu gerando um prejuízo para toda - ou uma parte - da população, tal ato não pode ser considerado ineficaz. Há, ainda as situações em que um ato dá direitos a um particular, sua eficácia começa a partir do momento da aceitação do interessado, são as hipóteses de licenças, autorização e permissão, por exemplo.

A diversidade do conteúdo dos atos administrativos é quase que ilimitada, devido a isso se torna difícil dar um conceito universal, mas esses exemplos acima

expostos, são os que melhores demonstram a eficácia posterior a realização do ato. Vale dizer, que nesses casos há uma simultaneidade no que diz respeito à eficácia e a perfeição do ato.

O inverso também ocorre, ou seja, a eficácia do ato administrativo pode anteceder a sua relação de perfeição - isto é, ao seu nascimento com a vida jurídica - é o que a doutrina chama de retroatividade do ato administrativo. São exemplos da retroatividade do ato:

Há atos que são naturalmente retroativos, é o que acontece com os atos declarativos, ou seja, são atos que apenas definem uma situação ou um fato anterior, como por exemplo, as certificações. Assim como também, existem leis que dão a atos específicos a retroatividade, como por exemplo, pensões alimentícias. E por último, a eficácia retroativa pode acontecer com figuras bilaterais, ou seja, com os contratos e concessões de serviços públicos (GUAITA, [s/d; s/l]).

Medauar (1986) diz que a doutrina majoritária entende que a retroatividade tem que ser prevista em uma norma geral e só assim que se pode falar em retroatividade dos atos administrativos que se comparam aos direitos dos particulares quando se fundamenta com base em um título legítimo, como um limite a retroatividade⁴⁰.

Quanto ao fim da eficácia, existem também diversas concepções: se é um ato instantâneo - a eficácia ocorrerá com o cumprimento do ato, por exemplo, o pagamento de uma indenização - todavia, se é um ato de trato sucessivo, a eficácia poderá ocorrer por várias situações.

Inicialmente, é bom ser dito que não tem nenhum ato de caráter perpétuo, mas alguns atos possuem uma eficácia temporal muito extensa, como a concessão de serviços públicos que pode ser de até 20 anos, nesse caso, a eficácia ocorre com o término do prazo da concessão.

Há atos que sua eficácia só será produzida após o cumprimento, ou se um fato em especial acontecer antes do término desse prazo, como por exemplo, a nomeação de um servidor temporário. O ato administrativo tem legitimidade para produzir os efeitos jurídicos, desde que não tenha a existência de um termo inicial, uma condição ou um ato de controle (FRANÇA, 2007). Como também, existem atos que a sua existência é precária, como por exemplo, uma autorização de uso, a sua

⁴⁰ Há o princípio da irretroatividade dos atos administrativos, que assim como as leis, haverá a produção de seus efeitos a partir de sua realização, não afetando os atos realizados anteriormente.

eficácia se extingue de acordo com a discricionariedade da administração pública, analisando se fere ou não o interesse público.

Esses são apenas alguns casos em que ocorre o fim da eficácia do ato administrativo. É importante ser dito que todos esses conceitos da eficácia são apenas exemplificativos, não sendo um rol exaustivo do tema, até porque como já foi dito acima, é praticamente impossível falar sobre todas as formas de eficácia dos atos administrativos.

O conceito de eficácia pode ajudar a uma criação da tarefa da ciência do ato administrativo, isto é, um bom ato administrativo é aquele que possui objetivos corretos, justos e de fácil realização. Os legisladores mais tradicionais não consideram a eficácia como um valor fundamental para a instituição dos atos. A conduta social, a reação da sociedade pode modificar a real intenção do legislador, o necessário é que o ato atinja seu objetivo, não possuindo apenas um valor simbólico (CALSAMIGLIA, 1988).

A efetividade de um ato nada mais é que o direito que a sociedade tem que o ato se realize. É um direito fundamental da efetividade decorrente do princípio do devido processo legal e que ainda não possui previsão constitucional, o que não quer dizer que não exista.

A ideia de efetividade pode ser comparada ao que Kelsen (2009) disse ser a consequência realmente aplicada e realizada de uma ação do homem, dependendo da norma existir na ordem dos fatos. Portanto, a efetividade é a execução do direito, a sua realização da função social, ou seja, é a concretização em fatos, das normas, representando uma aproximação entre o dever-ser normativo e a realidade social (BARROSO, 2000).

Tendo como ponto de partida o direito estatal, é lógico perceber que a efetividade das normas tem como ponto de partida a aptidão formal para conduzir a sociedade a atingir os efeitos que são próprios da norma. Se o objetivo pretendido pela norma for impossível de se realizar, a norma não apresentará uma efetividade possível, mas isso seria uma atuação atípica do direito.

A efetividade das normas resulta do seu cumprimento, deixando de lado o cumprimento isolado de um cidadão, há os casos de desobediência, de forma não generalizada, mas expressivo numericamente, das normas, inclusive as constitucionais. Por exemplo, uma norma que foi criada e diverge de um costume antigo da sociedade, ocasionará no desuso da norma ou a sua efetividade

dependerá da força de repreensão estatal.⁴¹ Argumentando a esse respeito, Barroso (2000, p. 86) comenta que, “por outro lado, a materialização da norma se torna difícil de contradizer interesses particulares dos “influentes”, que vão desobedecer à norma até torná-la obsoleta”⁴².

Ao aplicador do direito incumbe a criação de estruturação óbvia e elementos básicos para proporcionar a efetividade das normas jurídicas - isso caracteriza a sua atuação mínima e a máxima. Nesse intervalo, tem que existir uma força política para que o poder público possa vencer os resistentes. No Estado Democrático de Direito, o poder, com a criação da legitimidade, impõe o dever de obediência à sociedade, sem a utilização da “força”, esta, obviamente, é cabível quando for necessária.

O que se defende até agora com a efetividade da norma é que estas surgem para serem concretas. A Constituição Federal, como norma suprema, não pode permitir a criação de outra norma superior, por isso deve ter resguardado dentro de si suas condições de tutela e garantia (BARROSO, 2000).

É a existência da sanção que garante a efetividade da norma jurídica, garantindo a sua aplicação, quando não obedecida espontaneamente. No direito constitucional, podemos afirmar que as sanções não são apenas uma pena ou uma execução civil (KELSEN, 2001). Nessa seara jurídica, há ainda as sanções de responsabilização política - é sabido que nessa hipótese diminui o caráter jurídico da sanção - como por exemplo, o impeachment.

Para finalizar, podemos dizer que a efetividade exige alguns pressupostos, são eles: a norma deve se limitar a critérios de proporcionalidade, com o objetivo de não afetar seu caráter de instrumento da realidade social; as normas, são imperativas e sua desobediência resulta na aplicação de sanções; as normas devem possuir elementos básicos para auxiliar em sua realização prática (MOREIRA, 1985).

Com base, no que foi supracitado entende-se por eficiência a maneira que se desenvolve a atividade administrativa, ou seja, se refere à conduta dos agentes. Eficácia, diz respeito aos mecanismos e métodos utilizados pelo agente, no desempenhar de suas obrigações, isto é, o sentido instrumental. Enquanto que, efetividade é utilizada no sentido dos resultados, ou seja, analisa os efeitos que a

⁴¹ Um episódio que aconteceu no Brasil e foi bastante marcante para a atualidade, foi à coação do governo para a população se vacinar contra a varíola em 1904, no governo de Rodrigues Alves.

⁴² O Estatuto da Terra — Lei nº 4.504, de 30.11.64 —, o Ato Institucional nº9, de 25.04.69 e o Decreto-lei 554, de 25.04.69, dizem respeito a reforma agrária.

atividade realizada pelo agente público causou na sociedade, se cumpriu com seus objetivos.

O que se deseja é que esses três conceitos sejam aplicados de maneira simultânea, todavia, é possível admitir que existam condutas administrativas que sejam realizadas de forma eficiente, mas que não tenha eficácia muito menos efetividade. Assim como, pode ocorrer que a conduta não seja totalmente eficiente, mas que possui eficácia e efetividade. Inclusive, é possível que uma conduta seja eficiente e eficaz, mas devido a não alcançarem os resultados desejados, não possuem efetividade.

Eficiência e eficácia são considerados costumeiramente com o mesmo significado, todavia, sabe-se que são termos bem mais complexos e não passíveis dessa simplificação, há quem defenda que a eficácia está mais para atos ou fatos, enquanto que eficiência, diz respeito as pessoas, sejam físicas ou jurídicas, porém sempre tendo como fundamento os efeitos desejados e atingir as metas traçadas (GABARDO, 2003).

O estudo desses conceitos sob a visão público-administrativa, defende-se que a eficácia administrativa nada mais é que a potencialidade de concreção dos fins preestabelecidos em lei - a situação atual para a disponibilidade de produção dos efeitos próprios do ato. Já, a eficiência administrativa, nada mais é que o cumprimento da lei, seja mediante a realização de um mínimo de ônus social, visando sempre o benefício do cidadão (MOREIRA, 2000).

A eficiência está muito mais ligada à utilização dos meios, enquanto que a eficácia almeja a produção dos efeitos desejados, ou seja, enquanto um preocupa-se em como será realizado, o outro interessa apenas em ter seu objetivo atingido. Dessa forma, a eficácia é uma atividade idônea na produção dos efeitos, o ato só é realizado se atingir o fim desejado. Nesse caso, a efetividade seria o equilíbrio entre a eficiência e a eficácia, esse equilíbrio seria calculado analisando a proporcionalidade, utilizando critérios de necessidade, adequação e a proporcionalidade em sentido estrito.

Portanto, conclui-se que eficiência, pode ser igual a eficácia, quanto aos fins, haja vista que ambos objetivam a realização de algo, todavia, são diferentes quando se refere a realização dos fins, haja vista que a eficiência preocupa-se com os meios, ou seja, o fim para ser atingido, depende de um desenrolar perfeito; enquanto que a eficácia, almeja apenas o fim, independente se o caminho para se chegar a

esse fim foi correto. A efetividade de um ato, nada mais é, sob o aspecto do fim almejado, do que a maior ou menor quantidade de objetivos atingidos; analisando sob a questão econômica, a efetividade seria a maior realização de fins desejados, com os menores custos possíveis.

4. DO CONTROLE JUDICIAL DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A administração pública sempre luta pelo interesse público e bem comum, sendo esse o fundamento da sua criação. De outro modo, não pode existir um poder sem controle, sendo isso uma justificativa do Estado Democrático de Direito. O controle existe para que se garanta a subordinação da administração pública as leis e princípios do direito, que deve prevalecer em relação à busca do bem comum, que deve ser o objetivo da existência do poder (DROMI, 1986).

Dromi (1986, p. 95) esclarece que, um sistema eficaz de controle público é a ocorrência do liame entre autoridade e a liberdade, afirmando que;

‘Gobierno y control’ parece ser la fórmula orgánica de la estructura futura del poder, para que a los que mandan no ‘les falte poder’ y para que a los que obedezcan no ‘les falte libertad’, resguardada mediante controles idôneos, que por sucontida da segurenalidad y eficacia.

Por isso se fala que a administração pública deve possuir o poder e autoridade para ser eficiente, todavia, subordina-se a um controle feito pelos poderes legislativo e judiciário. O assunto controle possui diversas espécies, classificações e tipos, isso em virtude dos objetos que usa para qualificá-lo. Enquanto que o controle de uma atividade, pode incidir sobre um conjunto de atos, ou se referir a uma atividade específica, sendo essa atividade pública ou privada, técnica ou não, de um órgão, entre outros (GIANINI, 1991).

Giannini (1991), defende que o controle de ato singular está acabando, haja vista sua desvalorização na relação custo econômico e burocrático, deixando a desejar as atividades executivas e técnicas. Em contrapartida o controle de atividades ganhou importância - atividades orçamentária e de auditoria -, os controles de gestão e os controles internos de eficácia, são as atividades que sofrerão maior controle no futuro. É desnecessário dizer que esses controles exigem quadros especializados, que na Itália, por exemplo, não existem: os controles de

eficiência exigiriam, nas grandes administrações, unidades internas específicas que possam estabelecer e controlar os fluxos de trabalho de cada serviço, as técnicas de trabalho, a organização interna do trabalho e o rendimento do trabalho abaixo dos parâmetros que na ciência da administração se denominam eficiência e eficácia, conforme se constata na transcrição que se apresenta:

Estos últimos, sobre todo los controles sobre los actos (legalidad y oportunidad) están bajo sospecha: sirven bien poco en relación a su coste económico y burocrático, dejando al margen todas las actividades ejecutivas y técnicas. Están, en cambio, adquiriendo importancia los controles sobre la actividad tipo budgeting, auditing, los controles de gestión y los controles internos de eficacia. Estos son, sin duda, los controles del futuro. Es inútil decir que estos controles requieren cuadros especializados que en Italia, por ejemplo, no existen: los controles de eficiencia exigirían, en las grandes administraciones, unidades internas específicas que pudieran establecer y controlar los flujos de trabajo de cada servicio, las técnicas de trabajo, la organización interna del trabajo, y el rendimiento del trabajo bajo los dos aspectos que en la ciencia de La Administración se denominan eficiencia y eficacia (GIANINI, 1991. p. 314).

Sob o aspecto de controle o princípio da eficiência administrativa traz para a seara jurídica certo dinamismo, que engrandece a axiologia global da atividade administrativa - dá a possibilidade de se estudar o controle tanto do ato isolado, como da própria atividade da Administração Pública, permitindo a criação de várias modalidades de controle em seus vários ramos de atuação - comporta, desde um controle isolado sobre decisões individualizadas do agente, até um controle sobre a atuação completa da administração pública (BATISTA JÚNIOR, 2012).

Os mecanismos de controle atualmente, são os mesmos utilizados no período do Estado Liberal, focados na observação da legalidade, sem maiores mecanismos para a sindicância de atos referente à gestão, por isso que não existe condição de resultados melhores da eficiência completa da Administração Pública (PAREJO ALFONSO; JIMÉNEZ BLANCO; ÓRTEGA ÁLVAREZ, 1998). No que se refere à subtração do poder executivo a controles jurisdicionais externos, decorre, na maioria das vezes de argumentos defendido no Estado Absolutista (OTERO, 1995).

O tradicional controle da atividade administrativa se mostra cada vez mais diminuto para as condições impostas pelo Estado Democrático de Direito, é por isso que o controle da atividade administrativa vem se ampliando cada vez mais, buscando atingir um mecanismo de se atingir o controle da eficiência e da eficácia da gestão (GIANINI, 1991). Por isso está cada vez mais escasso o controle de um

ato isolado da administração pública, enquanto que os controles das várias atividades desempenhadas pela administração pública estão se desenvolvendo com maior facilidade.

O controle da eficiência não se resolve em um julgamento de legalidade, mas necessita da adequação da ação, articulação e instrumentalização da atividade administrativa, com o fim preestabelecido (BATISTA JÚNIOR, 2012). Essa insatisfação da legalidade é derivada do fato da administração pública estar ligada, a um resultado mais amplo - qual seja, o de atingir o interesse público de forma mais eficiente.

A doutrina brasileira, sob forte influência da doutrina italiana, faz entendimento de que o mérito está intimamente ligado ao ato administrativo, ou seja, que atinge o seu valor internamente, em decorrência disso, sob o estudo do merecimento não se diz que um ato é ilegal ou legal, mas sim que o ato é bom ou mau, se é melhor ou pior, esse é o entendimento de Fagundes (1979). O mérito administrativo é tido, como uma atividade livre, que não se submete a características expostas previamente - chega a nem fazer parte do fato jurídico - porque ele não faz parte do ordenamento jurídico (BATISTA JÚNIOR, 2012).

Nesse pensamento, vamos dizer que cabe ao Legislativo estudar as necessidades mais prementes da sociedade e que é possível realizá-lo, enquanto que ao Judiciário cabe a interpretação das normas. Nesse diapasão, o mérito administrativo se equipara ao último nível de escolha política que sobra para a administração pública, após esta ter colocado em prática as normas jurídicas objetivamente protegidas pelo direito. Nas palavras de Moreira Neto (1998, p. 43):

[...] legitimidade e legalidade nada mais representam que disposições estáveis do poder na sociedade; uma ordem legitimada pela estabilização do poder em torno de valores consensualmente aceitos e uma ordem legalizada pela estabilização do poder positivado em normas coativamente impostas.

Com isso, o entendimento político do ato administrativo fica completo, observando as funções das normas de boa administração, contendo características que nem sempre são de fácil intuição (FAGUNDES, 1979). Inicialmente, no mérito do ato administrativo, o processo decisório não se sintetiza a uma escolha do julgador - de acordo com o seu juízo de valor próprio. O gestor público não tem liberdade plena, a sua discricionariedade não o deixa livre para escolher qualquer

solução ao caso concreto, mas sim que dentre as opções dadas pela lei o administrador escolherá aquela que melhor atinja o interesse público, com o objetivo de garantir a realização das necessidades especiais (OLIVEIRA, 1980).

Atualmente, com os princípios constitucionais, incorporados pelos legisladores no intuito de facilitar o fim primordial da administração pública - o interesse público - englobaram no mundo jurídico uma série de valores sociais. No Estado de justiça, busca-se unificar legitimidade e juridicidade, garantindo de alguma maneira uma legitimidade juridicamente justificável.

Por isso que se diz, que a discricionariedade não pode ser deixada livre para o administrador, mas constitui a margem de escolha que não está fixada por um dispositivo legal, mas que pode ser justificado pela interpretação do gestor. Dito de outra forma, "a discricionariedade não é limitada só pela lei em sentido formal, mas pela ideia de justiça, com todos os valores a ela inerentes" (DI PIETRO, 1991, p.35).

Uma atuação administrativa perfeitamente válida submete-se aos valores impostos pelos princípios constitucionais da moralidade, imparcialidade, razoabilidade. Sabe-se que a lei não é o único sustentáculo hábil para se garantir a moralidade, imparcialidade e razoabilidade na conduta do administrador; a discricionariedade que deve ser adotada pela administração pública é a baseada nas opções legais, conforme a legalidade - englobando, nesse conceito de legalidade, os princípios jurídicos.

O entendimento da eficiência administrativa constitucionalizada em princípios traz esse último resultado do ato da administração pública, que em suma, deve atingir a solução mais célere para se chegar ao bem comum, ou seja:

para que um acto administrativo sea realmente válido, no basta com que mantenga su legitimidad formal, sino que es preciso que, además, sea oportuno, conveniente y especialmente eficaz para llenar. El propósito que debe alcanzar la administración pública com sua ctuación (ESCOLA, , 1997. p. 97).

Os controles a que se sujeitam a administração pública, na brecha deixada pela lei, devem submeter-se aos princípios da moralidade, imparcialidade e razoabilidade, e, mesmo nos domínios de mérito, sempre observar o princípio da eficiência (BATISTA JÚNIOR, 2012).

O judiciário deve proporcionar não apenas a legalidade formal, mas a juridicidade substancial, entendida como inerente a atividade da administração

pública aos objetivos merecedores de proteção jurisdicional - em decorrência disso, a Constituição Federal garantiu e ampliou o controle dando proteção aos direitos coletivos e difusos - ao instituir os remédios constitucionais (BATISTA JÚNIOR, 2012).

O princípio da eficiência administrativa englobado na Constituição Federal tenta garantir um Estado Democrático de Direito de desiderato social. Ocorre que o princípio da eficiência promove uma atuação da administração pública, ligado a controles de legalidade e mérito de decisão, assim defende Moncada (1993).

Os princípios da moralidade e eficiência administrativa trazem novos ramos que não podem ser esquecidos pelos tribunais. São os princípios constitucionais vinculantes, que possuem caráter normativo e não apenas de declarações da vontade do povo - devido a isso, para fazer valer a atuação desses princípios é necessário à existência do controle para garantir a utilização desses princípios.

É de conhecimento que se referindo à eficiência da administração pública, as dificuldades de um controle jurisdicional é extremamente ampliada, exatamente pela tradição que existia em considerar a eficiência como um assunto a ser abordado fora dos tribunais - por serem tidos como assunto de ordem política.

Uma primeira dificuldade seria que o próprio texto constitucional, não colabora para um controle judicial da eficiência administrativa, não incluindo em seu texto, meios para facilitar a atuação da administração pública utilizando o princípio da eficiência. Mesmo sendo necessário um controle mais isolado da eficiência a Constituição Federal de 1988 trouxe alguns avanços, como a averiguação da qualidade do serviço prestado sob a ótica do usuário⁴³.

Em seguida, a eficiência administrativa preza pela celeridade da atuação estatal. O controle jurisdicional por ser mais lento traz alguns empecilhos a administração pública quanto aos quesitos de eficiência e eficácia (ALVAREZ RICO, 1997). É sabido que o controle jurisdicional pode ocasionar um atraso ou até mesmo uma paralisação da atividade administrativa.

Para garantir uma escolha utilizando-se da discricionariedade, o gestor público acaba por medir as consequências de cada ato e observa aquele que atinge melhor o fim almejado - interesse público. De certa forma, o controle da eficiência administrativa opera da mesma forma, passando pelo mesmo raciocínio lógico, ou

⁴³ Tal entendimento está previsto no art. 27 da EC/19.

seja, não se deve fazer o controle avaliando e calculando matematicamente as consequências da escolha, mas sim de avaliar o contexto, as condições e a decisão final do que o ato escolhido ocasionará para a sociedade. Por isso, ao se referir a um controle judicial, se pretende que o Judiciário faça um controle abrangente dos interesses envolvidos.

Em decorrência disso, se diz que a dificuldade principal de se realizar um controle judicial da eficiência administrativa consiste que - além do órgão estar habilitado para reproduzir, o processo anteriormente mencionado, tem que ter mecanismos para organizar o paradigma dos resultados que são considerados ineficientes. Por isso, a necessidade de peritos no controle judicial do mérito, tanto a falta de informações como a dificuldade de assistência técnica e o próprio custo com o julgamento acabam por aumentar essa dificuldade de controle da eficiência.

Mesmo com a expressa previsão do princípio da eficiência na Constituição Federal, defendo a ideia da não possibilidade de controle judicial desse princípio. A eficiência de um ato administrativo é de competência interna de cada poder - desde que esteja exercendo essa função - e do controle legislativo (FRANÇA, 2000). Na seara administrativa, a ação administrativa é altamente revisada, se o ato administrativo teve algum imprevisto durante a sua execução ele poderá ser revogado ou não, todavia, será revisto - administrativamente - e, caso, mesmo com os imprevistos, não causarem nenhum prejuízo aos particulares, o ato não será revogado; porém, se causar algum prejuízo ao interesse público, aí sim o ato será revogado. O que se diz com isso, é que o ato administrativo fica passível de revogação pela própria Administração Pública, por não se mostrar mais eficiente na realização do interesse público.

Averiguar a eficiência do ato administrativo é observar a sua discricionariedade, ou seja, a escolha por um caminho técnico que em conjunto com o regime administrativo, fica fora da invalidação judicial por ineficiência. Não é da competência do Judiciário se a técnica aplicada foi a melhor, mas sim se a técnica está dentro dos limites impostos pelo ordenamento jurídico (FRANÇA, 2000).

Apenas a administração pública tem competência para excluir do regime administrativo, um ato que por algum motivo tornou-se inconveniente, ou seja, deixou de satisfazer o interesse público. A partir do momento em que se dá essa competência ao Poder Judiciário, há grandes chances de ferir o princípio da

separação dos poderes, causando um desequilíbrio entre os poderes (FRANÇA, 2000).

O controle judicial da eficiência da ação administrativa ocasionaria numa intromissão do poder judiciário na seara administrativa, o que se busca é a proteção da ordem jurídica, e não a eficiência e economia dos serviços administrativos desses atos, assim afirma Cavalcanti ([s/d]).

A eficiência quando utilizada em conjunto com outros princípios pode ocasionar numa avaliação jurídica do ato administrativo. Entretanto, o juiz não pode, invalidar um ato administrativo, sob o único argumento de que feriu o princípio da eficiência. É sabido que uma administração pública que utiliza a proporcionalidade e a moralidade é mais eficiente, haja vista que indiretamente haverá um controle judicial (FRANÇA, 2000).

Portanto, a função do poder judiciário é apenas averiguar se o ato realizado atingiu o interesse público e se obteve esse fim progredindo em conformidade com a lei, o que se defende é que não é da competência judicial avaliar se o ato foi eficiente, quando se comprovou que ele foi moral, público, proporcional e razoável. O controle judicial do ato administrativo não incide sobre a execução material do ato, mas sim sob a estruturação para a existência daquele ato; caso tenha ocorrido algum dano a um particular, nesse caso haverá a responsabilização do Estado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode ser vislumbrada ao longo do tempo que ocorreram bastantes reformas que proporcionaram a administração pública uma nova ideologia, mas todas essas reformas não foram capazes de proporcionar ao Estado-Administração uma confiança sempre desejada, o Estado continuava sendo visto como ineficiente e burocrático.

Um longo caminho foi trilhado até chegar à implantação do princípio da eficiência no rol dos princípios expressos na Constituição Federal Brasileira, com a EC nº 19/98. O princípio da eficiência veio trazer um novo paradigma para a administração pública, dedicando-se a presteza, qualidade e celeridade na prestação dos serviços públicos. Para atingir esse objetivo a própria Constituição Federal possibilitou caminhos de controle entre os quais o da eficiência, vinculando

o agente público e a sociedade, isso foi considerado um grande avanço para a mudança que tanto se deseja na atuação da administração pública a sua eficiência.

Por fim, conclui-se que a noção do princípio da eficiência baseia-se no equilíbrio encontrado entre os meios e os fins, ou seja, a eficiência deve ser norteada com a conjugação dos meios utilizados para se atingir o fim almejado. Isso tem sua importância, haja vista que princípios são espécies de benfeitorias, isto é, são normas que foram criadas para realizar que algo seja feito da melhor maneira possível num contexto jurídico.

Pela seara da administração pública, sabe-se que os princípios são normas que justificam toda a sua conduta. Quanto à eficiência, percebe-se que é uma norma com característica para melhorar a atuação da administração pública, isto é, que possuem em seu interior o objetivo primordial de satisfazer o interesse público. O pensamento de eficiência pela administração pública fundamenta-se no uso correto dos gastos públicos para haver uma melhor promoção do bem-estar social.

Na visão do Estado, a eficiência é exigida na prestação das atividades administrativas e na realização dos serviços públicos com qualidade, presteza, celeridade e universalização, tudo visando o interesse público e que este, seja realizado da melhor forma possível.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ RICO, Manuel. ***Principios constitucionales de organización de las administraciones públicas***. 2. ed. Madrid: Dykinson, 1997.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: Malheiros editores. 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Elementos de direito administrativo**. Ed. RT, São Paulo, 1980, p.230.

BARROSO, Luis Roberto. **A nova interpretação constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2006.

_____. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Renovar. 4 ed. 2000. p. 85.

_____. BARCELLOS, Ana Paula de. Começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.232, p.153, abr./jun. 2003.

BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. 2. ed. revisada e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2 ed., Rio de Janeiro: Renovar. 2008.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11 ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília: Brasília, 1998. Vol. 1.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico**. São Paulo: Ícone Editora. 1995

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 27 ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2012.

CALABRESI, Guido. **El coste de los accidentes**. Barcelona: Ariel. 1984.

CALSAMIGLIA, Albert. *Sobre la función de los juristas*. **Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid**. 1978.

_____. *Justicia, eficiencia y derecho*. **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**. Núm. 1. Septiembre-diciembre 1988.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Do poder discricionário. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar. Seleção histórica. 1991.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

DROMI, José Roberto. **Introducción al derecho administrativo**. Madrid: Grouz, 1986.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ESCOLA, Hector Jorge. **Legalidad, eficacia y poder judicial**. Buenos Aires: Depalma, 1997.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direito constitucional do trabalho: estudos em homenagem ao prof. Amauri Mascaro do Nascimento**. São Paulo: Ltr, 1991, Vol. I.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa na Constituição Federal. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar. n 220. abr/jul. 2000.

- _____. **Estrutura e motivação do ato administrativo**. São Paulo: Malheiros. 2007.
- GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética. 2002.
- GIANINI, Massimo Severo. **Derecho Administrativo**. Tradução espanhola de Luís Ortega. Madrid: Ministério para las Administraciones Públicas, 1991. v.1.
- GUAITA, Aurélio. **Eficacia del Acto Administrativo**. Comentários Monográficos. [s/d; s/l].
- GUERRA, Marcelo Lima. **Direitos fundamentais e a proteção do credor na execução civil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 91-92
- GRAU, Roberto Eros. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 2. ed., São Paulo : Malheiros, 1991.
- KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 8 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.
- _____. **Teoria geral do direito e do Estado**. São Paulo: WMF Martins Fontes. 2001
- MEDAUAR, Odete. **Da Retroatividade do ato administrativo**. São Paulo: M. Limonad. 1986.
- MONCADA, Luís Cabral de. **Direito público e eficácia**. Lisboa: Pedro Ferreira, 1997.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. Notas sobre o problema da efetividade do processo. In: **Temas de direito processual**, terceira série, 1985, p. 27.
- MOREIRA, EgonBockmann. **Processo Administrativo e Princípio da eficiência**. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (coord.). **As leis de processo administrativo - lei federal 9.784/99 e lei paulista 10.177/98**. São Paulo: Malheiros. 2000.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- MUNIZ, Cibele Cristina Baldassa. **O princípio da eficiência na administração pública brasileira**. Disponível em: <
http://www.uninove.br/PDFs/Publicacoes/prisma_juridico/pjuridico_v6/prisma_v6_3d10.pdf>. Acesso em: 14 set. 2013.
- OLIVEIRA, Mário Esteves de. **Direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1980.
- OTERO, Paulo. **O poder de substituição em direito administrativo: enquadramento dogmático-constitucional**. Lisboa: Lex, 1995. v.1.

PAREJO ALFONSO, Luciano; JIMÉNEZ BLANCO, Antonio; ÓRTEGA ÁLVAREZ, Luis. **Manual de derecho administrativo**. 5. ed. Barcelona: Ariel, 1998. v.1.

PECES-BARBA, Gregório. **Los valores superiores**. Disponível em: <http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/10389/valores_Peces_AFD_1987.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 jan. 2014

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Princípios constitucionais**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>> Acesso em: 02 nov. 2012.

SILVA, Virgilio Afonso da. **Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção**. *Revista Latino Americana de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, n.1, jan./jun. 2003, p.607-631.

SILVA, Suzana Tavares da. O princípio (fundamental) da eficiência. In: **III Encontro de Professores de Direito Público**. Porto, 30 de Janeiro de 2009.

TOVAR, Leonardo Zehuri. **O papel dos princípios no ordenamento jurídico**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/6824/o-papel-dos-principios-no-ordenamento-juridico/2>> Acesso em: 19 ago. 2013.

A SAÚDE NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO: ESTUDO TEÓRICO EM TORNO DA LEI 7.210/84 – LEP

HEALTH SYSTEM BRAZILIAN PENITENTIARY: THEORETICAL STUDY ON LAW OF AROUND 7,210 / 84 – LEP

ADRIANA LINS DE PAIVA*
JULIAN NOGUEIRA DE QUEIROZ**

RESUMO

O presente artigo científico tem como objetivo geral analisar as variáveis jurídicas e sociais resultantes da lei federal nº 7.210/84 – conhecida como Lei das Execuções Penais (LEP), cujo advento estimulou o aprimoramento da valorização das titularidades abrangidas enfaticamente pelos direitos humanos extensivos aos encarcerados brasileiros, na obtenção, portanto, de garantias dos direitos dos indivíduos apenados, no amplo contexto de suas relações interpessoais e também no desempenho de seus direitos e deveres junto ao meio social e, assim, em atendimento às possibilidades de exercício da cidadania, dentro dos limites legais de sua condição de recluso. A delimitação do estudo é no sentido de conferir os aspectos peculiares voltados à saúde dos encarcerados no sistema prisional brasileiro, inclusive sob molde firmado pela Constituição Federal de 2015. A justificativa funda-se na necessidade de caracterização dos principais aspectos formais da LEP, para assim identificar os tipos de problemas existentes na busca e na aplicabilidade legal e forense dos direitos das pessoas mantidas nos cárceres. A hipótese do estudo é no sentido de que urge conciliar os inúmeros dispositivos teóricos de proteção dos apenados com as práticas cotidianas de monitoramento legal e consuetudinário dos direitos dos indivíduos mantidos encarcerados, portanto procurando analisar a evolução do debate em torno da implementação de mecanismos de atendimento social e jurídico dos pleitos especiais dos cidadãos mantidos presos por decisões do Estado e em atendimento a expectativas da sociedade civil. A metodologia selecionada é a revisão teórica dos principais marcos relacionados ao assunto do estudo, via pesquisa bibliográfica de base documental-empírica, sob as nuances exploratória e dedutivo-qualitativa, buscando assim promover uma consulta em bases sistemáticas do ideário dos principais marcos preocupados em compreender a importância da proteção da saúde dos presos.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema Prisional. Saúde dos Presos. Lei nº 7.210/84.

ABSTRACT

This scientific paper has as main objective to analyze the legal and social variables resulting from the Federal Law No. 7.210 / 84 - known as the Law of Penal Executions (LEP), whose advent stimulated the improvement of the valuation of entitlements strongly covered by the Human Rights extended to prisoners Brazilians

* Aluna concluinte do curso de Bacharelado em direito da Fesp Faculdades, semestre 2015.2. Email: lins1943@hotmail.com

** Advogado, mestre em direito econômico, professor da Fesp Faculdades. Atuou como orientador na elaboração desse TCC.

in obtaining therefore guarantees the rights of convicts individuals, in the broad context of their interpersonal relationships and also in the performance of their rights and duties with the social environment and thus in compliance with the exercise of citizenship of possibilities, within legal limits his reclusive condition. The delimitation of the study is in order to give the peculiar aspects related to the health of incarcerated in the Brazilian prison system, including in molds entered into by the Federal Constitution of 2015. The justification is based on the need for characterization of the main formal aspects of LEP, thus identify the types of the search and the legal and forensic applicability of the rights of persons held in prisons issues. The hypothesis of the study is the effect that it is urgent to reconcile the numerous theoretical device of convicts protection with the daily practices of legal and customary monitoring the rights of individuals kept in prison, so trying to analyze the evolution of the debate on the implementation of compliance mechanisms social and legal aspects of special elections held-citizens arrested by state decisions and in compliance with the expectations of civil society. The methodology selected is the theoretical review of the main milestones related to the subject of study, via literature of documentary-empirical basis, under the exploratory and deductive-qualitative nuances, thus seeking to launch a consultation on systematic of ideas bases of the major milestones concerned with understanding the importance of health protection of prisoners.

KEYWORDS: Prison System. Health of the Prisoners. Law nº. 7.210/84.

1 INTRODUÇÃO

Imagine-se uma pessoa presa e sem condições de cuidar de sua própria saúde, ou vitalidade corpórea e mental. Quando um cidadão qualquer envolve-se em condutas antissociais, tipificadas pelo sistema penal, estará sendo exposto pelo Estado ao aparato de deveres definidos, dentre outros instrumentos, à lei das execuções penais.

A LEP, porém, não se consubstancia somente impondo sanções, mas determina que o sistema prisional brasileiro trate dos apenados respeitando toda a vasta principiologia dos direitos humanos, cuja complexidade não deve dar motivo para a exacerbação de controvérsias que resultem na afronta da dignidade da pessoa humana.

Por exemplo: já encarcerado, o indivíduo humano continua a manifestar necessidades elementares, orgânicas, corpóreas e também mentais (psicológicas, comportamentais), quer no âmbito da saúde ou da educação, seja para manter-se minimamente disposto a continuar vitalizado, seja para nutrir esperanças até mesmo de ressocialização, inclusive pela via legal da remição da pena.

Curiosamente, cada vez mais em múltiplos ambientes, prega-se e difunde-se a necessidade de humanização, como se, por exemplo, ao procurar um hospital, uma escola, uma repartição pública, ou mesmo diante dos contatos com autoridades policiais ou judiciais, os usos e costumes ainda justificassem o emprego de força ou métodos coercitivos e intimidatórios, para resolver situações do cotidiano.

Sabe-se que este contexto pode ser explicado porque o ambiente social e jurídico no Brasil ainda reflete o processo histórico, no qual as elites detentoras de poder material ou referendado por cargos funcionais, desconsiderando as titularidades de direitos da maioria da população, pouco se empenha em garantir os direitos elementares de todos os cidadãos.

Neste caldo de cultura, a situação dos presos ainda é muito pior, como se para tentar patética e ineficazmente compensar sua repulsa diante do recrudescimento da violência e da criminalidade, a sociedade apostasse na vingança torpe e ilegal, que vendo isoladamente nos facínoras e apenados a causa preponderante das disfunções sociais, tenta combater qualquer iniciativa de direitos humanos voltada às clientelas encarceradas, muitas delas representadas por infratores de baixa periculosidade e, portanto, sequiosas de ressocialização.

Deste modo, o presente artigo científico tem como objetivo geral analisar as variáveis jurídicas e sociais resultantes da Lei Federal nº 7.210/84 – conhecida como Lei das Execuções Penais (LEP), cujo advento estimulou o aprimoramento da valorização das titularidades abrangidas enfaticamente pelos direitos humanos extensivos aos encarcerados brasileiros, na obtenção, portanto, de garantias dos direitos dos indivíduos apenados, no amplo contexto de suas relações interpessoais e também no desempenho de seus direitos e deveres junto ao meio social e, assim, em atendimento às possibilidades de exercício da cidadania, dentro dos limites legais de sua condição de recluso.

A delimitação do estudo é no sentido de conferir os aspectos peculiares voltados à saúde dos encarcerados no sistema prisional brasileiro, inclusive sob moldes firmados pela Constituição Federal de 2015. A justificativa do presente artigo acadêmico funda-se na necessidade de caracterização dos principais aspectos formais da LEP, para assim identificar os tipos de problemas existentes na busca e na aplicabilidade legal e forense dos direitos das pessoas mantidas nos cárceres.

Portanto, percebe-se que a hipótese do estudo é no sentido de que urge conciliar os inúmeros dispositivos teóricos de proteção dos apenados com as

práticas cotidianas de monitoramento legal e consuetudinário dos direitos dos indivíduos mantidos encarcerados, portanto procurando analisar a evolução do debate em torno da implementação de mecanismos de atendimento social e jurídico dos pleitos especiais dos cidadãos mantidos presos por decisões do Estado e em atendimento a expectativas da sociedade civil

Releve-se que a metodologia selecionada é a revisão teórica dos principais marcos relacionados ao assunto do estudo, via pesquisa bibliográfica de base documental-empírica, sob as nuances exploratória e dedutivo-qualitativa, buscando assim promover uma consulta em bases sistemáticas do ideário dos principais marcos preocupados em compreender a importância da proteção da saúde dos presos (BITTAR, 2012; CARVALHO, 2013; GIL, 2015; LAKATOS, 2014; LEITE, 2011; LIMA, 2014; MEZZARROBA, 2015; NUNES, 2014).

2 DIREITOS HUMANOS E A SAÚDE

Todas as titularidades de direitos e deveres correlacionam-se entre si. Se o direito à vida se constitui como a principal titularidade jurídica e social defendida difusa e universalmente, o direito à saúde está intrinsecamente vinculado e garantido, independentemente se estamos tratando de cidadãos livres ou privados da convivência social por sanções explícitas confirmadas pelo aparato legal mantido pelo Estado, nação a nação.

A saúde dos encarcerados, portanto, deve ser priorizada, da mesma forma que o acesso à educação, a possibilidades de remição das penas, seja pelo trabalho ou mais recentemente a remição pelo estudo (esta última ainda pouco aplicada no sistema prisional brasileiro, infringindo o próprio Estado dispositivos legais inequivocamente claros e auspiciosos) e ainda direito à assistência jurídica, direito à visitas íntimas, direito a receber assistência religiosa, direito de votar (obviamente não de ser votado), *etc., etc* (BVSMS, 2004).

É claro que alguns destes direitos, mesmo inseridos no contexto maior dos direitos humanos, incomoda a sociedade aqui fora, onde os homens livres sentem-se cada vez mais encarcerados, em seus ambientes domésticos, laborais ou institucionais de um modo geral, reflexo do medo geral de serem abordados nas ruas dos centros urbanizados por meliantes de todo tipo que, portanto, quando finalmente detidos, talvez merecessem todo tipo de privação, configurando-se assim

a sede de vingança, não importa se mais ou menos legal, mais ou menos desumana – pensa assim boa parte da sociedade brasileira.

O fato é que as convenções penais no mundo inteiro são muito complexas e nem sempre admitimos que o detento, como todo ser humano, possui valores, desejos e esperanças bastante semelhantes a todos nós. Educar-se (assim como cuidar da própria saúde) é uma atitude ao mesmo tempo singela e sofisticada, porque além dos ensinamentos naturais da existência, a condição humana clama por escolas formais, por educadores preparados, por contextos sociais e jurídicos equilibrados, tudo isto favorecendo oportunidades de acesso pleno e real à educação.

A banalização da violência e da criminalidade no mundo inteiro não é fruto do acaso: basta ligar qualquer canal de televisão – comunicação de massa, indistintamente ofertada a todas as clientelas, infantes, pessoas pobres, favelados, gente desempregada e inculta, sem oportunidades – para que os padrões do comportamento antissocial sejam elevados à categoria de “distração”, “lazer televisivo” e até de “informação”.

2.1 OCORRÊNCIAS DE SEGREGAÇÃO ENTRE INDIVÍDUOS

Atividades violentas e segregatórias, como campeonatos de boxe com fins mortais, lutas livres sanguinolentas, novelas e séries estimulando todo tipo de vingança, maldades, traições e corruptibilidade, curiosamente alternam-se com noticiários, deixando o cidadão mais incauto sem saber o que é ficção ou realidade, ou o que deve ser seguido como norma ética ou como esperteza a serviço da egolatria geral e da própria sofisticação das práticas criminosas.

Muitas indagações cercam o presente assunto de nossa pesquisa, que a rigor pretende encontrar aspectos de igualdade entre cada um de nós e cada indivíduo sob a condição de encarcerado. Quanto tempo, por exemplo, uma conduta antissocial é plenamente percebida pelas autoridades e legisladores, a ponto de virar robusta lei? Quanto tempo já como lei, sua aplicabilidade se dará em bases eficazes e sem distorções? Ninguém gosta de ter seus direitos restritos, ainda mais sob bases antijurídicas. As injustiças cometidas contra os presos e apenados, de um modo geral, também são injustiças, sendo defeso vilipendiar sua condição de segregados.

No Brasil, esta complexidade, inerente às dificuldades, difusas e universais, de conciliar os aspectos repressivos com os cuidados socioeducativos, ainda recebe o acréscimo cultural, representado por usos e costumes de remota motivação histórica, de um lado marcada pela má gestão da política prisional e, talvez em sentido mais perverso, reflexo também de um insidioso clima de vingança da sociedade, que assustada com a banalização da violência, não crê na ressocialização e conjectura que quanto mais vilipendiar os direitos dos apenados, melhor será a vingança (PORTAL BRASIL, 2010).

Além do mais, nós não conhecemos profundamente – porque há poucos estudos sistemáticos – os costumes e os anseios dos encarcerados, clientelas humanas cujas realidades são apenas superficialmente refletidas quando algum noticiário sensacionalista da televisão deixa realmente muito explícita a situação deprimente, e ilegal, da superlotação das cadeias das delegacias policiais, por todo o país.

Ora, nestes rápidos momentos de contato da sociedade com os encarcerados, a ênfase maior é sempre o universo de detalhes mórbidos, sempre estarrecedores, de algum novo crime chocante, recém-ocorrido, mas ao fundo das imagens o cenário é sempre o mesmo: múltiplas mãos colocadas para fora das grades, em patético sinal de desespero e desalento, repetem, nervosamente o movimento dos dedos abrindo e fechando-se, denunciando assim o entupimento desumano dos cárceres, aproveitando as clientelas quase sempre com jovens ou réus primários e de pouca periculosidade, inclusive a maioria deles sem ter passado por qualquer autoridade judicial, aqueles breves momentos de constatação da realidade prisional, para denunciar seu desespero de causa (BARROS, 2014).

Muitos de nós podemos pensar: “danem-se que os cárceres estejam abarrotados, vocês não delinquiram?” Este clima de açoitamento e de vingança chama-se fazer justiça com as próprias mãos, que além de ilegal, não condiz com as conquistas dos movimentos civilizatórios humanos, por sua vez produzidos pelas transformações dos tempos em que vigia indistintamente no planeta a Pena de Talião, ou regras selvagens onde a condição essencial era eliminar, sem rodeios ou julgamentos, os adversários de outras tribos ou, ainda mais longinquamente, de outras cavernas.

2.1.1 Princípio da Dignidade Humana

Neste contexto, o que importa é compreender que o sistema prisional brasileiro está atrelado à norma maior constitucional vigente que define a proteção da dignidade da pessoa humana como o elo entre a juridicidade nacional e a proteção do indivíduo inserido na sociedade civil – seja como cidadão livre ou afastado do meio social por força de decisão judicial em bases sempre formais legais.

Existem, portanto, muitas questões subjacentes no que concerne a garantir a saúde, física e também mental, dos encarcerados: por exemplo, valeria indagar quem, atualmente se dedica a estudar os fenômenos reais dos cárceres brasileiros? Que alterações substanciais têm sido promovidas nos últimos tempos visando-se ampliar as possibilidades de ressocialização efetivas dos apenados? Como este descalabro representado pela falência do nosso sistema prisional piora ainda mais o contexto do recrudescimento da criminalidade?

Os presos, independentemente do grau de periculosidade, precisam ser amparados pelas práticas cotidianas legais, nos ambientes policiais, nos fóruns e nas cadeias, que autorizando ao Estado cumprir as normas legais, por isto mesmo impõem tratamento humanitário (preceitos dos direitos humanos) em paralelo obviamente às necessidades seja de segregação do convívio social, seja no sentido mais amplo visando-se a justa eficácia (nem mais punições, nem menos) do cumprimento das compulsões penais.

2.1.2 Vulnerabilidade da Pessoa Humana

A vulnerabilidade da pessoa humana é confirmada cotidianamente, seja pela condição inerente de todo indivíduo, seja pela exacerbação dos riscos e perigos dinamizados pela sociedade industrial, pelo modelo urbano, pelas práticas competitivas capitalistas e consumeristas, que nos transforma, cada indivíduo, muitas vezes em frágeis peças, títeres, joguetes de forças avassaladoras agindo nas estruturas de poder, nas imposições do Estado, nas pressões do meio social cada vez mais opressivo e desafiador.

Ora, se os presos não são amparados na prática, isto significa que as leis penais ou são ruins ou não existem autoridades capazes de cumprirem seus belos

desígnios e suas edificantes intenções. Se não tratamos os presos como nossos “iguais” (mesmo relativamente), os encarcerados, como cidadãos que continuam sendo e como seres humanos obviamente, tendem a ampliar sua revolta e, deste modo, vão alimentando novas possibilidades de práticas criminosas (BITENCOURT, 2012).

Assim, ou quando fogem ou quando circunstancialmente recebem benefícios como a liberdade condicional, os indultos especiais, *etc.*, se não mínimas práticas confiáveis de ressocialização, como não retornar ao mundo do crime? Curiosamente, quando admitimos que os presídios brasileiros são verdadeiras “escolas do crime” – onde, portanto cada detento entra muitas vezes em função de menores delitos e vai sofisticando seus métodos e seu caráter apenas fortuita ou circunstancialmente delinquente, esquecemos que separados, os termos “escola” e “crimes” não podem soar como uma instituição formacional, que dignifique o indivíduo como toda escola o faria por definição.

Esta lacuna, na compreensão da sociedade, reflete, de *per si*, a subjacência mais perversa do sistema prisional: ao invés das autoridades e dos próprios apenados dedicarem-se a aproveitar as oportunidades legais de remição das sentenças, na grave falta do empenho institucional no sentido de por tarefas laborais, ou ainda melhor, por oportunidades de canais de estudo, o preso ir aliviando sua carga, toda energia inerente ao ser humano, no sentido de procurar edificar-se, progredir, buscar a pacificação social, vai sendo desviada para a absurda “escolarização das práticas malévolas”.

3 A SAÚDE E AS CONVENÇÕES PENAIS

A saúde da população carcerária nas penitenciárias brasileiras vem sendo um motivo de grande preocupação. Os presos adquirem as mais variadas doenças no interior das prisões, lugar onde o Estado deveria de todas as necessidades básicas, pois a condenação imposta a cada detento foi a privação da liberdade e ao entrar nas penitenciárias, os presos sofrem uma violação das garantias mínimas da pessoa humana (BRASIL, 2015; BRUCKNER, 2011).

O que acaba ocorrendo é uma dupla condenação do apenado: a pena de prisão (cerceamento de liberdade) e o frágil estado de saúde que ele adquire durante a sua permanência na prisão. Também pode ser constatado o

descumprimento dos dispositivos da Lei de Execução Penal, a qual prevê no inciso VII do artigo 40, o direito à saúde por parte do preso, como uma obrigação do Estado (BRASIL, 1984).

Na perspectiva do processo histórico-social do sistema prisional do país, ocorreu um distanciamento entre propostas da política social e da política penitenciária, como se fossem incompatíveis, sendo uma postura do Estado priorizar ações repressivas, e menos ações referentes aos direitos sociais como saúde, educação, trabalho e condições sanitárias.

Releve-se que nos últimos 10 anos, muitos avanços foram conquistados na saúde. Contudo, os presos ainda carecem de maior atenção em saúde no sistema prisional, necessitam de mais profissionais, materiais, medicamentos e uma maior fiscalização na execução da lei, pois as prisões historicamente, não são espaços que consideram as especificidades de gênero.

Percebe-se que pesquisar o universo carcerário é uma tarefa que vai além da quantificação do número de presos. Faz-se necessária uma reflexão dos gestores sobre o que dizem os números, como também, a realização da escuta qualificada dos profissionais de saúde e da segurança, dos familiares, da situação de prisão, ou seja, de todos os atos que compõem o cotidiano das instituições prisionais sobre a realidade de estar nesses espaços.

A partir da implantação de equipes de saúde nos estabelecimentos prisionais, pode-se constatar uma melhora no acesso à saúde. No entanto, ainda falta um olhar mais cuidadoso e a ampliação de ações que visem garantir melhores condições de vida dentro e fora das prisões, com estratégias de atenção da saúde integral, maior inserção no mercado de trabalho, promoção de atividades educacionais, consolidação de ações da assistência social e maior envolvimento de movimentos sociais em ações nos presídios femininos e masculinos.

O sistema prisional brasileiro não cumpre inúmeros dispositivos formais legais como a imposição de oferta de possibilidades de remição penal pelo estudo ou mesmo por práticas laborais, ou ainda como as diretrizes da Lei nº 7.210/84 – Lei de Execuções Penais, no que tange a assistência à saúde. “Conforme o artigo 14 da referida lei: à assistência à saúde do preso e do internado é de caráter preventivo e curativo”, compreenderá atendimento médico, farmacêutico e odontológico. Faltam médicos, dentistas e espaço físico, para o pronto atendimento do interno (CABETTE, 2015).

Além disso, a superlotação das celas proporciona um agravamento desse quadro, onerando assim, ainda mais o orçamento público para atender a essa finalidade. Logo esse estudo busca o entendimento da seguinte questão: estão os gestores desse sistema, isentos de culpa diante dessa situação, que é uma realidade em nosso sistema carcerário?

Reitere-se que o art. 5º da CF/88, inciso VII do artigo 40, explicita o direito à saúde por parte do preso, como uma obrigação do Estado (BRASIL, 1988). Todo ser humano deve ter garantido a sua integridade, física e mental, como o apenado está sob a guarda do Estado, este será o responsável por suprir suas necessidades básicas.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO PENITENCIÁRIA

Segundo as regras mínimas para o tratamento de prisioneiros aprovadas pelo Conselho Econômico e Social da ONU, resolução 663 C I (XXIV), de 31 de julho de 1957, aditada pela resolução 2076 (LXII) de 13 de maio de 1977. Em 25 de maio de 1984, através da resolução 1984/47, a função da prisão é proteger a sociedade contra o crime, cabendo ao sistema prisional assegurar que quando regressar do Sistema, essa pessoa seja capaz de respeitar a lei e tornar-se produtiva para a sociedade (CAPEZ, 2014; CARDOSO, 2010).

O Brasil tem a quarta maior população carcerária do mundo, segundo dados divulgados recentemente pelo Ministério da Justiça, referentes ao primeiro semestre de 2014. Em números absolutos, o Brasil alcançou a marca de 607.700 presos, atrás apenas da Rússia (673.800), China (1,6 milhão) e Estados Unidos (2,2 milhões) (Fonte: Ministério da Justiça, com dados do Infopen), esse contingente dificilmente será prioridade de alguma política pública de ressocialização (CARVALHO, 2013; GOMES, 2015; GRECO, 2015).

Encontram-se distribuídas nos diferentes estabelecimentos penais que compõe o Sistema Penitenciário Brasileiro, que são: penitenciárias, presídios, colônias agrícolas, industriais ou similares, que recebem presos sentenciados ao cumprimento da pena em regime semiaberto, e os hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico (HCTP), que abrigam presos em medida de segurança, ou seja, internos que, em razão de grave transtorno mental são incapazes de reconhecer o caráter ilícito de suas ações. Existem ainda as casas de

albergado, destinadas aos presos do regime aberto e as cadeias públicas e distritos policiais, destinados à custódia de presos provisórios que ainda não foram a julgamento (BRASIL, 2015).

Condições de vida e de saúde são importantes para todos, porque afetam o modo como as pessoas se comportam e sua capacidade de funcionarem como membros da comunidade. As condições de confinamento em que se encontram as pessoas privadas de liberdade são determinantes para o bem-estar físico e psíquico. Quando recolhidas aos estabelecimentos prisionais, as pessoas trazem problemas de saúde, vícios, bem como transtornos mentais, que são gradualmente agravados pela precariedade das condições de moradia, alimentação e saúde das unidades prisionais (HIRAGA, 2015; JESUS, 2015; JUNQUEIRA, 2010).

Observa-se que, em geral, os pacotes de segurança pública estão voltados ao aumento das forças policiais e ao recrudescimento das leis penais. Dessa forma, evidencia-se que o sistema carcerário é tratado como solução para harmonização social e, portanto, a população carcerária tende a aumentar cada vez mais (MARCÃO, 2011; MIRABETE, 2015; MIRABETE, 2015).

Esses estabelecimentos penais, em sua maioria, sofrem de um problema crônico: a superlotação. Tal fato diminui o espaço do preso na cela e causa o aumento de incidência de problemas de ordem física e psicológica entre os encarcerados, que tem por consequência as mudanças de seus comportamentos. Isso ocorre, porque o ser humano necessita de um espaço mínimo para viver com saúde, decência e dignidade (NUCCI, 2014; PINHEIRO, 2015).

Além disso, aproximadamente 1/6 (um sexto) dos detentos estão presos irregularmente, seja porque já cumpriram a pena, ou porque têm direito à progressão de regime. Isto ocorre em face da grande maioria desses detentos serem desprovidos de recursos financeiros e, portanto, não podem constituir um advogado, ficando à deriva de um sistema criador de situações de irregularidades que provocam revoltas e rebeliões (PONDÉ, 2010; THOPSON, 2012).

O grande desafio do sistema prisional brasileiro, além da superlotação carcerária, consiste em conseguir reabilitar o indivíduo para que o mesmo possa retornar à vida social recuperado. Dessa forma, o sistema tem o papel de reconstruir a base de valores do indivíduo que no sistema carcerário se encontra deturpado e invertido.

É preciso reforçar a premissa de que as pessoas presas, qualquer que seja a natureza de sua transgressão, mantêm todos os direitos fundamentais a que têm direito todas as pessoas humanas, e principalmente o direito de gozar dos mais elevados padrões de saúde física e mental. As pessoas estão privadas de liberdade e não dos direitos humanos inerentes à sua cidadania.

3.1.1 Necessidades Legais de Ressocialização

Talvez devêssemos ascender, todos os dias, uma vela na intenção dos encarcerados, se não pela condição degradante a que a sociedade humana os levou, também porque no caso do sistema prisional brasileiro, as chances de ressocialização, previstas teoricamente, dificilmente serão praticadas pelo Estado.

Ora, sem o cumprimento de todas as possibilidades de ressocialização, o sofisticado sistema penal se confundiria com o desejo do vulgo de vingança a mais torpe e a mais desproporcional. Assim, segundo o entendimento de Pinheiro (2011) a Lei 12.433 /2011, que entrou em vigor no dia 29 de junho de 2011, alterou sensivelmente o panorama da remição de penas no Brasil. Ao modificar a redação dos artigos 126, 127 e 128 da Lei de Execução Penal, passou a permitir que, além do trabalho, o estudo seja causa de diminuição de pena.

[...] Assim, pelo trabalho ou pelo estudo, o sentenciado tem a oportunidade de atenuar a quantidade de pena a ele imposta na sentença penal condenatória, podendo terminá-la mais rapidamente. Essa oportunidade de reduzir a pena, segundo a nova lei, agora se estende também aos presos cautelares e aos libertos em regime aberto ou em livramento condicional (PINHEIRO, 2011, p. 01).

Deste modo, percebe-se que a remição está intimamente ligada ao princípio constitucional da individualização da pena e como tal deve levar em conta as aptidões pessoais do trabalhador ou estudante. Além disso, a remição é fundamental para a reintegração social, pois, como assevera Barros (2014, p.188) “o preso, como trabalhador, identifica-se com a sociedade. O homem livre trabalha e o preso também”.

4 LEI Nº 7.210/1984 – LEP

Aproximadamente 75% dos presos estão recolhidos em presídios e penitenciárias, unidades destinadas a presos condenados à pena de reclusão em regime fechado. As colônias agrícolas, industriais ou similares recebem presos sentenciados ao cumprimento da pena em regime semiaberto e os hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico (HCTP) abrigam presos em medida de segurança, ou seja, internos que, em razão de grave transtorno mental, são incapazes de reconhecer o caráter ilícito de suas ações. Existem ainda as casas de albergado, destinadas aos presos do regime aberto, e as cadeias públicas e distritos policiais, destinados a custódia de presos provisórios.

A população penitenciária brasileira é composta predominantemente, por adultos jovens: homens brancos, solteiros e com menos de 30 anos de idade. São em sua grande maioria, pobres e condenados pelos crimes de furto e roubo. Poucos entre eles foram alfabetizados e possuíam profissão definida anteriormente à prisão, caracterizando uma situação de exclusão social anterior ao seu ingresso no Sistema Prisional. Mais da metade é reincidente na prática de crimes e comumente associam seus atos delituosos à situação de desemprego e pobreza em que se encontram.

No Brasil, a distribuição dos presos por estado e região é feita de forma irregular e muitas vezes desproporcional. Os estados de São Paulo, Minas Gérias, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul juntos contabilizam cerca de 65% da população carcerária nacional. O custo médio mensal de um preso para o Estado também varia muito de uma unidade federada para outra, retratando realidades diferenciadas de confinamento e assistência a essa população. As prisões no Brasil, segundo o relatório da ONG *Human Rights Watch* (sobre violações dos direitos humanos no mundo) estão em condições desumanas, são locais de tortura (física e psicológica), violência, superlotação.

O Brasil é o quarto país com mais presos no mundo. Segundo o Ministério da Justiça (2012), os estabelecimentos penais são todos os locais utilizados pela justiça com o objetivo de encarcerar os indivíduos, sejam por medidas de segurança, provisórios ou condenados. Diferente da cadeia pública que mantém as pessoas em caráter provisório, porém é considerado estabelecimento de segurança máxima. Já as penitenciárias alojam os indivíduos privados de liberdades em regime fechado.

As penitenciárias de segurança máxima especial são destinadas as pessoas com condenação em regime fechado, nas quais possuem celas individuais. E as penitenciárias de segurança média ou máxima diferem da segurança máxima especial por possuir celas individuais ou coletivas.

4.1 SISTEMA PENAL

O sistema penitenciário brasileiro contempla vários tipos de unidades prisionais, sendo a destinação para presos provisórios, denominadas: CDP ou presídio e a condenados: penitenciária, colônia ou similar e albergue; regimes: fechado, semiaberto e aberto respectivamente. Os conjuntos penais são unidades híbridas, capazes de custodiar internos nos diversos regimes, como também, presos provisórios, ao mesmo tempo.

O sistema carcerário brasileiro, na quase totalidade é formado por unidades pertencentes à esfera estadual de governo, a imensa maioria com excesso populacional carcerário, não possibilitando aos administradores, por falta de espaço físico, a individualização da pena, muitas vezes não havendo condições para separação entre os presos provisórios e os condenados, descumprindo uma norma da Lei de Execução Penal, que estabelece a custódia separada entre processados e sentenciados e estes, pelos respectivos regimes (SENNA, 2015).

As colônias agrícolas, industriais ou similares são destinadas aos indivíduos que cumprem pena em regime semiaberto. Já as casas do albergado são destinadas as pessoas sob pena privativa de liberdade em regime aberto, ou pena de limitação de finais de semana. O Sistema Penitenciário Brasileiro está regulamentado pela Lei de Execuções penais (LEP – Lei n.º 7.210 de 11/07/84), que em seu artigo 10 dispõe sobre “[...] a assistência ao preso e ao internado, como dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade, estendendo-se esta ao egresso” (BRASIL, 1984).

4.1.1 Ações e Serviços de Saúde no Sistema Prisional

Houve na história dois marcos na legislação envolvendo a saúde para as pessoas desprovidas de liberdade. O primeiro com a Lei de Execução Penal n.º

7.210 de 11 de Julho de 1984 e o segundo com a Lei 1.777 de 09 de Setembro de 2012 que aprova o Plano Nacional de Saúde no Sistema Prisional.

A primeira lei já previa o direito a assistência à saúde. A segunda também prevê essa assistência, mas esta lei é direcionada pelo fundamento da Atenção Básica, partindo da ideia que a unidade prisional seja um ambiente insalubre e superlotado, necessitando de ações de promoção e prevenção de doenças.

O Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário contempla os indivíduos recolhidos em penitenciária, presídios, colônias agrícolas e ou agroindustriais, hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico. Não inclui presos em penitenciárias federais, do regime aberto, e presos provisórios em cadeias públicas e distritos policiais (UNODC, 2012)

A atenção básica presente nos estabelecimentos penais contará com uma equipe composta por médico, enfermeira, assistente social, psicólogo, odontólogo, auxiliar de enfermagem, auxiliar de consultório dentário. Esta equipe será responsável por até 500 pessoas com carga horária de até 20 horas semanais.

As ações mínimas deverão compreender: controle da tuberculose, controle de hipertensão e diabetes, hanseníase, DST/HIV/AIDS, hepatites, saúde bucal, saúde da mulher, saúde mental, programa de imunizações, exames laboratoriais, aquisição e controle de medicamentos.

De acordo com o guia da Organização Mundial da Saúde, para que aconteça a promoção da saúde em prisões é preciso que “a política de saúde na prisão deve estar integrada com a política nacional de saúde e a administração pública deve estar estritamente ligada com os serviços de saúde oferecidos na prisão”.

Segundo o manual aprovado na Portaria 63 de 08 de abril de 2015 a assistência no sistema penitencial federal vai desde o enxoval, o material de higiene pessoal que o preso recebe até as funções desenvolvidas pelos profissionais de saúde para promover a assistência à saúde.

Dentre os procedimentos para a promoção da saúde no Sistema Penitenciário Federal está a avaliação de saúde do indivíduo. Esse indivíduo deverá ser incluído nos programas juntamente com os seus familiares durante o cumprimento da pena. Ele deverá passar por outra avaliação antes de ser liberado ou, antes de retornar a unidade prisional. Todas as avaliações e históricos médicos

devem constar no prontuário do paciente e se este for transferido deverá ser encaminhado juntamente com seu prontuário (BRASIL, 2011).

A população carcerária no Brasil tem direito aos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS) e deve receber atendimento ambulatorial, hospitalar e odontológico. Nas unidades masculinas, femininas e psiquiátricas, os presos são vacinados contra doenças como a hepatite, tétano e gripe, recebem tratamento dentário, preservativos e são orientados sobre prevenção de doenças causadas pelo confinamento, como a hanseníase e a AIDS.

Todas essas ações são desenvolvidas por médicos, enfermeiros, dentistas, psicólogos, assistentes sociais, auxiliares ou técnicos de enfermagem e auxiliares de consultório odontológico das redes assistenciais de Saúde especialmente treinados para prestar atendimento nos núcleos de atenção básica das unidades prisionais.

Dois órgãos de governo são responsáveis por implantar e fiscalizar as ações da política de saúde no sistema penitenciário. O Ministério da Justiça fornece dados atualizados sobre o sistema penitenciário (como número de detentos e classificação das unidades prisionais), financia gastos com a adaptação do espaço físico para os serviços de saúde e compra equipamentos.

Os ministérios da Saúde e da Justiça também são responsáveis pela disponibilização de recursos aos estados e municípios, como o Incentivo para Atenção à Saúde no Sistema Penitenciário, destinado ao custeio das ações e serviços de saúde desenvolvidos nas unidades prisionais.

4.1.2 Reconhecimento da Cidadania

Elucidar a natureza jurídica da execução penal é um tema de grande interesse para este trabalho, uma vez que, antes de ser de ordem estritamente teórica, possui relevantes consequências no reconhecimento da existência ou não de um processo de execução e, por conseguinte, na extensão de garantias constitucionais ao apenado, que passaria a ser titular de direitos e garantias, e não mero objeto da execução.

A dificuldade doutrinária na atribuição de uma natureza jurídica à execução penal reside no fato de que esta possui aspectos de direito penal, devido a relação entre sanção e *iuspumendi*; processo penal, em razão do título executivo; e direito administrativo, no que tange a expiação da pena.

Diante dessas dificuldades, Carvalho (2013) assinala a existência de três sistemas doutrinários que indicam a natureza jurídica da execução penal, quais sejam: os sistemas administrativos, os sistemas jurisdicionais e os sistemas complexos ou mistos.

A grande alteração no sistema penitenciário brasileiro, visando a minimizar os problemas carcerários e principalmente reduzir a população carcerária ocorreu em 1984 com o advento da Lei n. 7.210/84, de 41 de julho de 1984, que institui a Lei de Execução Penal que está em vigor. Evidentemente que no decorrer do lapso temporal entre o código penal de 1891 até 1984, sensíveis alterações ocorreram e inúmeras tentativas de soluções foram propostas, mas não de forma unificadora, isso porque cada estado possuía legislação própria que regulamentava o sistema de cumprimento da pena (BRASIL, 1984).

Por outro lado, de acordo com a Comissão Penitenciária Internacional, a visão dos seus penitenciaristas e penalistas da época, era voltada para a construção de mais e mais complexos penitenciários para abrigar os presos de justiça, que cresciam vertiginosamente. Porém, a Lei n. 7.210/84 estabeleceu a seguinte classificação dos estabelecimentos prisionais:

a) Penitenciária - destinada aos condenados à pena de reclusão, em regime fechado (Art. 87);

b) Colônia Agrícola, Industrial ou Similar - são estabelecimentos construídos para abrigar os presos de justiça cujo cumprimento da pena seja em regime semiaberto (Art. 91);

c) Casa do Albergado - destina-se aos presos de justiça cujo cumprimento de pena privativa de liberdade seja em regime aberto e a pena de limitação de final de semana. Nesses estabelecimentos os presos trabalham normalmente durante o dia e recolhem-se à noite (Art. 93);

d) Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico - são estabelecimentos destinados aos inimputáveis e semi-inimputáveis (art.99), ou seja, as pessoas portadoras de doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado, desde que comprovado que o agente era portador dessa doença quando da prática da transgressão criminal e que era inteiramente incapaz de entender o caráter ilícito do fato (Art. 26);

e) Cadeia Pública - são estabelecimentos prisionais construídos próximos de centro urbano destinados a presos provisórios, ou seja, antes da sentença condenatória definitiva (Art.102).

Inquestionavelmente, o estatuto da execução penal foi um grande avanço no sistema penitenciário brasileiro, porque anteriormente à Lei n. 7.240/84 a execução da pena era apenas um expediente administrativo, mero consectário legal e lógico da condenação.

Entretanto, apesar da existência da norma, seus objetivos ainda não foram alcançados, primeiro porque não houve uma política criminal adequada, e parece que não há vontade política para torná-lo efetivamente autoaplicável.

O quadro atual é extremamente dramático, não só pela total ineficiência das políticas adotadas pelo Estado, como também pela sociedade em geral, que prefere desconhecer ou até mesmo ignorar a realidade e gravidade do problema prisional do país.

Como já tratado anteriormente, a Lei de Execução Penal é avançada e abrangente, entretanto, acabou por se transformar em muitos aspectos em letra morta, pelo descumprimento e total omissão dos poderes constituídos na alocação de recursos financeiros, humanos e materiais necessários à sua implementação.

A inexistência praticamente de instalação e funcionamento dos albergados, colônias agrícolas e conselhos da comunidade, e a não aplicação, na sua maioria, das penas alternativas à prisão, a precária assistência ao preso, à vítima e ao egresso, e a crônica falta de recursos para o sistema penitenciário, além de descumprimento da progressão de regime estão inviabilizando a aplicação correta da Lei de Execução Penal.

Tendo observado que os problemas enfrentados no mundo, quanto à pena ou à prisão e até mesmo o sistema penitenciário, remontam séculos, e o combate à criminalidade experimentou no castigo ou na pena, sendo ela das mais variadas formas possíveis, inclusive as cruéis e infamantes, tais como nos casos de roubo ou furto, onde os ladrões recebiam uma marca a ferro em brasa, para ficarem conhecidos por toda sociedade, enquanto vivessem, que haviam delinqüido; os que caluniavam ou injuriavam tinham a língua cortada e mulheres adúlteras ora eram mortas a pedradas ora eram afogadas. No entanto, a própria evolução sociocultural e científica se encarregou de exigir as alterações para encontrarmos penas inspiradas em sentido.

Obviamente, não será uma norma ou um conjunto de normas que irão solucionar os problemas enfrentados no mundo penitenciário. É necessário que haja um esforço concentrado dos governos e sociedade na busca de soluções e alternativas para resolver a crise da violência desenfreada penitenciário.

Percebe-se que para combater a violência no sistema carcerário é preciso caminhar na contramão do discurso e da prática dominante, buscando mecanismos e alternativas não penais de controle, abrindo espaços para outros estilos que não seja o punitivo (os estilos compensatórios, terapêutico-assistencial, conciliador), privilegiando-se medidas preventivas, desde as mais gerais às mais simples e imediatas, afastando assim os modelos dominantes em nosso tempo, para que haja uma redução na violência.

Inegavelmente a pena ressocializadora, como pena privativa de liberdade, e as medidas substitutivas da prisão se cumprem como tratamento institucional ou alternativo, respectivamente, nos regimes fechado, semiaberto, de confiança e semi-liberdade. Isso porque a reeducação e a reinserção social se realizam com a execução da pena privativa de liberdade e das medidas alternativas.

As medidas alternativas resultaram da crise das penas privativas de liberdade, sobretudo das penas de curta duração. Nascendo daí, um dos embriões para a minimização dos problemas de superpopulação carcerária que afligem os sistemas penitenciários no Brasil.

4.1.3 Perspectivas de Novas Conquistas de Direitos

O objeto da execução penal é tornar exequível ou efetiva a sanção cominada em abstrato pela sentença ou decisão criminal, proporcionando ao condenado todas as condições para sua integração social, conforme disposto no art. 1º da LEP. O referido artigo contém duas ordens de finalidades, conforme destacado no item 13 da Exposição de Motivos n. 213, da Lei de Execução Penal, de 09 de maio de 1983, o que expõe o caráter finalístico misto adotado tanto pelo Código Penal quanto pela Lei de Execução Penal.

A primeira finalidade regida pelo art. 1º da LEP, referente à efetivação dos mandamentos dispostos nas sentenças ou decisões criminais, abriga, simultaneamente, um desígnio retributivo e preventivo geral da sanção. Assim, a execução da sentença seria destinada à repressão do crime através de uma

adequada e justa retribuição, qual seja, a punição, e ainda à prevenção dos delitos mediante coação psicológica da sociedade, tendo o condenado como exemplo.

Sobre esse objetivo inicial do cumprimento da pena, Nucci (p. 49) esclarece que:

[...] Não se pode pretender desvincular da pena o seu evidente objetivo de castigar quem cometeu um crime, cumprindo, pois, a meta do Estado de chamar a si o monopólio da punição, impedindo-se a vingança privada e suas desastrosas consequências, mas também contentado o inconsciente coletivo da sociedade em busca de justiça cada vez que se depara com lesão a um bem jurídico tutelado pelo direito penal.

Afirma-se, ainda, que unia as alternativas possíveis e viáveis para minimizar a crise no sistema penal é que se aplique a pena privativa de liberdade somente em casos especiais, de extrema necessidade. Sendo ela uma exceção, somente deve ser utilizada naqueles casos em que o infrator se constituir em ameaça concreta à vida social, aplicando aos demais casos penas alternativas, como atividades laborais, de acordo com sua formação e profissão e penas pecuniárias. O que não deve persistir é a ociosidade do preso de justiça e a inércia do Estado.

A propósito, não sendo possível descartar em hipótese alguma que a Lei das Execuções Penais representa um dos maiores avanços visando a um fim ressocializador da pena. Embora possua uma construção dogmática distanciada da realidade, possui, inegavelmente, uma visão de futuro, por ser avançadíssima, humana, seguindo rigorosamente as linhas traçadas pela Organização das Nações Unidas (ONU).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como resultados do estudo, vale ressaltar que as graves tensões sociais culminantes do recrudescimento da criminalidade tende a considerar que os presos não mereceriam maiores atenções dos direitos humanos, o que conflita com a doutrina legal brasileira e com a necessidade de garantir tratamento em bases humanitárias àqueles que estando provisoriamente encarcerados, ainda assim nutrem anseios de ressocialização, que se inicia no âmbito daquilo que, afinal, se praticaria no âmbito das próprias responsabilidades do sistema prisional.

O objetivo maior deste trabalho foi atendido, no sentido de levantar dados e informações que esclareçam por qual motivo as políticas públicas, não alcançam a massa carcerária, em se tratando da saúde nos presídios brasileiros, dentre tantos outros problemas. Procurou-se, outrossim, descrever como os gestores utilizam o dinheiro destinado à saúde dos apenados, nos presídios brasileiros, para apontar as violações constitucionais, que estão discriminadas no Artigo 5º da CF, na busca portanto de soluções que colocadas em prática, mude o quadro atual dentro dos presídios.

Deste modo, a escolha do tema em questão se deu devido ao fato de se falar muito em Direitos Humanos e sua grande importância perante a sociedade. Mas, ao se tratar de apenados, a articulista acadêmica pôde compreender que a integridade física e mental dos encarcerados não era de grande relevância para a sociedade.

O presente artigo visou, em caráter complementar precipuamente, contextualizar as lacunas no cumprimento legal da ressocialização dos encarcerados no ambiente brasileiro, em face das ênfases por exemplo do não cumprimento na prática da denominada remição pelo estudo, conforme o que preceitua a lei federal 12.433/2011.

Conclui-se, portanto, pela urgência da implantação de melhoramentos no sistema prisional, sendo inadmissível o conjunto de negligências do Estado e de resistências da própria sociedade civil, tudo impondo dificuldades à implementação e à eficácia da remição das penas através dos processos educacionais ou de garantia da saúde mental, física e portanto ocupacional, a que todos seres humanos almejam naturalmente.

REFERÊNCIAS

BARROS, Carmen Silvia de Moraes. **A individualização da pena na execução penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**. São Paulo: Saraiva, 2012, vol I.

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática da monografia para os cursos de direito. São Paulo: Saraiva, 2012.

BVSMS. Disponível em: <http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cartilha_pnssp.pdf> Acesso em: 20 out. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

_____. **Lei nº 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210compilado.htm>. Acesso em: 28 set. 2015.

_____. **Lei nº 12.015**, de 7 de agosto de 2009. Altera o Título VI da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal e revoga a Lei nº 2.252, de 1º de julho de 1954, que trata de corrupção de menores. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12015.htm>. Acesso em: 28 set. 2015.

_____. **Lei 12.433**, de 29 de junho de 2011. Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para dispor sobre a remição de parte do tempo de execução da pena por estudo ou por trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12433.htm>. Acesso em: 27 set. 2015.

BRUCKNER, Pascal. **A tentação da inocência**. Rio de Janeiro: Rocco, 2011.

CABETTE, Eduardo Luiz Santos. Estudar não é brincadeira: STF nega remição pelo estudo em caso de curso de capoeira. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 105, out 2012. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br/site/>>. Acesso em: 21 out 2015.

CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2014, vol. I.

CARDOSO, Eliane Gomes de Bastos. **A pena privativa de liberdade e as penas alternativas**. Universidade Gama Filho, 2010.

CARVALHO, Olavo de. **O Imbecil coletivo** 2. ed. São Paulo: É Realizações, 2013.

CARVALHO, Salo de. **Como (não) se faz um trabalho de conclusão**: provocações úteis para orientadores e estudantes de direito. São Paulo: Saraiva, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GOMES, Luiz Flávio Gomes. **Critérios de aplicação das penas restritivas de direito e as hipóteses de conversão das mesmas em pena privativa de liberdade**. Ribeirão Preto: Rede de Ensino LFG, 2015.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal**. 10 ed., Rio de Janeiro: Impetus, 2015, , vol.I.

HIRAGA, Werner Keiji. Remição pelo estudo. In: **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 64, abr. 2012. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3933>>. Acesso em: 15, out. 2015.

JESUS, Damásio. **Direito penal**. 17. ed., São Paulo: Saraiva, 2015, vol.I.

JUNQUEIRA, Gustavo Octaviano Diniz. **Legislação penal especial**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LIMA, Érica Andréia de Andrade. Sistema Prisional Brasileiro. **Monografia (Graduação em Direito)**. Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC. Barbacena, 2011. Disponível em: <<http://www.unipac.br/site/bb/tcc/tcc-0f83329cedc24d1ec912bac92e5dc1cb.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2015.

MEZZAROBA, Orides. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARCÃO, Renato. **Curso de execução penal**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Execução penal**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. **Manual de direito penal**, vol. I, 18. ed., São Paulo: Atlas, 2015.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de processo penal e execução penal**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

_____. **Leis penais e processuais penais comentadas**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PORTAL BRASIL. **Saúde no Sistema Penitenciário**. (2010). Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/saude/2010/01/saude-no-sistema-penitenciario>>. Acesso em: 10 out. 2015.

PINHEIRO, Lucas Corrêa Abrantes. **Um olhar sobre o sistema prisional paulista**, disponível em: <<http://www.ibccrim.org.br>>. Acesso em: 10 out. 2015.

PONDÉ, Luiz Felipe. **Contra um mundo melhor**. São Paulo: Leya, 2010.

RIBEIRO, Maria Amélia de Jesus; SILVA, Izabel Cristina R. da. A Saúde no Sistema Prisional. **Artigo Científico**. Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Programa de Pós-Graduação em Vigilância Sanitária. Acesso em: 10 out. 2015.

SANTOS, Antônio Raimundo. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. 5. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2015.

THONPSON, Augusto. **A questão penitenciária**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012

CONTABILIDADE AMBIENTAL: EXIGÊNCIA LEGAL OU RESPEITO AO MEIO AMBIENTE?

ENVIRONMENTAL ACCOUNTING: LEGAL REQUIREMENT OR RESPECT TO THE ENVIRONMENT?

MARIA DO SOCORRO DA SILVA MENEZES*

RESUMO

A discussão trazida nesse estudo coloca em evidência as temáticas contempladas pela contabilidade ambiental as quais envolvem, pelo menos, três aspectos: a definição do custo ambiental; a forma de mensuração do passivo ambiental, com destaque para o decorrente de ativos de vida longa, e; a utilização intensiva de notas explicativas abrangentes e o uso de indicadores de desempenho ambiental, padronizados no processo de fornecimento de informações ao público. Trata-se de uma nova maneira de conceber os registros da movimentação financeira da empresa para além das exigências meramente contábeis ao englobar a dimensão ambiental em seus mecanismos de controle financeiro. As três grandes áreas que classificam os instrumentos da contabilidade ambiental são: produção onde se verificam os aspectos em que a empresa interage com o meio ambiente e os seus respectivos impactos; direção onde as decisões são tomadas e que engloba toda a estratégia de gestão ambiental adotada; e meio ambiente onde os impactos das ações que a empresa desenvolve possuem papel determinante. Todos esses aspectos revelam respeito ao meio ambiente e busca pela produção sustentável, paradigma em construção e que leva em consideração os indicadores ambientais e os benefícios gerados em prol do meio ambiente e da sociedade. O estudo conclui que a divulgação do passivo ambiental e da evidenciação dos ativos ambientais e dos custos e despesas com a preservação, proteção e controle ambiental, serve de indicativo de que a empresa além de cumprir exigência legal, também atua com responsabilidade social desenvolvendo uma produção sustentável.

PALAVRAS-CHAVE: Contabilidade Ambiental. Passivo Ambiental. Gestão Ambiental. Produção Sustentável.

ABSTRACT

The discussion brought in this study highlights the themes contemplated by environmental accounting which involve at least three aspects: the definition of environmental cost; the measurement of environmental liabilities, especially those related to long-lived assets, and; the intensive use of comprehensive explanatory notes and the use of environmental performance indicators standardized in the process of providing information to the public. It is a new way of conceiving the

* Mestre em Economia, Especialista em Direito Ambiental, Ex-Chefe da Divisão de Fiscalização da SEMAM/PMJP, Fiscal Ambiental da SEMAM/PMJP, Professora das disciplinas Metodologia Científica, Economia Política, Direito Ambiental e TCC do Curso de Direito da Fesp Faculdades. Coordenadora de Pesquisa e Extensão na Fesp Faculdades, Coordenadora de TCC na Fesp Faculdades. Coautora do Livro Sinopse de Direito Ambiental, publicado pela EDIJUR em 2012 na sua 1ª ed. e 2014 2ª ed. Autora de diversos artigos publicados em revistas científicas. E-mail: socorromenezes@gmail.com.

records of the financial movement of the company beyond the merely accounting requirements by including the environmental dimension in its mechanisms of financial control. The three major areas that classify the instruments of environmental accounting are: production where the aspects in which the company interacts with the environment and their respective impacts are verified; where the decisions are made and which encompasses the entire environmental management strategy adopted; and environment where the impacts of the actions that the company develop play a determining role. All these aspects reveal respect for the environment and search for sustainable production, a paradigm under construction that takes into account the environmental indicators and the benefits generated for the benefit of the environment and society. The study concludes that the disclosure of environmental liabilities and the disclosure of environmental assets and costs and expenses with environmental preservation, protection and control serves as an indication that the company, besides complying with legal requirements, also acts with social responsibility by developing a production sustainable development.

KEY WORDS: Environmental Accounting. Environmental Liability. Environmental Management. Sustainable Production.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As questões ambientais estão ganhando espaço para discussão não só na mídia como também nas pesquisas acadêmicas, uma vez que as mudanças de clima, crescimento populacional, perda de diversidade biológica e cultural, pobreza e desigualdade tendem a aumentar a vulnerabilidade da vida humana, dos ecossistemas planetários e das próprias estruturas do convívio humano.

Diante desse quadro de questões envolvendo problemas sociais e ambientais observa-se que, o modelo atual de desenvolvimento tende a ser sustentável. Modelo em que se busca racionalizar os processos de produção, ou seja, a sustentabilidade passou a ser vista como um meio de manter o equilíbrio entre produção e meio ambiente, tendo a contabilidade financeira como um instrumento capaz de mensurar esses resultados.

A contabilidade financeira ambiental é um tema ainda pouco estudado nos cursos de graduação e diz respeito a forma como os eventos relativos ao meio ambiente são contabilizados nos registros da empresa. Trata-se de um assunto que envolve particularidades da gestão ambiental e do desenvolvimento sustentável pois, conforme previsto no artigo 225 da Constituição Federal, o meio ambiente é um patrimônio da sociedade e o objetivo da contabilidade é de avaliar o patrimônio.

A evidenciação no sentido adotado nesse estudo refere-se à apresentação da informação para a prestação de contas à sociedade sobre a forma como o meio

ambiente está sendo afetado pela gestão ambiental de determinada empresa. Essa conceituação leva em conta a constatação de que, o fato gerador da contabilidade ambiental é a degradação causada pelo sistema produtivo, ou seja, o fato gerador, nesse caso, reflete o impacto que a atividade produtiva ocasiona no meio ambiente, sendo este entendido como o ar, a água, o solo, subsolo, fauna, flora e paisagem.

Espera-se, portanto, que o resultado da pesquisa, ora apresentada, de fato, represente uma contribuição efetiva, para sensibilizar as pessoas de que o setor privado precisa contabilizar os elementos atinentes ao ecossistema dos quais elas se valem para gerar a sua produção, atribuindo valor a esses recursos na sua contabilidade financeira.

Tal procedimento está se configurando como uma tendência do modelo de gestão da produção, nos dias atuais. Segundo Almeida (2003), sem esses cuidados, em 2.050, o planeta não terá como atender a demanda por recursos naturais, nem capacidade de estocagem e tratamento dos rejeitos. Assim sendo, a contabilidade ambiental se configura como um tema, um instrumento de controle e proteção do meio ambiente exatamente por tratar de mecanismos que são acionados para caracterizar a gestão economicamente responsável.

2 SOBRE AS NORMAS DE CONTABILIDADE AMBIENTAL

A contabilidade ambiental só passou a ser estudada recentemente, de modo que ainda é pequeno o número de empresas a dotar em seus relatórios administrativos, informações relativas ao meio ambiente. Segundo Freire, Crisóstomo e Rocha (2006, p.45) “em 1996, o Instituto Brasileiro de Contadores (IBRACON), criou a Norma de Procedimento de Auditoria conhecida por NPA 11- Balanço e Ecologia”.

Trata-se de uma norma recomendando que as demonstrações contábeis, assim como os relatórios da administração sejam contemplados com as diretrizes ecológicas recomendadas pelas empresas, englobando todas as questões que apresentam implicações relativas ao meio ambiente.

Os referidos autores esclarecem ainda que, em agosto de 2004, o CFC aprovou a NBCT 15, que estabelece procedimentos para evidenciação de informações de natureza social e ambiental, objetivando demonstrar à sociedade a participação e a responsabilidade social da entidade. Segundo enfatizam Freire,

Crisóstomo e Rocha (2006), essas informações abrangem a geração e a distribuição de riqueza, os recursos humanos e a interação com o meio ambiente.

Embora, a NBCT 15 não seja obrigada legalmente, algumas empresas estão aplicando-a, evidenciando nos seus relatórios administrativos indicadores ambientais como complemento das demonstrações contábeis. A principal premissa a ser observada nessas informações diz respeito aos impactos ambientais e as externalidades negativas ou positivas que são de responsabilidade da empresa posto ser parte ou resultado dos efeitos causados pelo seu processo produtivo.

Não há, portanto, um modelo de balanço ambiental a ser seguido como sendo decorrente dessa norma NBCT 15; o que há são modelos em construção. Entretanto, conforme expõem Freire, Crisóstomo e Rocha (2006), os modelos que estão sendo propostos visam deixar de considerar apenas o aspecto financeiro na tomada de decisão, passando a considerar também as questões de ordem qualitativa, a busca de atuar na perspectiva do desenvolvimento sustentável.

Vale salientar que os indicadores ambientais, embora sejam de natureza qualitativa, são representados por um índice expresso quantitativamente, de forma a propiciar condição de monitoramento da evolução dos riscos ambientais decorrentes da atuação de cada entidade em particular.

Em outras palavras, na sua estrutura genérica, as informações contábeis devem evidenciar, em conjunto com o balanço contábil, os fatores de riscos ambientais, bem como as ameaças e vulnerabilidades envolvendo o meio ambiente, de modo a garantir maior confiabilidade ao modelo de gestão ambiental adotado pelas empresas.

2.1 CONTABILIDADE FINANCEIRA AMBIENTAL

O eixo central da argumentação desenvolvida nessa sessão consiste em destacar a forma como as empresa estão evidenciando as informações referentes aos seus ativos e passivos ambientais. Para atingir esse objetivo, fundamenta-se a argumentação na abordagem da contabilidade financeira ambiental, a qual evidencia, nos registros contábeis da organização, os eventos relativos ao meio ambiente.

Objetivamente falando a contabilidade financeira ambiental é empregada com a finalidade de:

[...] registrar as transações da empresa que impactam o meio ambiente e os seus efeitos na posição econômica e financeira da empresa que reporta tais transações, devendo assegurar, conforme o autor acima, que: a) os custos, ativos e passivos ambientais estejam contabilizados de acordo com os princípios fundamentais da Contabilidade, e b) o desempenho ambiental tenha ampla transparência de que os usuários da informação contábil necessitam (KRAEMER, 2004).

Vale salientar que, embora os regramentos atinentes ao procedimento descrito na NBCT 15, não sejam obrigatórios, estes devem atender aos princípios contábeis os quais fazem referência a forma de apresentação e estruturação de todo o processo de organização das informações e apresentação dos resultados financeiros que devem dar suporte a tomada de decisão.

Importa acrescentar que esse procedimento demonstra que está surgindo um despertar do mundo corporativo sobre a importância da contabilidade ambiental. Tal observação requer a observância sobre a necessidade de atentar para os seus aspectos conceituais que ora se apresenta.

2.1.1 Abordagem Conceitual

Conforme expõe Calixto (2005, p.52), a contabilidade ambiental “tem como objetivo medir o resultado das entidades relacionadas com o meio ambiente”. Trata-se, portanto, de um conceito que não expressa apenas as relações econômico-financeiras da entidade, pois as informações relativas ao meio ambiente são de natureza qualitativa, sendo normalmente incluídas no balanço social.

Para Kraemer (2002), a contabilidade ambiental é considerada como sendo uma ferramenta gerencial, que auxilia os gestores na tomada de decisão por apresentar em seus relatórios, informações relativas à atuação das empresas sobre o meio ambiente. Informações estas que dizem respeito ao controle das questões ambientais, através do registro e divulgação das medidas adotadas e dos resultados obtidos.

Kraemer (2002, p.72), argumenta ainda que essas informações, de natureza não-financeira, devem versar sobre os seguintes aspectos:

Investimentos realizados, seja em nível de aquisição de bens permanentes, despesas do exercício em curso ou obrigações contraídas em prol do meio ambiente, como também as medidas empreendidas para a recuperação do mesmo; assim a contabilidade estaria cumprindo a sua função social ao refletir as ações da empresa que visem a estes objetivos.

Considerando que, as práticas ambientais, podem, eventualmente, ter consequências financeiras para a empresa, então, a contabilidade ambiental deve contemplar também informações de natureza financeira relativas ao meio ambiente. Para Kraemer (2002, p.73) essas informações contemplam “os elementos de custos, despesas, bens permanentes e obrigações decorrentes do processo de proteção e recuperação do meio ambiente”.

Conforme exposto por Martins e De Luca (1994, p.26), os elementos de custos e despesas destinados à preservação ambiental:

Ocorrem em conexão com o processo produtivo e/ou em decorrência deste; portanto, devem ser destacados em grupo específico da Demonstração de Resultado do Exercício e compor-se de custos de insumos e de mão-de-obra necessários à proteção, preservação e recuperação do meio ambiente, bem como da amortização dos gastos capitalizados, além das taxas de preservação ou multas impostas pelas legislações ambientais.

Complementando essa argumentação sobre os custos e as despesas ambientais, Ribeiro (1992, p.80), argumenta que estes devem contemplar:

O valor dos insumos, mão-de-obra, amortização de equipamentos e instalações necessários ao processo de preservação, proteção e recuperação do meio ambiente, bem como serviços externos e os gastos para realização de estudos técnicos sobre a metodologia e procedimentos adequados.

Verifica-se, portanto, que as informações a serem apresentadas envolvem não só a recuperação dos danos causados ao meio ambiente como também a eliminação dos impactos causados ao meio ambiente, consequência do processo produtivo adotado e que necessita ser adaptado ao modelo de desenvolvimento sustentável.

Para Rebollo (2001), o objetivo da contabilidade financeira ambiental é de evidenciar e divulgar, por meio de demonstrativos contábeis anuais, os efeitos dos impactos ambientais protagonizados pelas organizações, mediante a adoção de procedimentos técnicos e normas que indiquem predominância do modelo econômico denominado gestão sustentável.

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, Ferreira (2004) esclarece que, a contabilidade financeira ambiental, resulta da organização das informações atinentes as questões envolvendo aspectos que dizem respeito à utilização racional dos recursos naturais pelas empresas nas suas atividades produtivas, englobando o

processo de gestão ambiental do qual fazem parte os seguintes elementos: ar, água, solo e subsolo, fauna, flora e paisagem.

Na visão de Cavalcante (2006, p.61), cabe à contabilidade a “formulação de parâmetros de mensuração e registro das informações ambientais”. Tal afirmação decorre da constatação de que há necessidade de dados e informações, organizados de forma clara, seguindo normas técnicas bem como os princípios contábeis, para que os usuários desta possam entender, comparar e julgar os impactos e as ações da empresa sobre o meio ambiente.

Admite-se, com base na argumentação desenvolvida por Paiva (2003), a qual é reafirmada por Cavalcante (2006), que as normas técnicas da contabilidade financeira ambiental representam uma contribuição efetiva na identificação e mensuração das informações relacionadas ao meio ambiente, proporcionando uma melhor evidenciação dos aspectos econômico-financeiros a ele relacionados.

Em outras palavras, cabe à contabilidade financeira ambiental a formulação de parâmetros de mensuração e registro das informações que permitam o acompanhamento da convivência da empresa com o meio ambiente, bem como a evolução patrimonial decorrente dessa relação. Além disso, os impactos ambientais só podem ser controlados quando existe o acompanhamento de informações periódicas, as quais são geradas através de relatórios produzidos pela contabilidade.

2.1.2 Aspectos Evolutivos

Conforme descreve Rebollo (2001), a contabilidade ambiental surgiu em 1970, em pleno cenário de globalização da economia, período em que as empresas passaram a dar um pouco mais de atenção aos problemas do meio ambiente. Conforme visto anteriormente, a contabilidade ambiental é um conceito que diz respeito à contabilização dos benefícios e prejuízos que o desenvolvimento de um produto ou serviço pode trazer ao meio ambiente.

A contabilidade ambiental é, portanto, um conjunto de ações planejadas para desenvolver um projeto, levando em conta a preocupação com o meio ambiente. Para Maior (2003, apud KRAEMER, 2007), a decisão de implementar uma contabilidade ambiental dentro das empresas, ou seja, a prática de adotar parâmetros para medir gastos e recursos para a produção de bens de consumo,

veio com a crise do petróleo, em 1974, quando o produto chegou a um altíssimo custo e estava em escassez.

Maior (2003, apud KRAEMER, 2007) explica que as evidências empíricas indicam que, na década de 1970, as pessoas entenderam que não é porque uma matéria-prima é um recurso natural que ela vai durar para sempre, iniciando-se, portanto um processo de discussão sobre as questões envolvendo as organizações e o meio ambiente. Esse processo de discussão foi reforçado quando o Clube de Roma constituído por um grupo formado por cientistas de todos os países, preocupados em estudar o futuro do mundo, divulgou um relatório que recebeu a denominação de “limites de crescimento”, mostrando que, se continuasse não existindo uma preocupação com a natureza por parte das pessoas e das empresas, o mundo entraria em estado de emergência mais rápido do que se esperava.

A repercussão desse relatório sobre as empresas foi intensa, algumas delas passaram a dar maior importância ao conceito de desenvolvimento sustentável, passando a incorporar também o conceito de responsabilidade social no seu gerenciamento. Assim, segundo descreve Kraemer (2007), como consequência desse novo modelo gerencial, a contabilidade financeira ambiental passou a ter *status* de um novo ramo da ciência contábil.

Essa mudança de concepção sobre o status da contabilidade ambiental, teve como marco teórico, o mês de fevereiro de 1998, quando ocorreu a finalização do “Relatório Financeiro e Contábil sobre Passivo e Custos Ambientais” elaborado pelo Grupo de Trabalho Intergovernamental das Nações Unidas de Especialistas em Padrões Internacionais de Contabilidade e Relatórios (ISAR – *United Nations Intergovernmental Working Group of Experts on International Standards of Accounting and Reporting*).

Bergamin Junior (2000) diz que, paralelo a este trabalho, o ISAR vem coordenando esforços com o Comitê de Práticas de Auditoria Internacional (IAPC – *International Auditing Practices Committee*), no sentido de formalizar um conjunto de padrões de auditoria voltado para a verificação do desempenho ambiental relatado nas demonstrações contábeis.

Deve-se ter claro que a contabilidade financeira ambiental tem o objetivo de registrar as transações da empresa que impactam o meio ambiente e os seus efeitos na posição econômica e financeira da empresa que reporta tais transações, devendo assegurar, conforme o autor acima, que: a) os custos, ativos e passivos ambientais

estejam contabilizados de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade, e b) o desempenho ambiental tenha ampla transparência de que os usuários da informação contábil necessitam.

Vale salientar que, na atualidade, verifica-se a existência de progressos, no sistema produtivo das empresas, no sentido de se proteger o meio ambiente e reduzir, prevenir ou mitigar os efeitos da poluição e, em consequência, há uma tendência das empresas em divulgar para a comunidade, uma grande quantidade de dados sobre a política ambiental adotada no seu planejamento estratégico, bem como seus programas de gerenciamento ambiental, além do impacto de seu desempenho ambiental, sobre os seus desempenhos econômico e financeiro.

Atualmente, admite-se que, a empresa que reconhece suas responsabilidades ambientais deverá diminuir seu risco financeiro futuro resultante de incidentes ambientais. Ao mesmo tempo, esta empresa deverá pagar menores prêmios de seguro em consequência do menor risco. Uma taxa de risco ambiental baixa também pode assegurar à empresa menores taxas de juros na captação de recursos.

Portanto, segundo expõe Kraemer (2007), a empresa que demonstrar que está avançada, em termos de uso de tecnologias ambientalmente amigáveis, ou, em relação à utilização de processos produtivos sustentáveis, poderá angariar benefícios adicionais, tais como um aumento no comprometimento dos funcionários, menos taxas e multas por danos ambientais, menores custos de produção e de disposição de resíduos, além de ter acesso a melhores oportunidades de negócios. Poderá inclusive explorar a vantagem competitiva de estar fornecendo bens e serviços ambientalmente adequados.

2.1.3 Abordagens Teóricas

A contabilidade possui princípios e estrutura teórica disciplinada através das Normas Técnicas, as quais devem ser respeitadas na contabilização dos eventos relativos ao meio ambiente. Assim procedendo, a contabilidade ambiental estará cumprindo o seu papel de registrar e evidenciar tais eventos.

Argumentando nessa direção Paiva (2003) ressalta que as informações a serem evidenciadas dizem respeito a todos os gastos e provisões relativos ao meio ambiente, bem como todas as situações relacionadas com a natureza e que possam

vir a prejudicar o interesse dos acionistas ou representem riscos para a continuidade da empresa e da sociedade.

Cumpre destacar as abordagens teóricas sobre a contabilidade, as quais são pela contabilidade ambiental, no sentido de mostrar que a contabilidade atua em uma entidade em continuidade, sendo esse um de seus princípios balizadores para a construção dos indicadores que atenderão as necessidades dos usuários das informações contábeis.

A primeira abordagem a considerar, diz respeito às questões de natureza ética. Conforme Ferreira (2006), seguindo a perspectiva da evidenciação das informações ambientais, a contabilidade deve fundamentar-se na abordagem ética, sendo imparcial na apresentação das informações, as quais devem ser oriundas de fontes fidedignas para evitar distorções ou favorecimento de uns em detrimentos de outros usuários de tais informações.

Trazendo essa abordagem para o âmbito da contabilidade financeira ambiental, pode-se afirmar, a partir das colocações feitas por Kraemer (2004), Cavalcante (2006) e Ferreira (2006) que, essa abordagem ajuda a tornar mais transparente as ações que as entidades estão desenvolvendo em prol do meio ambiente, na medida em que, seu conteúdo expressa, simultaneamente: responsabilidade social, gestão ambiental e desenvolvimento sustentável, conceitos estes que devem estar interligados na expressão dos demonstrativos contábeis que as entidades elaboram e divulgam.

A segunda abordagem enfatiza aspectos atinentes à teoria do comportamento, sendo relacionadas ao processo de tomada de decisão, as quais necessitam de dados e informações corretos e disponíveis em tempo real para proceder à tomada de decisão mais adequada a cada situação em particular, ou seja, o foco dessa abordagem é a entidade contábil.

Relacionando-se essa abordagem às questões de natureza ambiental verifica-se que nem todas as empresas utilizam as informações que caberiam a contabilidade ambiental estruturar para fundamentar as suas decisões envolvendo a gestão de seus negócios. Embora, segundo assinala Rebollo (2001, p.15), o “meio ambiente e a gestão ambiental sejam variáveis que estão se destacando no meio empresarial”.

Isso se deve aos novos paradigmas gerenciais envolvendo tratamento adequado para os seguintes aspectos inerentes ao processo produtivo das

organizações: competitividade, eficiência, qualidade, produtividade, flexibilidade de produção, inovação tecnológica, satisfação de clientes e cuidados com o meio ambiente.

Portanto, a participação da contabilidade ambiental no cotidiano das organizações, passou a ter extrema importância, pois vai despertar o interesse para as questões ambientais, ajudando a classe empresarial a implementar, em sua gestão empresarial, a variável ambiental, não apenas para constar na legislação, mas por uma verdadeira conscientização da importância dessa variável no contexto das atividades produtivas.

A terceira abordagem é de natureza macroeconômica e contempla o mesmo aporte teórico da abordagem comportamental, embora o seu foco seja voltado para influenciar as decisões que afetarão ou poderão vir a afetar o comportamento de determinado setor econômico ou da economia como um todo. Isso serve de reforço para a colocação anterior, sobretudo porque, segundo destaca Calixto (2005), há necessidade de contabilizar os impactos ambientais, do mesmo modo que a forma de gerenciá-los depende de informações precisas proporcionadas pela contabilidade.

A qualidade das informações é um aspecto importante a ser considerado nessa abordagem, porque, atualmente, as organizações estão passando a gerenciar com mais critério as variáveis ambientais, principalmente aquelas que atuam em setores da economia em que os efeitos da poluição são mais visíveis, considerando que essas variáveis podem proporcionar-lhes: vantagem competitiva e oportunidades de novos negócios, dependendo da forma como é feito o seu gerenciamento e de como as informações são contabilizadas e divulgadas.

A quarta abordagem é de natureza sociológica e, refere-se aos impactos que a divulgação das informações contábeis pode provocar sobre a sociedade. Segundo destacam Rodrigues e Ferreira (2006), a preservação ambiental é cobrada pelos consumidores e pela sociedade em geral, porque o meio ambiente é considerado como patrimônio social. Assim sendo, as organizações passaram a adotar as variáveis ambientais relacionadas ao seu processo produtivo como sendo uma decisão estratégica no seu cotidiano.

A quinta abordagem acha-se relacionada com a teoria da comunicação, em face da sua linguagem técnica que produz as informações padronizadas, as quais

são publicadas para que todos os interessados possam ter acesso às mesmas e entendê-las quando da leitura das demonstrações contábeis.

Verifica-se, portanto, que a contabilidade ambiental engloba todas as abordagens descritas nesse estudo, na medida em que esta se configura como sendo um processo que facilita as decisões relativas à atuação ambiental da empresa, as quais dependem de ações como: seleção de indicadores e análises de dados, a avaliação destas informações com relação aos critérios de atuação ambiental, dos mecanismos de comunicação e de divulgação das informações, e da revisão e melhora periódica de tais procedimentos.

Kraemer (2002) assinala que as inovações trazidas pela introdução da contabilidade ambiental entre as práticas gerenciais das organizações atuais, estão associadas aos seguintes aspectos: definição do custo ambiental; forma de mensuração do passivo ambiental, com destaque para o decorrente de ativos de vida longa, e; utilização intensiva de notas explicativas abrangentes e o uso de indicadores de desempenho ambiental, padronizados no processo de fornecimento de informações ao público.

Acrescente-se a isso a constatação de que, nessas variáveis, se encontra ainda o respeito ao meio ambiente, cuja incidência econômica, sócio-jurídica e cultural, cujo impacto deve ser reconhecido através das informações elaboradas pela contabilidade. Admite-se, portanto, que a contabilidade não vai resolver os problemas ambientais, mas face à sua capacidade de fornecer informações para subsidiar a tomada de decisão, pode alertar os vários atores sociais para a gravidade do problema vivenciado, ajudando desta forma na procura de soluções que ajudarão as empresas a continuar suas atividades em causar maiores danos ao meio ambiente.

2.1.4 A Evidenciação Ambiental

Conforme explicitado por Kraemer e Tinoco (2004), o objetivo da evidenciação é de divulgação de informações referente ao desempenho das organizações, as quais se configuram como sendo de natureza econômica, financeira, social e ambiental e são apresentadas aos parceiros sociais denominados de *stakeholders*.

Os *stakeholders*, por sua vez, se configuram como sendo as pessoas ou grupos de pessoas que possuem interesse nas atividades que as organizações desenvolvem e estão representados pelos seguintes grupos;

- Sociedade, a qual espera que as organizações possam aumentar o nível de emprego e bem-estar da comunidade, produzindo produtos sustentáveis de modo a garantir a preservação do meio ambiente.

- Consumidores, os quais buscam consumir os produtos das empresas que atuam na perspectiva da responsabilidade social com projetos de desenvolvimento sustentável, ou seja, essas são as empresas que procuram adotar práticas de gestão ambiental.

- Fornecedores, que interagem com as outras organizações produtivas e devem adotar os mesmos pressupostos destas, no aspecto concernente a gestão ambiental, isto é o gerenciamento de seus recursos também devem ocorrer em bases de desenvolvimento sustentável.

- Empregados, os quais desejam que as organizações lhes proporcionem boas condições de trabalho, pagamento justo e continuidade do emprego. Isso, sob a ótica da contabilidade ambiental só ocorrerá se a empresa adotar a política do desenvolvimento sustentável e da gestão ambiental como prática gerencial estratégica.

- Acionistas, cuja preocupação maior é com o retorno sobre o investimento efetuado, sem, entretanto, se descuidar dos princípios éticos que norteiam a abordagem da contabilidade, alvo de discussão, anteriormente nesse trabalho.

Argumentando sobre as formas de divulgação das divulgações contábeis que podem ser aplicadas à evidenciação das informações ambientais, Cavalcante (2006) cita o Parecer de Orientação nº15 de 28 de dezembro de 1987, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), em cujo item nº 07 há a seguinte referência para especificar a contemplação da proteção ao meio ambiente: “descrição e objetivo dos investimentos efetuados e do montante aplicado”.

Também a NBCT 15, aprovada pela Resolução nº 1003, de 19 de agosto de 2004 e que entrou em vigor em janeiro de 2006, diz que as informações ambientais, quando divulgadas, devem ser efetuadas como informação complementar às demonstrações contábeis, não devendo, entretanto, serem confundidas com as notas explicativas, e deve ser apresentada, para efeito de comparação, com as informações do exercício atual e do exercício anterior.

A NBCT 15, item 15.2.4.1, estabelece ainda que, nas informações relativas à interação da entidade com o meio ambiente, devem ser evidenciados:

- a) investimentos e gastos com manutenção nos processos operacionais para a melhoria do meio ambiente;
- b) investimentos e gastos com a preservação e/ou recuperação de ambientes degradados;
- c) investimentos e gastos com a educação ambiental para empregados, terceirizados, autônomos e administradores da entidade;
- d) investimentos e gastos com educação ambiental para a comunidade;
- e) investimentos e gastos com outros projetos ambientais;
- f) quantidade de processos ambientais, administrativos e judiciais movidos contra a entidade;
- g) valor das multas e das indenizações relativas à matéria ambiental, determinadas administrativa e/ou judicialmente;
- h) passivos e contingências ambientais.

Observa-se, portanto, que a evidenciação das informações referentes ao meio ambiente pode se dá por intermédio de todos os demonstrativos contábeis, mesmo por aqueles que não são considerados como sendo obrigatórios, pois o objetivo da evidenciação é de auxiliar na transparência das ações das organizações, informações estas que devem apresentar-se de modo padronizado para facilitar o seu entendimento, comparação, julgamento e facilitar as tomadas de decisões pertinentes.

Em linhas gerais, verifica-se que a evidenciação feita pelas empresas no aspecto referente às questões ambientais estão sendo divulgadas ou por meio do balanço social anexo às demonstrações contábeis; ou no relatório de administração em anexo à publicação das demonstrações contábeis; ou por meio da divulgação em relatórios ambientais ou relatórios socioambientais.

2.1.5 Vantagens de Sua Utilização

Queiroz (2000, apud KRAEMER, 2004), considera a contabilidade ambiental como o melhor mecanismo de gestão disponível ao empresariado, cujos resultados apurados podem ser tornados visíveis à sociedade, com relativa facilidade, mediante a apresentação de balanços mais complexos, que incluam, em seu corpo, as respostas aos questionamentos sociais.

Não cabe questionamento diante da constatação de que, para a tomada de decisões e avaliação regular das políticas ambientais, a contabilidade é

imprescindível, pois gera informações relevantes aos administradores de qualquer entidade. Assim sendo, é possível enumerar as seguintes vantagens da utilização da contabilidade ambiental no aspecto referente à evidenciação das informações envolvendo as suas principais variáveis:

- Identificar e alocar custos ambientais, de maneira que as decisões de investimentos estejam baseadas em custos e benefícios adequadamente medidos;
- Permitir aferir, economicamente, as reduções de gastos com água, energia e outros recursos, renováveis ou não;
- Gerar informações e demonstrativos sobre a eficácia e viabilidade econômica das ações ambientais;
- Gerar transparência da gestão e uma potencial melhoria de imagem da entidade produtora perante o público com a publicação do balanço ambiental;
- Contribuir para a sociedade como um todo, a partir da adoção de medidas visando como resultado, a contínua correção das ações ambientais, em decorrência da utilização de dados físicos-contábeis, pois isso implicará em redução do nível de agressão à natureza na elaboração de produtos e serviços indispensáveis.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através desse estudo foi possível comprovar que a contabilidade ambiental está começando a ter seu papel reconhecido e apontado como elemento fundamental para o modelo de desenvolvimento sustentável que está sendo adotado em algumas empresas que também possuem projetos de responsabilidade social.

Essa nova dimensão da contabilidade se dá, tanto em função de exigências externas decorrente de aspectos legais e também do mercado, quanto internas, pela adoção de políticas explícitas do enfrentamento da questão ambiental, no prisma da sustentabilidade, modelo econômico que passa a ser exigido para garantir a preservação dos recursos naturais e o funcionamento das próprias empresas diante das exigências de seus *stakeholders*, conforme foi visto no capítulo anterior desse trabalho.

Demonstrativos contábeis de empresas de grande porte já se referem costumeiramente à questão ambiental, no seu enquadramento à dimensão mais ampla da responsabilidade social. Entretanto, o que se constata é uma diversidade de tratamento da gestão ambiental, nos relatórios destinados ao Brasil e ao exterior,

ou seja, o interesse econômico é fato gerador dessa prática, uma vez que ao tratar com respeito o meio ambiente, essas empresas passam a ter maior credibilidade nos mercados em que atuam.

Sabe-se que as empresas que possuem suas ações negociadas em bolsas no exterior detalham, num grau relativamente maior, seus demonstrativos; além disso, as informações apresentadas são auditadas por entidades externas, o que lhes confere um nível de credibilidade e de responsabilidade mais significativo, do que as outras que não adotam essa sistemática.

Essa situação pode sugerir duas situações: a simples obediência pragmática de ditames legais ou uma relativa importância dada à questão ambiental, que, apesar de presente nas comunicações empresariais de forma bastante elaborada, se vê contida pela política de transparência de informações públicas, inerente a qualquer tipo de organização. Isso implica dizer que a evidenciação desempenha importante papel no mercado de capitais e que ao evidenciar que o seu sistema produtivo não está sendo fato gerador de eventos que possam interferir na situação do patrimônio da empresa.

Assim, a contabilidade ambiental se apresenta como uma realidade que está se tornando cada vez mais presente nas organizações, tendo seu uso ido ao encontro da missão fundamental da contabilidade. Essa missão consiste em registrar o patrimônio da instituição; cuidando para que tais atividades bem como seu desenvolvimento atrelado, de forma inequívoca, às exigências de uma sociedade que está se tornando mais consciente dos problemas referentes à questão ambiental.

Outro ponto fundamental a ser destacado, consiste em considerar o avanço da legislação ambiental, o qual está contribuindo para que os registros contábeis referentes ao fato gerador do impacto ambiental, não estejam mais restritos a serem apresentados apenas em notas explicativas, haja vista que o fato gerador decorre do impacto ambiental que o sistema produtivo é capaz de causar e que os *stakeholders* desejam ver as informações sobre tais eventos evidenciados na contabilidade da empresa.

Está começando a ser considerado também pelas grandes empresas, o conceito de lucro ambientalmente correto, o qual acha-se vinculado à capacidade de a empresa gerar resultados econômicos que sejam considerados positivos, tendo como ponto fundamental nas ações que desenvolve, o respeito ao meio ambiente.

Uma comprovação disso é o conceito de indicadores de indicadores de eco-eficiência, o qual apresenta o objetivo de relacionar o desempenho econômico-financeiro de uma empresa com seu desempenho ambiental. Como indicadores de performance ambiental das organizações é possível indicar o uso da energia e da água, os resíduos sólidos e líquidos e os seus respectivos custos que devem ser reduzidos ano a ano.

Isso explica porque os relatórios das empresas devem evidenciar a sua política ambiental, bem como as questões ambientais-chave e como estas são tratadas pelas mesmas, deixando transparecer qual a extensão da aderência de suas normas as normas estabelecidas em níveis nacional e internacional, conforme seja a abrangência dos seus respectivos mercados, haja vista que a divulgação das informações referentes ao meio ambiente, depende do interesse da empresa e, como não há uma padronização níveis nacional e internacional, cada empresa apresenta as informações que considera relevante, diante de seus propósitos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernando. O mundo dos negócios e o meio ambiente no século 21. *In*: TRIGUEIRO, André. **Meio ambiente no século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003, p. 123- 141.

BERGAMIN JR., S. Contabilidade e riscos ambientais. **Revista do BNDES**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Rio de Janeiro, n. 11, 1999.

CALIXTO, Laura. Contabilidade ambiental: aplicação das diretrizes recomendadas pelo ISAR (UNC TAC no setor de mineração). *In*: **Revista brasileira de contabilidade**. ano 34, nº 153, maio/jun, 2005.

CAVALCANTE, Carmen Habb Lutte. Divulgação e transparência de informações ambientais. *In*: **Revista brasileira de contabilidade**. ano 34, nº 159, maio/jun, 2006.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE – CFC. **Princípios fundamentais de contabilidade e normas brasileiras de contabilidade**. Brasília: CFC, 1999.

FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa Ferreira. **Contabilidade ambiental**: uma informação para o desenvolvimento sustentável. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FLORENTINO, Américo Matheus. **As normas técnicas de contabilidade**. São Paulo: FGV, 1987.

FREIRE, Fátima de Souza; CRISÓSTOMO, Vicente Lima; ROCHA, Emmanuelle Sampaio. Proposta de modelo de balanço ambiental. *In*: **UnB contábil**. Brasília: Departamento, 2006, p.33-58.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

IUDICÍBUS, Sérgio de. **Teoria da contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2000.

KRAEMER, M^a Elizabeth Pereira. Contabilidade ambiental como sistema de informações. *In: Revista brasileira de contabilidade*. ano 31, nº 133, jan/fev, 2002.

_____. **Contabilidade Ambiental: Relatório para um Futuro Sustentável, Responsável e Transparente** (2004). Disponível em:
<http://ambientes.ambientebrasil.com.br/gestao/artigos/contabilidade_ambiental:_relatorio_para_um_futuro_sustentavel,_responsavel_e_transparente.html>. Acesso em: 20 abr. 2014.

KRAEMER, M^a Elizabeth P.; TINOCO, J.E.P. **Contabilidade e gestão ambiental**. São Paulo: Atlas, 2004.

LIMA, D. V.; VIEGAS, W. Tratamento contábil e evidenciação das externalidades ecológicas. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo: USP, n. 30, p. 46-53, set./dez. 2002.

MARTINS, Eliseu. DE LUCA, Márcia M. Ecologia via contabilidade. **Revista brasileira de contabilidade**. ano 23, n.86. mar. 1994

PAIVA, Paulo Roberto. **Contabilidade ambiental: evidenciação dos gastos ambientais com transparência e focada na prevenção**. São Paulo: Atlas, 2003.

REBOLLO, Maio Guilherme. A contabilidade como instrumento de controle e proteção do meio ambiental. *In: Revista do Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul*. Maio 2001.

RIBEIRO, Maísa de Souza. **Contabilidade e meio ambiente**. FEA/USP. Jul. 1992. Dissertação de Mestrado.

RODRIGUES, Ana Cristina Miranda; FERREIRA, Roberto do Nascimento. Gestão ambiental e rentabilidade das empresas siderúrgicas. *In: Revista brasileira de Contabilidade*. ano 35, nº 161, set/out, 2000.

TINOCO, J. E. P.; KRAEMER, M. E. P. **Contabilidade e gestão ambiental**. São Paulo: Atlas, 2004.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE TRABALHOS

Os trabalhos submetidos devem ser enviados por e-mail, digitados em espaço 1.5, tipo 12, letra Arial, alinhamento justificado, em programa Microsoft Office Word 97-2003 (inclusive recente), conforme normas da ABNT, em dois arquivos: uma contendo apenas o texto, sem informação que identifique a autoria. O outro deve conter o título do trabalho, endereço completo, filiação a instituições de ensino ou pesquisa, cargo, titulação, telefone, fax e e-mail do autor (dados de qualificação que serão incorporados ao texto).

As "**notas**" devem ser digitadas ao fim de cada página, numeradas a partir de 1. Se houver nota referente ao título, esta recebe asterisco e não numeração. As notas não devem ser utilizadas para referência bibliográfica. Citações com menos de quatro linhas devem ser destacadas com aspas no corpo do texto. Citações com quatro linhas ou mais devem ter recuo de 4 cm, fonte 10 e espaço simples. As referências devem ser feitas no corpo trabalho segundo o exemplo:...como diz Sirvinskas (2013, p. 43)...; referências após citação: (SIRVINSKAS, 2013, p. 43); no caso de paráfrase (SIRVINSKAS, 2013). Nunca usar idem, ou idem, ibidem. Para ênfase usar **negrito** e não sublinhar, conforme a **NBR 10520: 2002 da ABNT**.

Tabelas e Ilustrações na forma de desenhos, esquemas, fluxogramas, fotografias, gráficos, mapas, organogramas, plantas, quadros, retratos, desenhos e outros, devem ser elaboradas conforme a **NBR 14724:2005 da ABNT**.

Referências: digitar a expressão REFERÊNCIAS. Os autores devem estar em ordem alfabética, sem numeração das entradas. Os títulos de livro, coletânea ou revista devem vir em **negrito**. Na segunda entrada de um mesmo autor, seu nome é substituído por um traço de 5 toques. Mais de uma obra de um autor no mesmo ano devem ser identificadas por letras a, b, c, etc. após a data, conforme a **NBR 6023:2002 da ABNT**.

Tamanho do artigo: extensão de **15 a 20 páginas contadas da introdução à conclusão**.

Endereço:

Av. Flávio Ribeiro Coutinho nº 220
3º Andar; Manaíra Shopping
Bairro: Lot. Parque Verde
Cidade: Cabedelo – PB
CEP: 58.102-835
Fone: (83) 21066175 / (83)999678087
www.fespfaculdades.com.br