

Carta Mensal

2024

801

v. 70

**Conselho
de Notáveis**

Carta Mensal

2024

801

v. 70

Conferências proferidas nas reuniões semanais do Conselho de Notáveis da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo.

Sumário

A presença da educação na inteligência artificial

Arnaldo Niskier 04

Algoritmos capturados e a regulamentação das plataformas digitais

Sydney Sanches 19

Constituição Brasileira e Terras Indígenas

Aurélio Wander Bastos..... 45

A invenção do desenvolvimento sustentável..... 73

Aspásia Camargo

São de responsabilidade de seus autores os conceitos emitidos nas conferências aqui publicadas.

Solicita-se aos assinantes comunicarem qualquer alteração de endereço. As matérias podem ser livremente reproduzidas integral ou parcialmente, desde que citada a fonte. A íntegra das duas últimas edições desta publicação está disponível no endereço: www.portaldocomercio.org.br

Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo 2024,
v. 70, n. 801

Brasília

SBN Quadra 1, Bloco B, nº 14, do 15º ao 18º andar

Edifício CNC

CEP: 70041-902

PABX: (61) 3329-9500 | 3329-9501

cncdf@cnc.org.br

Rio de Janeiro

Avenida General Justo, 307

CEP: 20021-130

Tel.: (21) 3804-9237

conselhodenotaveis@cnc.org.br

www.portaldocomercio.org.br

Periodicidade Irregular

Editor Responsável: Geraldo Roque

Projeto Gráfico: Gerência Executiva de Comunicação

Revisão: Elisa Sankuevitz, Helô Castro e Marília Pinto de Oliveira

Impressão: Gráfica WalPrint

Carta Mensal | Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo - v. 1, n. 1 (1955) - Rio de Janeiro: CNC, 1955-108 p.

Periodicidade Irregular

ISSN 0101-4315

1. Problemas Brasileiros - Periódicos. I. Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo. Conselho de Notáveis.



Conselho de Notáveis

Presidente

José Roberto Tadros

Coordenador

José Bernardo Cabral

Ernane Galvêas

In Memoriam

Conselheiros

Aldo Floris	Julian Chacel
Antônio Celso Alves Pereira	Luiz Augusto de Castro Neves
Antonio Chagas Meirelles	Luiz Felipe de Seixas Corrêa
Ari Cordeiro Filho	Luiz Guilherme Schymura de Oliveira
Armando Castelar	Luiz Roberto Azevedo Cunha
Arnaldo Niskier	Marcos de Azambuja
Arno Wehling	Marcus Antonio de Souza Faver
Aspásia Camargo	Maria da Conceição Beltrão
Aurélio Wander Bastos	Mary Del Priore
Carlos Afonso Pierantoni Gambôa	Maurício Dinepi
Carlos Thadeu de Freitas Gomes	Nelson Manoel de Mello e Souza
Claudio do Carmo Chaves	Olga Cortes Rabelo Leão Simbalista
Claudio Roberto Contador	Paulo César de Martinez y Alonso
Francisco Amaral Neto	Paulo Jobim Filho
Geraldo Holanda Cavalcanti	Ricardo Vélez Rodríguez
Humberto Mota	Roberto Fendt
Ives Gandra Martins	Roberto Rosas
Joel Mendes Rennó	Rubem de Freitas Novaes
José Bernardo Cabral	Rubens Penha Cysne
José Botafogo Gonçalves	Samuel Buzaglo
José Gustavo de Souza Costa	Sergio Franklin Quintella
José Júlio Senna	Sydney Limeira Sanches
José Luiz Silveira Miranda	Vicente de Paulo Barreto

A PRESENÇA DA EDUCAÇÃO NA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Arnaldo Niskier

da Academia

Brasileira de Letras

“A Inteligência Artificial está mudando o mundo” – Kai-Fu Lee

Aprendizado Profundo

Tornou-se comum, na universidade brasileira, o estudo da Inteligência Artificial. Como mudar a vida humana nas próximas décadas? Os estudiosos chineses Kai-Fu Lee e Chen Qiufan lançaram o livro *2041* para análise dos passos futuros a respeito da matéria. É da Globolivros. Nele uma expressão foi repetida diversas vezes, naturalmente com o seu significado: aprendizado profundo. O que isso representa, hoje, no mundo acadêmico?

Por se tratar de uma questão que interessa a todos, ou seja, o aquecimento global é um problema universal, a engenheira Olga Simbalista, membro do Conselho de Notáveis da CNC, fez uma excelente palestra no dia 25 de julho, apontando as causas do problema. Cientificamente, citando os ciclos de Milankovitch, tornou mais claras as razões do fenômeno, que hoje preocupa cientistas e autoridades. Ninguém pode ficar tranquilo, sabendo que a temperatura Celsius está alcançando níveis acima da chamada normalidade – e os termômetros assinalam marcas superiores a 50 graus Celsius.

É claro que podemos debitar o fato aos desvios e descuidos que levam o país ao aquecimento global, mas o que preocupa efetivamente é a falta de providências enérgicas para evitar o que

parecia inviável, mas se tornou uma realidade preocupante. Há limites para esse crescimento?

Acompanhamos as queimadas irresponsáveis que se sucedem. Pergunto: Até quando? Há interesses escusos motivando esse tipo de movimento, mas a leniência do governo não é das mais animadoras. O Brasil não está sozinho enfrentando o imenso problema. Não consola o fato de termos hoje no mundo 8,5 bilhões de habitantes. As queimadas são um drama institucionalizado, cada vez mais espalhado pelo mundo.

Temos plena convicção de que a Inteligência Artificial pode ajudar – e muito – no enfrentamento da questão. É certo de que essa nascente tecnologia, que mistura *hardware* e *software*, veio para ficar e vai prestar relevantes serviços ao desenvolvimento científico e tecnológico. Mas para que isso ocorra com a efetividade necessária o movimento deverá ser antecipado de um eficaz aprendizado profundo. Não se vê o Ministério da Educação mobilizado para que isso ocorra. Há pequenos movimentos que podemos saudar, como a volta do Educação de Jovens e Adultos (EJA), programa que foi sacrificado na gestão passada, mas que tem tudo para ser uma boa e generosa iniciativa. Da mesma forma que o FIES, no Ensino Superior, que precisa de uma enorme revigorada. Cerca de 85% dos cursos superiores do país são particulares e vivem às voltas com as dificuldades para financiar as bolsas dos estudantes. O FIES foi muito maltratado no governo passado e seria oportuno (e necessário) dar-lhe uma revigorada e oferecer recursos para contar com mais vida no Ensino Superior brasileiro, que vive uma crise sem precedentes. Eu diria que esse setor e o de creches (2.500 prometidas, mas não construídas) devem merecer a necessária prioridade.

O problema não está apenas no formato. Devemos mergulhar fundo na matéria, para oferecer um ensino de qualidade em todos

os níveis, como temos competência para fazer. É preciso assumir esse compromisso.

Não são poucas as pessoas que demonstram preocupação com o destino da Inteligência Artificial em nossas vidas. Professores pensam numa possível substituição de mestres pelas máquinas, o que naturalmente seria algo para daqui a muitos anos. O ser humano, desde os primórdios até hoje, está atravessando um processo de evolução natural e tudo isso, em pleno século XXI, abrange o âmbito tecnológico. É de extrema importância que vejamos a Inteligência Artificial (IA) como nossa aliada, não como substituta à inteligência humana.

Os avanços de cibernética são notáveis. A cada dia são anunciados novos progressos, como ocorre, por exemplo, no campo da medicina. Antigas operações feitas por mãos habilidosas de cirurgiões, hoje são realizadas via Robótica, com extraordinárias vantagens.

E a Inteligência Artificial ganha espaços inimagináveis. O ex-presidente norte-americano Donald Trump fez um discurso impecável em chinês, quando se sabe que ele não domina o idioma. Coisas do progresso tecnológico.

“A IA está mudando o mundo”, disse ele. Empresas chinesas como alFlyTek são as líderes dessa mudança. Ao treinar seus algoritmos, a instituição referida criou um modelo digital quase perfeito da sua voz: entonação, tom e padrão de fala. Algo difícil de imaginar há 10 anos.

Recentemente, pesquisadores de Israel e da Alemanha desenvolveram um algoritmo de Inteligência Artificial capaz de identificar textos escritos há mais de 5 mil anos. Com a nova tecnologia, traduziram para o inglês a escrita cuneiforme das antigas civilizações da Mesopotâmia.

Ler esses textos milenares, em escritas complicadas e, na maioria das vezes danificadas, ainda era tarefa ao alcance, apenas, dos poucos especialistas e pesquisadores envolvidos. Isso muda totalmente com a chegada do novo algoritmo da Inteligência Artificial.

O autor chinês Kai-Fu Lee afirma em seu livro sobre *Inteligência Artificial* (GloboLivros) que o mundo viverá uma série de quatro ondas: IA de internet, IA de negócios, IA de percepção e IA autônoma. As duas primeiras ondas já estão ao nosso redor, remodelando nossos mundos digitais e financeiros. Substituem consultores por algoritmos, negociando ações e diagnosticando doenças.

A IA de percepção está digitalizando nossos mundos físicos, aprendendo a reconhecer nossos rostos e entender nossos pedidos. A IA autônoma virá por último, mas terá um impacto mais profundo. À medida que carros autônomos tomem as ruas, drones tomem os céus e robôs inteligentes tomem as fábricas vão transformar tudo, da agricultura a viagens por autoestradas e o *last-food*.

Essas ondas provocarão uma forte competição internacional, de que irão participar muitos países, não somente os Estados Unidos e a China. Google, Baidu, Alibaba e Youtube, entre outras empresas, estarão competindo no mercado.

A Toutiao é uma empresa que faz sucesso não somente na China, utilizando a IA de internet. Tem mais de 700 milhões de usuários de internet.

Uma aplicação de IA de negócios, mais ampla para a medicina, lida com todo o processo de diagnóstico de uma ampla variedade de doenças. O aplicativo nunca substituirá um médico, mas percorre mais de 400 milhões de registros médicos existentes. Ele dissemina com muita competência o conhecimento médico.

Terceira onda

Pode-se considerar que a IA será essencial para a educação nos próximos anos. Os algoritmos do aprendizado profundo nos levam a interagir com a internet. A IA de percepção vai melhorar o reconhecimento dos nossos rostos, a compreensão de nossas vozes e a visão do mundo ao nosso redor. Adicionaremos milhões de pontos de contato entre os mundos *on-line* e *off-line*. Esses dados podem criar uma experiência altamente personalizada em educação.

Os sistemas atuais de educação ainda são executados no modelo fabril de educação do século XIX. Todos os alunos são forçados a aprender na mesma velocidade, na mesma maneira, no mesmo lugar e ao mesmo tempo. A IA pode nos ajudar a superar essas limitações. As habilidades de percepção da IA podem adaptar o processo de aprendizagem a cada aluno e liberar os professores para ter tempo de instrução individual.

A experiência de educação com tecnologia IA ocorre em quatro cenários: ensino em sala de aula, lição de casa e exercícios, provas e notas e aulas personalizadas. Verifica-se com que rapidez respondem às perguntas.

O professor é o agente educacional básico. É ele quem interage com o aluno quase o tempo todo. Por paradoxo, o magistério, em geral, não recebe a consideração merecida. Quando falamos em ensino híbrido, a ideia é que a modalidade seja mais participativa, sem jamais substituir o professor. É fundamental que o Estado assuma a responsabilidade de oferecer formação aos educadores, a fim de que a tecnologia trabalhe a favor do projeto pedagógico.

A Inteligência Artificial representa uma nova fronteira para problemas de toda sorte, como a desinformação e a circulação de discursos de ódio. Há quem, equivocadamente, defenda a ausência de normas

para conduzir o processo, com o quê não concordamos de nenhuma forma. Estados Unidos e China se adiantaram e avançaram na elaboração de ferramentas sobre o uso dessa tecnologia. Não se pode conceber que, a manipulação de processos eleitorais, com a simulação de discursos de candidatos, seja exibido às vésperas de eleições, e influencie o comportamento dos eleitores, o que é de todo indesejável.

Hoje, existe a chamada fraude cibernética, o que impõe a responsabilização dos seus autores, quando devidamente identificados. É uma preocupação que envolve nossas autoridades, como as do Ministério da Justiça.

Regras já foram estabelecidas pela União Europeia, no combate à desinformação e ao discurso de ódio. Por isso mesmo, não se pode concordar que o assunto continue a prosperar sem controle, sob a falsa alegação de que fere a liberdade de expressão. Devemos estar atentos ao desenrolar desse processo.

Estamos em plena discussão sobre o significado e as virtualidades da IA. Está em discussão em nosso país a consulta pública sobre a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBI). Ainda muito no começo. Diferentemente do Japão, que consolida o seu parque industrial com a fabricação de *chips* de IA, ou da Índia, que projeta a chamada Arquitetura de Empoderamento de Dados, o Brasil ainda engatinha na matéria.

Nos Estados Unidos, um documento de 700 páginas está sendo discutido no Congresso, com o propósito de evitar catástrofes causadas pela IA, e com o objetivo de barrar monopólios. Quem saiu na frente foi a União Europeia, em vias de aprovar um regulamento sobre a matéria. Bruxelas modelou a proposta. Caminha-se com a convicção de que no Brasil há desigualdades e assimetrias estruturais. Deseja-se que, com esses novos tempos, as nossas desigualdades

sociais sejam atenuadas. Os sistemas inteligentes devem servir ao desejado equilíbrio. Caminhamos para uma realidade pós-verdade, alimentada por imagens, textos, vídeos e áudios gerados realisticamente pelas tecnologias de IA.

Enquanto discutimos se é ético ou não trazer pessoas mortas à vida, como aconteceu com a cantora Elis Regina, para estrelar, graças à IA, campanhas de vendas, isso não está nascendo para substituir o trabalho humano, mas para auxiliar na sua elaboração, com os infundáveis recursos de tecnologia. No livro *2041*, de Kai-Fu Lee e Chen Qiufan, da Globolivros, afirma-se que a IA vai incentivar e celebrar a criatividade, a compaixão e a humanidade: “Assim como o Renascimento italiano, que viu um florescimento da produção artística e científica. Pessoas com mais liberdade e tempo seguirão suas paixões e talento.

Um Renascimento por IA reinventará a educação, dando aos professores ferramentas para ajudar cada aluno a encontrar sua paixão e seu talento. A educação incentivará a curiosidade, o pensamento crítico e a criatividade. Promoverá a aprendizagem por meio de atividades em grupo que desenvolvam a inteligência emocional dos alunos.

A aprendizagem em sala de aula é apenas uma fração de todo o quadro da educação em IA. A cada passo do caminho, o tempo e o desempenho dos alunos alimentam seus perfis, ajustando os problemas subsequentes para reforçar a compreensão. Os algoritmos de reconhecimento de fala de alto desempenho podem ser treinados para avaliar a pronúncia dos alunos. Do ponto de vista do professor, essas mesmas ferramentas são usadas para aliviar o peso das tarefas de avaliação de rotina, liberando-os para que passem mais tempo com os próprios alunos.

O perfil do aluno com tecnologia IA notificará os pais sobre a situação dos seus filhos. Aqui se registra quais são suas maiores dificuldades. A tutoria remota pode ser uma consequência desse processo. Temos assim um paradigma de educação com tecnologia IA, que exige muito *hardware*, habilitados por sensores para sincronizar os mundos físico e digital.

Temos no livro de Kai-Fu Lee que quando as máquinas puderem ver e ouvir o mundo ao redor estarão prontas para se mover com segurança e trabalhar de forma produtiva. As primeiras aplicações robóticas autônomas funcionarão apenas em ambientes altamente estruturados.

A IA autônoma aparecerá primeiro em ambientes comerciais, fazendo o trabalho de funcionários, mas em breve chegará igualmente ao campo da educação. Sabemos que os drones irão salvar vidas, por exemplo, combatendo incêndios florestais com uma eficiência muitas vezes superior à ação humana. Estamos diante de uma nova ordem emergente mundial de IA. Esse futuro pode chegar também com problemas, mas precisamos ter competência para superar as questões advindas. Não podemos adotar um otimismo cego.

Estamos sendo confrontados por um desafio monumental.

O céu é o limite no cinema

A saga *Missão Impossível*, estrelada por Tom Cruise, faz história em Hollywood, com a última produção passando dos 290 milhões de dólares. O sétimo filme encerra a franquia em duas partes e vê na Inteligência Artificial sua grande vilã.

A inimiga de *Missão: Impossível – Acerto de contas – Parte 1* é uma vilã digital, chamada de “Entidade”, que, com frieza e lógica, toma de

assalto os bastidores das ações dos personagens, em pouco mais de duas horas e meia de duração.

Acerto de contas Parte 1 é, como o nome deixa claro, a primeira metade de uma história dividida em duas. A conclusão tem estreia prevista para junho de 2024.

Nessa metade, o espião infalível Ethan Hunt (Cruise) aceita a missão impossível de encontrar uma chave, que pode controlar ou destruir uma “inteligência artificial rebelada”.

Em seu caminho estão, além da própria interessada na autopreservação, os governos de todo o mundo, interessados em conseguir uma arma tão poderosa para si.

No meio do caminho, ele ainda encontra tempo para salvar a antiga namorada (Rebecca Ferguson), cruzar com um antigo inimigo (Esai Morales) e conhecer uma possível nova aliada (Hayley Atwell).

A atualidade dos temas abordados é impressionante: há realidade alterada por manipulação de dados digitais e submarino indetectável e sujeito ao impacto de torpedos e de explosões, além de registro de devastação ecológica sem precedentes.

Os riscos do endeusamento

É claro que no trato da IA há certos riscos que devemos evitar. O endeusamento é um deles, como se referiu o professor brasileiro Miguel Nicolelis em artigo de 8/7/2023 na *Folha de S. Paulo*: “Harari escreveu que a Inteligência Artificial sequestrou o sistema; ela não sequestrou nada. A espécie humana está sequestrando sua própria evolução”.

O médico Nicolelis, que chefiou o Centro de Neuroengenharia da Universidade de Duke, lembra que a IA não é nem inteligente nem artificial:

“Não é artificial porque é criada por nós. E não é inteligente porque a inteligência é uma propriedade emergente de organismos interagindo com o ambiente e com outros organismos. É um produto do processo darwinista de seleção natural. Os algoritmos podem andar e fazer coisas, mas não são inteligentes por definição.”

Há muito o que se aprender com esses registros.

Nicolelis discorda de Harari quando afirma que vamos viver até os 200 anos. Ou que vamos acabar com o envelhecimento. As regras de mercado não são divinas, são abstrações criadas pela mente humana. Por isso, existe hoje, a triste realidade de uma estrondosa desigualdade na distribuição de renda.

Com a experiência de 30 anos de estudos, o neurocientista brasileiro afirma que o ChatGPT é um grande plagiador, pois usa o material feito por um monte de gente, mistura e gera algo que chama estranhamente de “produto novo”. Ele afirma que é um absurdo dizer que o ChatGPT é dez vezes mais inteligente que os seres humanos por escrever de forma veloz ou se comunicar em diversos idiomas. As interfaces entre cérebro e máquina ainda precisam ser muito estudadas, nas suas aplicações práticas. A mente humana, comprovadamente, é repleta de fenômenos não computáveis, como inteligência, intuição, criatividade, senso estético, definições de beleza, etc. Por isso, é preciso ter muito cuidado com os exageros do endeusamento irresponsável.

Não se deve transformar uma ferramenta estatística num novo Deus, e daí para se criar uma outra religião é um passo. Mas nisso é óbvio que se estará caminhando para a prática de um evidente exagero.

A nossa convicção parte do princípio de que essas ferramentas têm de ser utilizadas sob a supervisão humana. E aí entra o papel

essencial da educação, na formulação dos necessários princípios. São muito valiosos os estudos de neurociência realizados em nossas universidades.

As ameaças da Inteligência Artificial

Está na moda discutir a importância e os receios da Inteligência Artificial. É claro que o tema não escaparia aos cuidados de intelectuais como Yuval Harari, nos seus últimos livros. A IA está criando textos, códigos, imagens, histórias e músicas. Mas pode gerar falsificações perfeitas de sons e imagens ou redigir leis, o que torna a ferramenta extremamente perigosa, ainda mais sabendo-se das enormes carências da nossa Justiça, na qual se discute o uso da ChatGPT na fundamentação de decisões de relevo.

Por que isso é importante? Sabe-se que no Brasil, hoje, há 77 milhões de processos, distribuídos por pouco mais de 18 mil juízes. Seria essa a causa da incrível morosidade do nosso Judiciário? A Inteligência Artificial está presente na maioria dos tribunais brasileiros, com notáveis ganhos de produtividade, mas a ferramenta é vista com desconfiança, pois produz falhas técnicas (*bugs*) que produzem resultados equivocados. Os juízes são seres humanos que não podem ser substituídos por algoritmos. A sensibilidade de um magistrado é um elemento insubstituível no seu comportamento. Como conciliar tudo isso é um fator hoje presente e de relevo nas discussões.

O fenômeno chegou, é claro, à educação, depois de alcançar igualmente os veículos de comunicação. Metade das redações, ao redor do mundo, trabalha com Inteligência Artificial generativa. Mas há fatores negativos no processo, como inexatidão de informações e baixa qualidade do conteúdo. Assinalam-se plágios e violação de direitos autorais, o que causa uma natural preocupação. Sugere-se a adoção de diretrizes que aperfeiçoem o mecanismo.

E aí surgem os Robôs de Inteligência Artificial, conhecidos como *chatbots*, que respondem às perguntas dos usuários, depois de fazerem as indispensáveis pesquisas. O Google opera com a sua própria ferramenta, que é o Bard. Já existe o rival que é o Bin, da Microsoft, mas ainda há um longo caminho para evitar as falhas sucessivas que se registram no processo.

Espera-se para breve a ajuda dessa ferramenta no combate às ondas de intolerância, ódio e preconceito. Vai simular emoções e aí estaremos no bom caminho.

CIEE usa IA

O Centro de Integração Empresa-Escola tem 56 anos de vida. Pode exibir orgulhosamente o fato de que preparou mais de 5 milhões de jovens para o mercado de trabalho, atuando praticamente em todos os Estados brasileiros. É um sucesso a sua política de oferecer aos jovens o seu primeiro emprego e hoje, para assegurar eficiência à sua atividade, trabalha intensamente com a Inteligência Artificial.

Tem uma cartela de 35 mil clientes, entre os quais organizações como o Bradesco, a Souza Cruz, o Itaú e o Magazine Luiza, aos quais oferece os seus cursos para estagiários e aprendizes. Não resta dúvida de que as empresas são grandemente beneficiadas, além dos extraordinários ganhos em matéria de assistência social. Boa parte dos jovens e adolescentes atendidos é de origem humilde, em situação de vulnerabilidade social. Aí existe um belo caminho para a sua realização, num país que ainda conta com um número expressivo de desempregados (mais de 13 milhões).

Em reunião da UNICIEE, na semana passada, em São Paulo, tivemos ensejo de conversar com o engenheiro Humberto Casagrande Neto, superintendente geral da entidade. Ele demonstra estar feliz com o seu trabalho,

“pois quase 100% dos nossos aprendizes chegam aqui com o perfil do que chamamos de geração nem-nem: nem estudam nem trabalham. Modificamos essa realidade com os nossos cursos. Avançamos tanto que hoje é comum o emprego da Inteligência Artificial em nossos procedimentos”.

E mais adiante:

“Valorizamos as habilidades técnicas e humanas, para facilitar o engajamento no mundo do trabalho. O empreendedorismo também se faz presente e se torna um diferencial em todo o processo. Deve-se afirmar que tudo o que se relaciona com a informática tem uma inequívoca precedência.”

Casagrande é um entusiasta de tudo o que está vivenciando. Tem um exemplo na ponta da língua: “No Direito, graças à Inteligência Artificial, já existem programas que decidem pequenas petições, com base em precedentes, sem a necessidade de levar o assunto a um advogado. Não é maravilhoso?”

Ele esclarece que, apesar da modernidade, a área do Direito segue muito presente: “Dos nossos 220 mil estagiários, 50 mil são de Direito. É um setor muito forte, assim como podemos destacar o Agronegócio e os cursos de programação de computador, além das engenharias.”

Graças à Inteligência Artificial é possível matar as saudades de artistas famosos. Como aconteceu com Elis Regina. Vimos recentemente a cantora gaúcha interpretando Belchior, ao lado da filha Maria Rita. Houve críticas de que se explorou apenas o lado comercial, vendendo automóveis, mas o fato pode ser interpretado de outra forma. Foi uma forma de lembrar aquela que talvez seja a maior cantora brasileira, que tive a honra de entrevistar para a revista *Manchete*, no começo da sua carreira.

Existe no caso uma questão ética. Será possível utilizar a IA para fins comerciais? O CONAR está estudando o assunto, com os cuidados devidos.

IA na universidade

Em algumas universidades brasileiras, como na Unicarioca, a IA é trabalhada nos cursos de graduação em Ciência da Computação. No caso da mencionada Unicarioca, o setor é dirigido pelo professor Luiz Alfredo Vidal de Carvalho, com grande competência. O reitor Celso Niskier entende que é melhor que o assunto seja tratado na pós-graduação, onde se encaixa com mais propriedade a Inteligência Artificial, na formação *Lato-Sensu*.

O curso começa com uma visão geral da IA, Paradigma Conexionista, Paradigma da Neurociência Computacional, Regras de Produção e Heurística em IA, Busca Desinformada, Busca Backtracking, Busca em Profundidade, Busca em Largura, Busca Heurística e Aplicações da IA.

A segunda etapa é a abordagem de Sistemas Especialistas: Conceito de Sistemas Especialistas, Origens, Elementos, Ciclos de Vida, Componentes do Conhecimento, Regras de Produção, Aquisição do Conhecimento, Seleção do Domínio, Indução e Regras, Árvore de Decisão, Geração de Regras das Árvores, Mecanismos de Busca, Encadeamento para Frente, Encadeamento para Trás, Encadeamento Misto, Consistência Completude, Shells, Linguagens, Aplicações.

O curso segue com o estudo de Neurociências para a Inteligência Artificial e depois Redes Neurais Artificiais.

O quinto item é o de Redes Neurais Artificiais, Auto-organizáveis. Em seguida, Jogos Sérios. Depois, Aprendizado de Máquinas, Inteligência Artificial Generativa e Robótica, em que se examinam Sensores Industriais, Motores de passo e Robôs veiculares.

Segue-se o Processamento da Visão e Audição, a Lógica Nebulosa e o Processamento da Linguagem Natural, com os benefícios de modelos baseados em atenção.

São 12 itens de primeira ordem, com professores altamente qualificados, que formarão turmas da mais alta competência. É um curso fadado ao maior sucesso.

Presença em conflitos armados

Já se tem notado a presença da IA em conflitos armados, o que acontece com armas autônomas, algoritmos de tomada de decisões e gerações em massa de notícias falsas. Nada disso naturalmente é aceitável.

Membros da OTAN definem princípios éticos para o uso da IA. Fala-se em legalidade, responsabilização, testagem prévia e redução de preconceitos. Não basta só promover o reconhecimento facial para localizar soldados desaparecidos ou abatidos, até porque os de peles mais escuras não são contemplados.

Cerca de 90 países, inclusive o Brasil, defendem a existência de novas regras para aplicação de IA na guerra. Sabe-se que sistemas de IA podem analisar grandes quantidades de dados em tempo menor do que os usados por seres humanos, além de fornecer diretrizes e índices para acelerar decisões.

Estamos vivendo um mundo em constante evolução. Drones e satélites com visão computacional levantam informações de outros países e grupos armados de forma acelerada, como jamais se viu. Naturalmente que eles também estão sujeitos a erros, como já se viu na prática.

Mas a IA hoje é uma realidade presente em países como o nosso. Devemos aproveitar os seus efeitos.

ALGORITMOS¹ CAPTURADOS E A REGULAMENTAÇÃO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS

Sydney Sanches

*Membro do Conselho de
Notáveis. Presidente do
Instituto dos Advogados
Brasileiros*

Resumo

O debate acerca do papel das plataformas digitais na conformação das democracias tornou-se global em razão dos indiscutíveis impactos causados pelo novo espaço público interrelacional das pessoas. A responsabilização das plataformas sobre o conteúdo oferecido e monetizado, por meio da parametrização de algoritmos, verifica-se cada vez mais importante como forma de combater a desinformação, o uso indevido da Inteligência Artificial e assegurar o pleno funcionamento do Estado Democrático de Direito.

Por outro lado, a responsabilização e a regulamentação desses conglomerados digitais despertam a discussão acerca da parametrização dos algoritmos, da liberdade de expressão, seus conceitos e limitações. Discorrer sobre o tema nos leva à defesa da Democracia, dos processos de escolha e à qualidade da informação.

Palavras-chave: Cultura; Imprensa; plataformas digitais; algoritmos; Inteligência Artificial; Democracia; Estado Democrático de Direito; liberdade de expressão; responsabilização; regulamentação.

Abstract

The debate about the role of digital platforms in the conformation of democracies has become global due to the undeniable impacts caused by this new interrelational public space of people. The accountability of platforms for the content that is offered and monetized is becoming increasingly important as a way of combating

disinformation, misuse of artificial intelligence, and ensuring the full functioning of the Rule of Law. On the other hand, the liability and regulation of these digital conglomerates arouse the discussion about the parameterization of algorithms, freedom of expression, its concepts, and its limitations. Discussing the topic leads us to defend democracy, structural processes of choices, and quality of information.

Keywords: Culture; Press; digital platforms; algorithms; artificial intelligence, democracy; Rule of Law; freedom of expression; accountability; regulation.

I – Introdução

Em suas reuniões recentes, o Conselho de Notáveis da Confederação Nacional do Comércio tem ocupado boa parte de suas discussões com o impacto das novas tecnologias e das plataformas digitais no debate público, nas relações interpessoais, na forma de estruturação da sociedade e nas democracias.

Esse processo de alteração estrutural das sociedades, em razão do avanço acelerado das ferramentas tecnológicas hoje ofertadas, recebeu um novo ingrediente no âmbito do arcabouço social com a chegada da Inteligência Artificial, que tem sido objeto de recentes palestras neste foro de Notáveis, que apontam para a preocupante distopia do mundo moderno, que poderá comprometer a forma como nós hoje comungamos dos espaços e nos projetamos como humanos.

Uma pergunta vem permeando o nosso debate acerca da Inteligência Artificial: Estaríamos, nós ocidentais, comprometendo o berço de nossas tradições greco-romanas e nos afastando das conquistas civilizatórias iluministas?

Longe do propósito de ter a arrogância intelectual de responder à complexidade da pergunta anterior, nesta modesta exposição, cabe apresentar algumas reflexões sobre o que o mundo regulatório vem discutindo para inibir os prejuízos causados pelas ações das plataformas, especialmente ao longo dos últimos 20 anos.

Não se trata de demonizar as tecnologias, pois estas são neutras, inevitáveis e cumprem seu papel em nossa modernidade, mas promover um olhar crítico se faz necessário para seu aprimoramento e entrega de soluções capazes de atender aos reclamos de uma sociedade digna.

A evolução tecnológica e os novos modelos de interações sociais geraram conhecidos impactos em vários ramos do direito e geraram novos modelos como o Direito Digital, que levaram distintas áreas jurídicas a revisitarem, inclusive, princípios constitucionais, que viessem a ressignificar a aplicação dos compromissos internacionais do país e as normas infraconstitucionais à luz desse novo e desafiador cenário da sociedade.

Nesse ambiente de controvertida convivência com diversos interesses e atores, as plataformas digitais vêm tendo papel protagonista nas relações humanas, influenciando nas estruturas do Estado, nos processos de escolha e ainda no vigor das democracias, o que vem levando o mundo a debater soluções que inibam a agenda negativa e anticivilizatória, que segue a reboque do compartilhamento exponencial de informações, sem que isso importe em prejuízo a liberdade de expressão e a livre circulação de ideias.

II – Das liberdades e a liberdade de expressão

Uma das lutas históricas do indivíduo é a faculdade de poder falar o que pensa sem ser coagido, punido, preso ou, em caráter extremo, assassinado. A matriz das conquistas de direitos individuais e sociais é a liberdade de expressão e do pensamento, que permite a vocalização de pleitos, debates contraditórios e harmonização de interesses.

O advento da Revolução Francesa e dos ideais Iluministas foram os marcos que permitiram uma reflexão sobre a construção de um conceito de individualidade, direitos individuais, pertencimento cultural

e faculdade de se manifestar livremente, em homenagem ao espaço crítico e ao livre pensamento, na forma de nossa compreensão atual.

Com a modernidade, identificada com o Iluminismo, o Estado, como tradução de um novo modelo social e político, tornou-se laico e passou a buscar sua compreensão em ordem originada no indivíduo, alterando, por completo, o seu viés de atuação, trazendo consigo os direitos de primeira geração e conferindo ao indivíduo a centralidade na organização social e política.

Nesse diapasão, os direitos naturais/individuais do homem, tidos como justos, que serviriam para nortear a organização social, através de regras gerais e impessoais, expressas por meio de uma vontade geral, teriam por finalidade definir a coordenação e o exercício desses direitos naturais em um ambiente coletivo, sempre na perspectiva originária de que a livre manifestação asseguraria esse modelo estruturante de sociedade.

Esses direitos fundamentais, em sua primeira manifestação/geração, representaram uma limitação ao poder, definindo a fronteira do que é lícito para o Estado, garantindo aos indivíduos as suas prerrogativas particulares, que lhes garantem liberdade, tais como direito de ir e vir, direito de propriedade, direito à vida, direito a julgamento justo, direito ao livre pensamento, à liberdade de opinião etc.

Essa primeira face geracional dos direitos fundamentais, que emergiu no século XVIII, é o início de uma trajetória de construção de direitos basilares visando alcançar plena solidariedade e fraternidade entre pessoas e povos organizados.

Foi no cenário da primeira geração de direitos fundamentais que se estabeleceu uma sociedade permeada pela liberdade de pensamento. Como exemplo dessa importância estrutural, vale revisitar a Constituição norte-americana e sua primeira emenda, onde a primeira

das liberdades a ser considerada é a de expressão, conhecida como “a liberdade das liberdades”. Sem ela, as demais não se realizariam.

Portanto, liberdade de expressão é condição de existência de uma sociedade democrática e onde ela não grassa temos países com regimes autoritários e a proteção à pessoa humana é débil.

Não é por acaso, que as normas internacionais de proteção aos Direitos Humanos, tais como Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, Convenção Americana dos Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) e a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, da Unesco, asseguraram no rol de direitos, o exercício pleno das liberdades individuais e o direito ao pensamento crítico.

Esse conceito de liberdade de expressão encontra-se assegurado no artigo 5, IV e IX, e 220 da nossa Constituição, conferindo a ele alto patamar de proteção, que permitiram sua sólida reprodução na legislação infraconstitucional.

A força desse direito constitucional permitiu, especialmente nos últimos 35 anos, estabelecer a nossa cultura multifacetada, preservar o espaço da diversidade de gênero, orientação sexual e inibir a discriminação racial e religiosa, ainda que essas conquistas não tenham superado o segregacionismo e a polaridade do nosso tempo.

Contudo, o conceito teleológico das liberdades, em especial da expressão, está sob ataque e distorcido por forças discriminatórias, que encontram amplo espaço para a difusão de suas ideias no ambiente digital.

III – Regulamentação e responsabilidades: Limites à informação descontrolada e desinformação

Curiosamente, a proteção às liberdades, tida como modelo para o avanço das democracias no mundo e meio para conquistas individuais e sociais, vem tendo seu conceito corrompido para admitir a

propagação dos discursos de ódio e contrários aos próprios princípios democráticos, e as plataformas digitais, como novos espaços públicos e propagadores de ideias, mensagens e conteúdos em escala nunca vista na humanidade, possuem grande responsabilidade nesse processo de apropriação inadequada desse instituto fundamental, enfraquecendo as democracias e suas bases humanitárias.

O fato é que as normas de proteção aos direitos fundamentais e à liberdade de expressão foram feitas para uma sociedade analógica, pré-Internet, com o objetivo de inibir a intervenção e arbítrio de um Estado Leviatã, mas hoje a sociedade adota nova forma de se comunicar, habita um novo espaço público, que demanda regulações adequadas a essa nova realidade das relações humanas individuais e coletivas.

Não por acaso, hoje, nos deparamos com um universo recorrente de indagações preocupantes e objeto de calorosas reflexões: As democracias estão em perigo? Sobreviverão à guerra da desinformação? Vivemos um momento de ruptura social?

Daqui a alguns anos, com o devido distanciamento histórico, o momento atual envolvendo as plataformas digitais na sociedade será visto como o início de uma nova etapa na história da Internet. As discussões envolvendo a responsabilização e regulamentação das plataformas e seu papel na propagação de informações e notícias se intensificaram substancialmente nos últimos anos estando na ordem do dia, especialmente por força dos reflexos advindos da desinformação e do aprisionamento das coincidências por meio de algoritmos organizados com propósitos desestruturantes.

Nos últimos 20 anos as grandes plataformas digitais (Google, FB, You Tube, Amazon, Twitter, WhatsApp, Tik Tok etc.) se desenvolveram sem interferência e na condição de “portos seguros” como livres canais de distribuição de informação e conteúdos. Isso se deu, em especial, por força do conceito instituído na Diretiva Europeia do

Comércio Eletrônico de 2000/31/CE – Mercado Único Digital, que isentou as plataformas de qualquer responsabilidade. Tal conceito repetiu-se nos Estados Unidos da América, por meio do Digital Millennium Act e a Seção 230 do Communication Decency Act, de 1996, ambos com a finalidade de fomentar o desenvolvimento da Internet, que entregaram plena autonomia, imunidade e ausência de responsabilidade objetiva às plataformas digitais.

Essa etapa original da exitosa trajetória econômica das plataformas digitais permitiu que a rede lograsse a sua capilaridade mundial que hoje conhecemos, conectando pessoas e nações, e permitindo ativismo social, positivo ou negativo, jamais visto. Naquela oportunidade (em especial fim do século XX), estados, sociedade e comunidade internacional não imaginavam o reflexo dessa atividade econômica nas relações humanas e sociais.

Nessa trajetória, as empresas de tecnologia alcançaram tamanho, poder econômico e influência nunca imaginados. Ditam nossa forma de viver, escolher e muitas vezes de pensar. Por exemplo, a Apple atingiu o valor de cerca de US\$3 trilhões, superior à soma de todos os bens e serviços produzidos pelo Brasil no ano de 2022 – Produto Interno Bruto (PIB), que foi de US\$2,6 trilhões, uma das 10 maiores economias do mundo. Os números astronômicos das grandes empresas de tecnologia se repetem (Amazon e Alphabet estão estimadas acima dos US\$1,5 trilhão), todas muito maiores que muitos países e com atuação em quase todo planeta.

Durante esse período, sempre que houve dúvida sobre as responsabilidades dessas ferramentas, ou pontuadas sua regulamentação por disseminar ódio ou violações de direitos individuais, a reação contrária era massiva e sempre agarrada ao cerceamento da liberdade de expressão e a ampla possibilidade de distribuição de informação, seja ela qual for.

Não há como negar, que o “salvo-conduto social” conferido pelas nações tornou a Internet viável, popular e indispensável em nossas vidas ao encurtar distâncias, aprimorar negócios, disponibilizar conteúdos e informações, distribuir conhecimento, conectando-nos em velocidades cada dia mais intensas. Por outro lado, permitiu a construção de discursos de ódio, intolerância e contrários aos princípios civilizatórios da humanidade, que cresceram ao ponto de interferir no futuro de nações e fragilizar a Democracia como regime político. As plataformas digitais que originalmente propunham somente ações positivas passaram a gerar impactos nocivos, alguns deles responsáveis pela destruição de relações sociais e feridas profundas no Estado Democrático de Direito.

O termo *Fake News* ficou mundialmente conhecido depois de identificados os conteúdos fraudulentos que ajudaram a levar Donald Trump à Casa Branca, mas os exemplos dos distúrbios acarretados pelas plataformas são muito anteriores e as consequências em muitas democracias conhecidas, valendo citar o famoso escândalo do Cambridge/Analytica, o Brexit, as eleições na Polônia, Hungria, América Latina, Bielorrússia e no Brasil, o termo, encontrou propalado laboratório.

Em razão dessas assimetrias, a disseminação de *Fake News*, desinformação, distribuição de produtos ilegais, prejuízos tributários, informações falsas e negligência aos direitos consumeristas vêm levando a sociedade a refletir sobre o tema, compelindo os Estados a se debruçarem sobre formas de regulação, que venham a inibir as deformações construídas ao longo dessas duas últimas décadas pelas plataformas digitais e oferecer um ambiente de navegação saudável e transparente.

O uso descontrolado dos algoritmos, que passaram a impulsionar os discursos de ódio, a exploração da discórdia, a desinformação,

a intolerância, a manipulação de grupos, a influência nos processos eleitorais, desconstrução de princípios democráticos, apologia ao arbítrio e toda ordem de desvirtuamento social, como forma de alavancar a monetização dessas plataformas, acendeu o alerta da comunidade internacional e a premência na revisão do modelo regulatório à época vigente.

Não por acaso, a partir do final da segunda década deste século, a comunidade internacional, capitaneada pela comunidade europeia, revisita o salvo-conduto dado no início dos anos 2000, e passa a discutir ferramentas efetivas que viessem a realizar um rearranjo de forças e uma correção de rota, que permitissem a preservação de conceitos democráticos e civilizatórios, que assegurassem a sanidade da convivência humana.

Mas a avaliação sobre a construção do convencimento para a necessidade de regulamentação começou bem antes. As mudanças nos meios de produção, ocorridas a partir da segunda metade do século XX, tem como identidade o advento da Internet, que provocou uma enorme mudança na forma de interação pessoal e econômica, alterando a forma de se difundir informação em larga escala.

Por outro lado, essa mudança de paradigma relacional permitiu o registro indelével de marcas digitais pessoais, sob o controle e monitoramento de poderosos agentes econômicos, onde empresas e corporações se valem do manejo massivo de dados.

A gestão ferramental dessa enorme quantidade de dados é conhecida como Big Data, que responde pela coleta permanente de dados, que são processados e analisados para diversas finalidades, a maioria delas de desconhecimento do indivíduo.

Segundo Douglas B. Laney², poderíamos definir o Big Data pela reunião de três elementos: a) grande volume; b) grande velocidade;

e c) grande variedade de informação; que reunidos e traduzidos em algoritmos permitem traçar conexões, planos, estratégias e negócios, com reflexos nas relações pessoais e econômicas.

Essa captação ilimitada de dados ocorre diuturnamente, pois são gerados em transações *on-line*, *e-mails*, modelos de navegação e acessos na Internet, uso de redes sociais, aplicativos, hábitos, conexão de aparelhos, enfim toda e qualquer forma de captação de atos de troca de informações que permitam identificar o comportamento de milhares de indivíduos. E com o aprimoramento da conectividade isso só tende a aumentar, se levarmos em conta, por exemplo, a Internet das Coisas (IoT) e a Inteligência Artificial (IA).

A capacidade de processamento e análise dessa enorme quantidade de dados, nos últimos anos despertou grande preocupação no âmbito público e privado, tendo em vista a contínua violação de direitos da privacidade, dos dados pessoais e da dignidade humana.

Para Marcel Leonardi³, o conceito de privacidade compreende “o direito de manter o controle sobre próprias informações e de determinar as modalidades de construção da própria esfera privada”. Essa percepção abrangente de privacidade se coaduna com o universo digital e abriga os direitos decorrentes das formas de relações fluídas das pessoas com as ferramentas oferecidas pela Internet, em um universo virtual coletivo e exposto. Todavia, sob o aspecto formal, torna insuficiente a aplicação estrita desse conceito à proteção do indivíduo e da vida privada no âmbito das normas constitucionais e infraconstitucionais existentes, relativas à privacidade e dentro do fluxo informacional do ambiente digital, onde ocorre a coleta gigantesca de dados, que refletem diretamente na esfera particular e nos direitos privados.

Desta forma, o conceito de privacidade precisou ser estendido aos dados pessoais disponibilizados pelas pessoas na Internet, como

forma de assegurar que as ferramentas de Big Data viessem a receber limitações de manejo desses dados, sempre condicionado ao consentimento expresso dos indivíduos.

Por conta desse uso massivo de dados e de um cenário paradoxal entre o público e o privado, nessa trilha, em 2018, a Europa aprovou o General Data Protection Regulation (GDPR) 2016/679 (Regulamento Geral de Proteção de Dados), aplicável, portanto, a todos os europeus na União Europeia e no Espaço Econômico Europeu, que estabelece no mundo um modelo de privacidade e proteção de dados pessoais, tendo como características basilares o consentimento prévio do titular para uso de seus dados, preservação das informações individuais, estabelecendo conceitos sobre dados sensíveis, transparência na finalidade de uso e armazenamento, e um compromisso de que a transferência internacional de dados só será permitida desde que o receptor do dado tenha em seu território proteção equivalente.

Ou seja, uma norma com efeitos transnacionais, com reflexos para fora da UE e do EEE, sob pena de severas penalidades administrativas e econômicas nos seus países de origem, para aqueles que entregarem dados pessoais protegidos às atividades, serviços e comércios em países desprovidos dessa proteção ou àquelas empresas que não se obriguem contratualmente à proteção dos dados pessoais. O regulamento europeu de proteção de dados pessoais causou grande impacto nas empresas de tecnologia, que ofertam seus serviços mundialmente e é fruto direto dos escândalos decorrentes dos usos indiscriminados de dados pessoais.

Os direitos intelectuais, a economia criativa e a indústria do entretenimento, um dos setores que mais sofreram com a chegada das novas tecnologias e que passaram por grandes transformações nas últimas duas décadas, chegando a ser vaticinado o fim dos direitos autorais e da propriedade intelectual. Assim, em 2019, em razão do

uso indiscriminado de obras artísticas e conteúdos protegidos pelas plataformas digitais, o Parlamento Europeu, aprovou a Diretiva dos Direitos Autorais no Ambiente Digital 2019/790, na qual determinou às plataformas o compromisso de disponibilizar conteúdos protegidos, desde que autorizados, bem como assegurou um direito de remuneração aos titulares de direitos intelectuais, além de “criar” um novo direito intelectual, assegurando aos jornalistas e veículos de imprensa um direito de remuneração pelos conteúdos dessa natureza disponibilizados e monetizados pelas plataformas digitais.

Mais recentemente, em 2022, tendo em vista o fato de que tornou-se difícil imaginar o tráfego, ações, compras e serviços *on-line* sem ser por meio da Amazon, Google, Tik Tok ou Facebook, por exemplo, empresas com clara posição dominante e vantagem concorrencial, e que passaram a intervir nos direitos fundamentais e nas democracias, o parlamento europeu aprovou o Digital Services Act (Regulamento dos Serviços Digitais) e o Digital Market Act (Regulamento do Mercado Digital), que vieram para rever o modelo de *safe-harbour*, por meio de um novo código de condutas, conferindo obrigações às plataformas para distribuição de serviços e produtos, e compromissos para a disponibilização do comércio eletrônico, em um ambiente concorrencial que seja sadio e isonômico.

As citadas plataformas dominantes, chamadas de *gatekeepers* ou empresas guardiãs, passaram a determinar as escolhas de consumo, influenciar usuários e consumidores, e indicar as inovações futuras, o que motivou a normatização imposta pela comunidade europeia. As normas têm por destino as grandes empresas de tecnologia, responsáveis pela mediação e entrega da informação, serviços de busca, serviços de mensagem, redes sociais e plataformas de *streaming*. No caso do Ato dos Mercados Digitais, a finalidade é alcançar condições equitativas para as empresas digitais, com a definição de regras para

as grandes plataformas que visam impedi-las de impor condições anticoncorrenciais, que inibam empresas e não prejudiquem os consumidores, a fim de permitir um fluxo transparente das ofertas dos produtos e serviços disponíveis, além de disponibilizar espaços para novos empreendimentos e *startups*, aptas a atuar e competir no mercado digital.

Por outro lado, o Ato dos Serviços Digitais, apresenta-se como norma com a finalidade de estabelecer um espaço digital sistemicamente mais seguro, protegendo os direitos fundamentais *on-line* dos usuários, atuando contra o comércio e troca de bens ilegais e a promoção de sistemas de algoritmos que impeçam a disseminação da desinformação e de conteúdos ilegais. O propósito é assegurar informação de qualidade, diminuir a publicidade dirigida, especialmente para menores, e a preservação de dados sensíveis, tais como orientação sexual, religião, etnia, afastando-os da exploração comercial e da monetização das plataformas. A remoção de conteúdos ilegais deverá ser rápida, a fim de manter a higidez da rede, bem como as plataformas deverão introduzir regras mais adequadas a proteger a liberdade de expressão.

Vale, portanto, o princípio de que o que é ilegal fora da Internet é ilegal no ambiente virtual, motivo pelo qual as responsabilidades devem ser aquilatadas, em especial das ferramentas que permitem a propagação da violação e os modelos algorítmicos disponibilizados.

O Digital Service Act, portanto, motiva-se como ferramenta para o combate às *Fake News*, discursos de ódio, intolerância, conteúdos antidemocráticos, terrorismo, incitação de atos violentos, pornografia infantil, riscos sociais, segurança do processo eleitoral e, ainda, venda de produtos falsificados, identificação da responsabilização.

Enfim, as grandes plataformas terão que aprimorar os seus processos de moderação e evitarem o fomento dos conteúdos intolerantes, enganosos e marcados pelas controvérsias do ódio como meio

de moderação para direcionar a monetização de suas atividades econômicas. Os algoritmos devem ser transparentes e seus acessos facilitados aos usuários e às autoridades habilitadas à fiscalização, bem como organizados por meio de políticas de moderação que preservem o ser humano e seus direitos originais.

Vale novamente ressaltar, que as rigorosas regras não irão atingir as pequenas plataformas ou *startups*, que terão um volume reduzido de obrigações, a fim de permitir ambiente para inovação no âmbito do mercado da União Europeia.

A finalidade é criar instruções, bases e requisitos para moderação das plataformas digitais, prestigiando os princípios civilizatórios e os direitos fundamentais, evitando que conteúdos notoriamente nocivos sejam disseminados e monetizados, independentemente do volume dos seus acessos. O processo de bloqueio ou retirada deverá ter regras simples, claras e uniformes, muito pautado no princípio do *notice and takedown*, conferindo ao âmbito administrativo a remoção de conteúdos, serviços ou produtos ilícitos, sem a onerosidade da via judicial, que não responde com a rapidez inerente ao ambiente digital.

Já em 2023, com a chegada arrebatadora da Inteligência Artificial generativa a comunidade europeia impôs celeridade à tramitação dos debates envolvendo a matéria. É fato que o tema já vinha sendo discutido desde 2020, mas com o advento da Inteligência Artificial generativa, o processo foi acelerado em razão da urgência da questão e uma nova norma deve ser aprovada até o final deste ano.

Uma tecnologia que confere resultados autônomos e próprios causou perplexidade que demandava pronta resposta da sociedade, diante do seu impacto profundo em todos os setores da economia. A falta de regulação da IA, que não tenha como pauta a segurança e delimitação do uso da ferramenta, poderá ameaçar a ordem social, os atores econômicos e tornar instável nossas democracias. O alvo não

é a ferramenta em si, pois ela, como já dito, é neutra, mas a forma com ela alimentada e ofertada publicamente.

Não há dúvida de que a Inteligência Artificial poderá trazer resultados positivos nos setores da saúde, transportes, energia e produtividade, mas, por outro lado, seu uso descontrolado poderá causar graves prejuízos sociais e insegurança jurídica.

Como já dito neste Conselho, a Inteligência Artificial é ferramenta tecnológica capaz de reproduzir ações semelhantes às humanas, por meio de aprendizagem que tendem a se apresentar como raciocínio, criatividade e solução de problemas, processando-os com sistemas técnicos e coleta massiva de dados, cujo resultado torna-o assemelhado à ação humana.

No caso da Inteligência Artificial Generativa (IAG), alcançou-se a técnica de algoritmos que estimulam o aprendizado de máquinas, tornando-as aptas a produzir conteúdos novos a partir de informações e dados minerados em larga escala em inúmeras bases já existentes no ambiente digital. Com os reiterados treinos da ferramenta, alimentada por um gigantesco volume de informações, padrões para construção de novos conteúdos, linguagens ou imagens são reproduzidos, permitindo o fornecimento de novas formas e informações.

Para União Europeia, o EU Artificial Intelligence Act (Regulamento Europeu Sobre Inteligência Artificial), primeira norma geral sobre o assunto no mundo, visa atingir a oferta de um serviço ou ferramenta, para dentro ou fora do bloco europeu, que seja confiável e possa garantir aos indivíduos segurança, transparência, rastreabilidade, saúde, inclusive mental, preservação dos direitos fundamentais, resultados não discriminatórios e comprometidos com o meio ambiente.

Nesse sentido, como forma de preservar o usuário, preocupa-se a norma europeia em garantir a mineração através de bases de dados idôneas, isentas e sem vieses ideológicos, obtidas e/ou

acessadas sem violar direitos de terceiros, inclusive direitos de propriedade intelectual, a fim de permitir o seu uso distante da reprodução de modelos discriminatórios, que impactem na oferta de crédito, serviços, emergências ou mesmo seleção de mão de obra, inibindo a possibilidade da exclusão ainda mais severa dos grupos já excluídos da sociedade.

Portanto, a norma visa classificar os riscos do sistema e definir os serviços de inteligência artificial proibidos, diante de sua notória característica nociva, são eles, segundo o EU AI Act. 2021:

“Artigo 5

1. Estão proibidas as seguintes práticas de Inteligência Artificial:

a) A colocação no mercado, a colocação em serviço ou a utilização de um sistema de IA que empregue técnicas subliminares que contornem a consciência de uma pessoa para distorcer substancialmente o seu comportamento de uma forma que cause ou seja suscetível de causar danos físicos ou psicológicos a essa ou a outra pessoa.

b) A colocação no mercado, a colocação em serviço ou a utilização de um sistema de IA que explore quaisquer vulnerabilidades de um grupo específico de pessoas associadas à sua idade ou deficiência física ou mental, a fim de distorcer substancialmente o comportamento de uma pessoa pertencente a esse grupo de uma forma que cause ou seja suscetível de causar danos físicos ou psicológicos a essa ou a outra pessoa.

c) A colocação no mercado, a colocação em serviço ou a utilização de sistemas de IA por autoridades públicas ou em seu nome para efeitos de avaliação ou classificação da

credibilidade de pessoas singulares durante um certo período com base no seu comportamento social ou em características de personalidade ou pessoais, conhecidas ou previsíveis, em que a classificação social conduz a uma das seguintes situações ou a ambas:

i) tratamento prejudicial ou desfavorável de certas pessoas singulares ou grupos inteiros das mesmas em contextos sociais não relacionados com os contextos nos quais os dados foram originalmente gerados ou recolhidos;

ii) tratamento prejudicial ou desfavorável de certas pessoas singulares ou grupos inteiros das mesmas que é injustificado e desproporcionado face ao seu comportamento social ou à gravidade do mesmo;

d) A utilização de sistemas de identificação biométrica à distância em “tempo real” em espaços acessíveis ao público para efeitos de manutenção da ordem pública, salvo se essa utilização for estritamente necessária para alcançar um dos seguintes objetivos:

i) a investigação seletiva de potenciais vítimas específicas de crimes, nomeadamente crianças desaparecidas;

ii) a prevenção de uma ameaça específica, substancial e iminente à vida ou à segurança física de pessoas singulares ou de um ataque terrorista;

iii) a deteção, localização, identificação ou instauração de ação penal relativamente a um infrator ou suspeito de uma infração penal referida no artigo 2, n. 2, da Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho 62 e punível no Estado-Membro em causa com pena ou medida de segurança privativas de

liberdade de duração máxima não inferior a 3 anos e tal como definidas pela legislação desse Estado-Membro.

2. A utilização de sistemas de identificação biométrica à distância “em tempo real” em espaços acessíveis ao público para efeitos de manutenção da ordem pública que vise alcançar um dos objetivos referidos no n. 1, alínea *d*, deve ter em conta os seguintes elementos:

a) A natureza da situação que origina a possível utilização, em especial a gravidade, a probabilidade e a magnitude dos prejuízos causados na ausência da utilização do sistema.

b) As consequências da utilização do sistema para os direitos e as liberdades de todas as pessoas afetadas, em especial a gravidade, a probabilidade e a magnitude dessas consequências.

Além disso, a utilização de sistemas de identificação biométrica à distância “em tempo real” em espaços acessíveis ao público para efeitos de manutenção da ordem pública que vise alcançar um dos objetivos referidos no n. 1, alínea *d*, deve observar salvaguardas e condições necessárias e proporcionadas em relação a tal utilização, nomeadamente no respeitante a limitações temporais, geográficas e das pessoas visadas.”

Além das proibições apontadas, as práticas de IA deverão ser classificadas de acordo com suas finalidades, especificidades e modalidades, podendo ser tratadas como de alto risco, tais como aquelas envolvendo serviços de saúde, segurança, segurança de produtos, educação ou direitos fundamentais, todos submetidos aos demais ordenamentos europeus que tratam das respectivas matérias; ou riscos mínimos, ambas submetidas a requisitos próprios e obrigatórios para sua disponibilização e comercialização.

Em todos os casos, incluindo as IA generativas, com alto grau de interação humana, as ferramentas de IA deverão primar pela transparência da informação, a fim de que os indivíduos possam tomar decisões conscientes sobre a utilização que pretendem dar ao conteúdo gerado.

Todos os ordenamentos jurídicos listados servem para identificar a preocupação, em especial dos europeus, de se estabelecer mecanismos de regulamentação das plataformas, que protejam direitos fundamentais e caros à sociedade, a fim de retomarmos um modelo de convivência social, que admita o justo, leal e seguro compartilhamento do espaço público.

Não há dúvida de que o debate veio para ficar e com ele várias questões a serem enfrentadas, como a preservação intransigível da liberdade de expressão, o respeito à privacidade, o controle de dados pessoais, os limites do espaço público, o impacto nas relações de trabalho, o papel dos veículos de comunicação, imprensa e titulares de conteúdos jornalísticos, respeito aos direitos intelectuais e estabelecimento dos liames da responsabilização, que, conjuntamente refletem diretamente no fluxo da informação e dos conteúdos pelas plataformas, provedores de aplicação e de acesso.

Ainda que já revelado e conhecido o lado perverso de seus algoritmos, as plataformas resistem e insistem que não podem ser constrangidas ou sofrerem interferência normativa, pois significaria, sob a sua ótica, anuir com a violação da indiscriminada liberdade inerente à Internet e à lógica do mundo virtual. Entretanto, a verdade escondida por trás desse discurso politicamente correto é outra: impedir que se discuta responsabilidades, regulamentação e alteração dos seus modelos de negócio! O instituto da liberdade pública vem sendo apropriada pelas plataformas para vários fins, como diminuir as

conquistas da Diretiva de Direitos Autorais da União Europeia; impedir a implementação dos Regulamentos europeus de controle dos serviços e mercados digitais; oporem-se aos mecanismos de controle de conteúdos legais e restrição ao fluxo de conteúdos ilegais; negarem a remuneração das empresas jornalísticas; negar os meios de inibição das *Fake News* e dos discursos de intolerância; e, mais recentemente, resistir à regulamentação da IA.

As plataformas digitais fogem dessa discussão, primordialmente, por meio de três mecanismos: i) por conveniência legislativa, pois receberam de muitas normas internacionais a isenção de responsabilidade pelos conteúdos distribuídos⁴; ii) por suposta proteção à liberdade de expressão; e iii) por falta de mecanismos operacionais ou técnicos que admitissem o manejo ou o controle pelo fluxo das informações.

As dificuldades anteriormente apontadas, hoje, estão no campo das desculpas para descartarem normas que as obriguem a contribuir na construção de um espaço público digital hígido e saudável. As plataformas manejam algoritmos que são ajustados para o que cada um vê, com a finalidade de estimular a permanência do tempo na rede social e aumentar sua receita publicitária, esse procedimento já seria suficiente para as plataformas checarem os conteúdos e informações que são distribuídas. O fato é que a sociedade não mais tolera o julgamento de Pilatos desses enormes conglomerados econômicos e reclama uma solução que preserve o fluxo legítimo de informação e preserve a sanidade das instituições estatais e da sociedade, legitimamente constituídas.

Regular de forma adequada e com eficiência o ambiente digital representa a preservação dos princípios originais da Democracia, de vez que a defesa de uma liberdade difusa não pode ser a ferramenta para aqueles que almejam cometer crimes e destruir nações.

Nesse sentido, para além da Europa, vários países discutem a matéria e começam a implementar em seus sistemas jurídicos formas de inibir a disseminação das *Fake News*, discursos de ódio, intolerantes e discriminatórios, a fim de diminuir a conflagração social, em especial, nas redes sociais e garantir direitos fundamentais.

A Comunidade Europeia, Austrália e EUA vêm sendo palco para discussão e implementação de mecanismos de inibição à circulação de conteúdos ilegítimos ou antissociais, como forma de preservar o debate público e as instituições democráticas, estabelecendo critérios – mais ou menos severos – de responsabilidades às plataformas.

No Brasil não vem sendo diferente, temos o Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014), que hoje já reclama revisão, a fim de melhor adequar os limites da responsabilização das plataformas; temos uma Lei Geral de Proteção de Dados, de 2108, que acompanha conceitualmente o Regulamento Europeu; a EC 115/2022 (PEC 17/2019), que conferiu aos dados pessoais *status* de direito fundamental; e a contaminação do debate político decorrente da manipulação da desinformação apresenta cenário apto à regulação, que tem no PL 2.630/2020, que institui a “Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet”, conhecido como o “PL das *Fake News*”, aprovado pelo Senado e que hoje em discussão na Câmara dos Deputados – sem prejuízo de sofrer severas críticas das plataformas, sob o mesmo e cômodo argumento de violação à liberdade de expressão – tem por finalidade precípua instaurar o debate democrático sobre o tema no Brasil, como dito, já adiantado em outros países.

O PL 2.630/2020 não é a solução dos problemas e muito menos esgota o plano regulatório, mas representa avanços, pois insere ao texto meios de acesso às fontes financiadoras das *Fake News*, conhecido

como *follow the money*; preserva os direitos individuais, a privacidade e os dados pessoais; trouxe ao debate a justa remuneração aos veículos de imprensa e jornalistas pelas plataformas digitais, provedores de aplicação e ferramentas de busca; estimula a transparência para conteúdos impulsionados; submete às regras brasileiras de publicidade; identifica patrocinadores, inclusive de propaganda político-partidária; efetiva a responsabilidade; e cria mecanismos de acompanhamento e fiscalização pela sociedade civil, Poder Público e plataformas digitais por meio do regime de “autorregulação regulada”. Entretanto, para que isso seja viável e se reconstrua um novo marco legal com preocupação inclusiva e democrática, o caminho passa pela cooperação das plataformas e sua responsabilização caso sejam negligentes com a propagação de mentiras, ódios, violação aos valores humanos e democráticos.

Como ilustração para urgência de se encontrar a direção regulamentar, por ocasião do processo eleitoral de 2022 foi possível observar como o reflexo da desinformação alcançou largas e graves dimensões, que alteraram a liberdade de escolha e o legítimo processo democrático. As eleições de 2022 evidenciaram a questão e apresentaram-se como enormes desafios para a Justiça Eleitoral, que penou com o enfrentamento do tema. E os eventos trágicos do 8 de janeiro de 2023 confirmaram o poder danoso das redes e a necessidade de pensar em um modelo de regulação preventiva, que preserve a sociedade.

Da mesma forma, também já discutimos a regulação da Inteligência Artificial por meio do PL 2.338/2023, de autoria do senador Rodrigo Pacheco, presidente do Senado, que procura se espelhar na proposta europeia, ainda em debate no Senado, mas que merece toda atenção deste Conselho de Notáveis e da sociedade brasileira.

IV – Conclusão

Como exposto, a passagem da era analógica para a era digital tem compelido o Direito a enfrentar grandes desafios e a significativa alteração das relações sociais, impactadas pelas novas tecnologias foi um grande exemplo desse cotejo entre as práticas e os conceitos tradicionais, e seus respectivos desafios jurídicos na modernidade.

É inegável que continua difícil encontrar alternativas que unam todos os interesses, em especial a oferta em larga escala de informações isentas de qualquer filtro e os direitos fundamentais a serem preservados, mas nesse conflito deverá sempre prevalecer os interesses do Estado de Direito e da sociedade.

Em termos globais estamos avançando, as experiências regulatórias internacionais já citadas, em especial o Regulamento dos Serviços Digitais⁵ e o Regulamento do Mercado Digital⁶, recentemente aprovados pelo Parlamento Europeu, que em linhas gerais recomendam novos arranjos entre os atores dos negócios digitais, justas remunerações, maior transparência, combate à desinformação, inibição do comércio eletrônico de produtos ilegais e a responsabilização das plataformas digitais sobre suas operações e conteúdos disponibilizados, permitiram a fragilização do modelo de falaciosos portos seguros (*safe harbours*)⁷ dos conglomerados digitais. Sem dúvida, novos paradigmas irão contribuir para a melhoria da repactuação das condições e formas de organização das plataformas. Ainda que obrigatórias exclusivamente aos países integrantes da Comunidade Europeia, a experiência ensina que tais preceitos tendem a se espalhar e refletir em países com tradição regulatória equivalente, como no caso do Brasil.

De outra sorte, é inegável que a ubiquidade das redes digitais conferiu espaço de fala para qualquer indivíduo, mas a falta de mediação

responsável e comprometida com os direitos individuais e com os padrões coletivos de convivência, lamentavelmente, permitiu o encapsulamento das pessoas em grupos impenetráveis, dogmáticos, restritos aos próprios universos, resistentes ao contraditório, a pluralidade e às opiniões divergentes.

Liberdade não é injuriar, caluniar ou difamar. Muito menos promover campanhas mentirosas, como aquelas que maculam a saúde pública como vivenciadas nos recentes tempos de coronavírus. Portanto, tornou-se imperativo ao Estado criar critérios sensatos para responsabilização das plataformas, que as aproximem dos veículos de comunicação e sejam reguladas da mesma forma que essas. E não se trata de censura, mas de moderação de conteúdo legítimo, transparente e aplicação de políticas gerenciais acessíveis e compreensíveis.

O escritor Giuliano Da Empoli afirma que

“Por trás da ira pública, há causas reais. Os eleitores punem as forças políticas tradicionais e voltam suas bandeiras para líderes e movimentos cada vez mais extremistas. Sentem-se ameaçados pela perspectiva de uma sociedade multiétnica. E, no conjunto, castigados pelos processos de inovação e mundialização que as elites lhes vêm empurrando goela abaixo, em dose cavalares, ao longo do último quarto de século.”⁸

Na mesma trilha de reflexão, Cathy O'Neal afirma que a condução de nossas vidas por meio de algoritmos, que, segundo ela, deveriam ser nominados de “algoritmos de destruição em massa”, demandam urgentes soluções coletivas e globais que preservem a estrutura social. É certo que para tais estudiosos das relações humanas digitais, não se trata de negar a tecnologia, mas de buscar compreender a gravidade

do momento histórico, que impõe à sociedade organizada a obrigação de promover a discussão sobre a responsabilização digital, com a garantia a preservação das liberdades das pessoas e de suas escolhas.

A sociedade brasileira precisa enfrentar esse debate, como forma de restaurar o sentido cardeal dos primados constitucionais da defesa do indivíduo, dos direitos humanos e das instituições, afastando a sociedade dos interesses econômicos das megacorporações de tecnologia e recolocando os princípios civilizatórios no protagonismo do processo de consolidação da Democracia.

Notas:

¹ Um algoritmo é uma sequência de instruções ou comandos realizados de maneira sistemática com o objetivo de resolver um problema ou executar uma tarefa. A palavra "algoritmo" faz referência ao matemático árabe Al Khwarizmi, que viveu no século IX, e descreveu regras para equações matemáticas.

² LANEY, Douglas B. Infonomics. How to monetize, manage, and measure information as an asset for competitive advantage. New York: Bibliomation, Inc., 2018. *Segundo Laney: "Big Data is high volume, velocity and variety of information assets that demand cost-effective, innovative forms of information processing for enhanced insight and decision making"*.

³ LEONARDI, Marcel. *Tutela e Privacidade na Internet*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 83.

⁴ No Brasil, o regime de reponsabilidade consta conferido no controvertido artigo 19 do Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014).

⁵ Regulamento dos Serviços Digitais, Parlamento Europeu, 2022 (Digital Services Act).

⁶ Regulamento do Mercado Digital, Parlamento Europeu, 2022 (Digital Market Act).

⁷ Um "porto seguro" é uma disposição de uma lei ou regulamento que especifica que determinada conduta não viola uma norma. No caso das plataformas, a diretiva europeia do comércio eletrônico de 2000,

isentava as plataformas de toda e qualquer responsabilidade, medida modificada pelas recentes alterações normativas da Comunidade Europeia.

⁸EMPOLI, Giuliano da. *Os engenheiros do caos*. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2022. p. 73.

Bibliografia:

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Ed. Zahar, 2001.

EMPOLI, Giuliano da. *Os engenheiros do caos*. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2022.

FRAGOSO, João Henrique da Rocha. *Direito autoral: da antiguidade à internet*, Editora Quartier Latin, 2009.

HABERMAS, J. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro, RJ: Tempo Brasileiro, 1997. v. II.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

LANEY, Douglas B. *Infonomics. How to monetize, manage, and measure information as an asset for competitive advantage*. New York: Bibliomation, Inc., 2018.

LEONARDI, Marcel. *Tutela e Privacidade na Internet*. São Paulo: Saraiva, 2012.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATI, Daniel. *Como Morrem as Democracias*. Ed. Zahar, 2018.

O'NEIL, Cathy. *Algoritmos de Destruição em Massa*. São Paulo: Ed. Rua do Sabão, 2021.

Fontes da Internet:

Migalhas: <https://www.migalhas.com.br/depeso/390762/regulamento-europeu-sobre-inteligencia-artificial-eu-ai-act>.

Parlamento Europeu: www.europarl.europa.eu.

CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E TERRAS INDÍGENAS

**Aurélio Wander
Bastos**

*Membro do Conselho
de Notórios da*

*Confederação Nacional
do Comércio - CNC e*

*Professor Titular Emérito
da UniRio*

SUMÁRIO

Introdução Geral

1. Referenciais Históricos subsidiários
2. A Política Brasileira de Proteção Constitucional dos Índios
 - 2.1. A Constituição Brasileira de 1934
3. O Estado Novo e os Índios na Constituição de 1937
 - 3.1. A Constituição Federal de 1946
 - 3.2. A Reversão Constitucional de 1967/1969
4. A Orientação Prescritiva da Constituição de 1988
 - 4.1. Artigo 231 e 232 parágrafos *Ipsis-Litteris*
 - 4.2. O Ministério Público e os Direitos Indígenas
5. O Marco Temporal como Lacuna Constitucional
6. Constitucionalismo Fraternal
7. Constituição Federal e o Marco Temporal
8. A Teoria do Constitucionalismo Fraternal aplicado à Terra Indígena Raposa Serra Do Sol.

Conclusão e Veto do Pleno do STF

Introdução Geral

A Assembleia Constituinte foi instalada em 1 de fevereiro de 1987 e a Constituição foi promulgada em 5 de outubro de 1988, tendo como presidente Ulisses Guimarães e relator geral Bernardo Cabral. Em muitas circunstâncias, sucessivamente, não é impossível ainda em nossos dias encontrarmos em nossos Tribunais ementas copiladas destes livros, ou ementas publicadas em revistas editadas no Brasil à época que inspiraram o Pré-Projeto e as Emendas constituintes.

Os estudos preliminares deste *paper* desenvolveram-se a partir do Projeto Legislativo n. 490/2007, que criava o Marco Temporal com o objetivo de transferir do Poder Executivo para o Legislativo a competência para realizar demarcações de terras indígenas. Este Projeto a partir da sua tramitação inicial passou a concorrer com a tramitação do Supremo do caso sobre Terras Indígenas Raposa Serra do Sol, em Roraima, que evoluiu em evidente divergência com o Supremo Tribunal Federal como demonstraremos com a inclusão do Veto Presidencial e o acórdão final do Supremo Tribunal Federal a partir da leitura compreensiva da Constituição Brasileira de 1988.

Finalmente, este *paper* juntando manifestações do Veto próprio do Supremo Federal, tomando como referência a legislação que tramitava no Congresso Nacional criando o Marco Temporal, sobre a Terra Indígena: Terras indígenas e Habitat Histórico (imemorial). Academicamente, na virada da nossa formatura 1967/1968, e anteriormente 1964/1965, tivemos a oportunidade de trabalhar como estagiário e, mesmo monitor na Universidade de Brasília (UnB), do ministro do STF Victor Nunes Leal, que, nos deu a oportunidade de acompanhar suas decisões em sucessivos acórdãos (1962/1968) do Supremo Tribunal Federal (STF),¹ que evoluíram da Constituição de 1946. Esta oportunidade e as decisões juridicamente produzidas efetivamente à época foi

que nos mobilizou para elaborar em 1981/1985, este *paper* sobre “Terras Indígenas” e seu “Habitat Histórico”.²

1. Referenciais Históricos subsidiários

Na elaboração deste trabalho pareceu-nos de fundamental importância recuperar referências legislativas sobre terras indígenas, tema nem sempre de conhecimento público, mas que preocuparam o ministro Victor Nunes Leal à época de seus acórdãos, mesmo numa concepção da terra como bem privado ou posse.³ A relação dos índios com a sua terra não se rege pelo direito, no sentido do *ius juridice* porque não se trata de simples poder privado de fato exercido sobre a terra. Na linguagem de José Afonso da Silva⁴ ele admite o vocábulo “habitat ambiental” de um povo, como terras tradicionalmente ocupadas pelos índios que “se destinam a sua posse como garantia de habitat”.

Na Carta Constitucional do Império outorgada pelo imperador, em 1824, não há manifestação expressa sobre terras indígenas, nem ao menos sobre direito indígena, o Decreto n. 426, de 1845, conhecido como o Regulamento das Missões, foi, efetivamente, a Lei mais geral produzida pelo Império com o objetivo de regular a administração das aldeias e seus habitantes indígenas.⁵ Na sequência, como se verifica no documento originário anterior, o direito dos indígenas à posse e uso das terras que ocupam tampouco foi consagrado pela Lei de Terras de n. 601/1850,⁶ que, todavia, dispunha que os seus direitos deveriam ser garantidos como regulamento das missões de 1845.

Esta matéria veio também assegurada pelo disposto do artigo 24, §1 do Decreto n. 1.318/1854, que regulamentou a referida lei, pois entende que a posse é legitimada ao primeiro ocupante, e já se reconhecia o direito originário dos indígenas às terras em sua posse.⁷ A manifestação simbólica interessante é de João Mendes Junior que em 1902, nas suas famosas Conferências diferem ou diferenciam sua teoria sobre “indigenato” e, sobre “colonato”, uma efetiva alforria dos tempos

históricos coloniais que pretenderam vinculá-lo ao trabalho agrícola e pecuário.

A Constituição da República de 1891, da mesma forma não se dedicou a esta questão das Terras Indígenas, todavia, o Código Civil da República (Lei n. 3.071/1916), dispõe no artigo 6 que: “são relativamente ‘incapazes’ IV. Os silvícolas. Parágrafo único. Os silvícolas ficarão sujeitos ao regime tutelar, estabelecido em leis e regulamentos especiais, o qual cessará à medida que se forem adaptando à civilização do país.”⁸ Outro dispositivo legal de importante impacto sobre as terras indígenas será a Lei de Terras (Lei n. 601 de 16 de setembro de 1850) que dispõe: “ao reservar para aldeamentos de índios terras devolutas, desloca-os de seus territórios originais, gerando um estoque de terras para as mais diferentes formas de apropriação e iniciativas econômicas”.

2. A Política Brasileira de Proteção Constitucional dos Índios

Este item concentra-se, principalmente, numa leitura dos textos constitucionais brasileiros que trataram preliminarmente da questão indígena, ou mesmo de suas terras, que no seu processo de evolução viabilizaram na Constituinte a criação dos artigos 231 e 232 da Constituição de 1988 que extensivamente tratou desta matéria.

2.1. A Constituição Brasileira de 1934

A Constituição Federal de 1934 foi a primeira a consagrar o direito dos índios à posse de suas terras, dispondo no artigo 5 “Compete privativamente à União, letra *m*”: “incorporação dos silvícolas à comunhão nacional”. Esta orientação prevalece em todos os textos constitucionais posteriores, sendo entendimento pacífico na doutrina que esse reconhecimento constitucional operou a nulidade de pleno direito de qualquer ato de transmissão da posse ou da propriedade dessas áreas a terceiros.⁹ O coronel Souza Brasil, afirmava que “a alma indígena está sujeita às mesmas paixões a que estão sujeitas a alma europeia, mantendo

a sua superioridade na temperança, na energia, na paciência, na caridade e na justiça”.¹⁰ Também se atribui ao índio a herança brasileira da mansidão, a delicadeza, a ironia, a meiguice e a ternura.

3. O Estado Novo e os Índios na Constituição de 1937

Não se deve desligar a questão indígena do Manifesto Antropofágico de 1928 (o exato ano em que o índio foi colocado sobre tutela federal), que evolui na Semana Moderna de 1922, a favor de um passado Tupi-Guarani. No século XIX, José de Alencar e Gonçalves Dias celebram o nascimento de uma cultura romântica de influência indígena e alguns autores chegam a falar como Antônio Gramsci (1891/1937) da sobrevivência do Brasil de uma “consciência contraditória”.¹¹ O Estado Novo principalmente caracterizado pela Constituição de 1937, em efetiva herança de 1934, Getúlio Vargas criou em 19 de abril o Dia do Índio, quando era promovido eventos culturais e cerimoniais públicos. A literatura do período também destaca o papel de Cândido Rondon (1865/1958) o apoio à exploração do Mato Grosso e do Oeste da Bacia Amazônica e deu apoio vitalício à população indígena brasileira.

Neste quadro que se impunha em linha reflexiva paralela, efetivamente se destaca o alcance compreensivo de Victor Nunes Leal que procura superar a leitura colonial, e também civilista, especialmente na Primeira República, em tese sobre direitos indígenas numa construção diferenciativa da leitura clássica do Direito Civil, *jus civilis*. Nesta linha, procura ver a terra como herança cultural de um povo – “habitat”, afastando-se da linha parental ou comercial de transferência da propriedade, para se reconhecer como ocupação tradicional e memorial. Na Constituinte de 1987/1988 como veremos, houve resistências localizadas em debates constituintes, mas prevaleceu nas decisões finais os dispositivos da proposta constitucionalizada.

3.1. A Constituição Federal de 1946

Numa postura bem mais avançada recuperando inclusive o ideário de 1934, a Constituição Federal de 18 de setembro de 1946, que foi a base de nossa formação constitucional na UnB, dispõe no Art. 216: “Será respeitada aos silvícolas a posse das terras onde se achem permanentemente localizados, com a condição de não a transferirem”. Esta Constituição não evoluiu na linha de entender que a terra indígena não é direito de propriedade comum; o que se reservou foi o território dos índios,¹² e também não explicita da mesma forma que as constituições posteriores 1967 e a Emenda Constitucional de 1968/1969.

Essa área foi transformada num parque indígena, sob a guarda e administração do Serviço de Proteção aos Índios, pois estes não têm a disponibilidade das terras. O objetivo da Constituição Federal de 1946 (como entendeu o ministro Victor Nunes Leal)

“é que ali permaneçam os traços culturais dos antigos habitantes, não só para sobrevivência dessa tribo, como também para estudos dos etnólogos e para outros efeitos de natureza cultural ou intelectual. Não está em jogo, propriamente, um conceito de posse, nem de domínio, nem de usufruto no sentido civilista dos vocábulos; trata-se do habitat de um povo”.

E continua:

“Desde que a posse e a localização sejam permanentes, a terra é do nativo, porque assim o diz a Constituição, e qualquer alienação de terras por parte dos silvícolas, ou em que se achem, permanentemente localizados e com posse, a alienação por parte dos silvícolas é nula, por infração à Constituição. Aquelas mesmas que forem em virtude do artigo 216 de 18 de setembro de 1946¹³ reconhecidas como de posse de tais

gentes, não podem ser alienadas. Os juízes não podem expedir mandados contra os silvícolas que tenham posse, e nas terras de que se trata se localizaram com permanência.”

Não foi isso que a Constituição quis. O que ela determinou foi que, num verdadeiro parque indígena, com todas as características culturais primitivas, pudessem permanecer os índios, vivendo naquele território, porque a tanto equivale dizer que continuariam na posse do mesmo. Entendo, portanto, que, embora a demarcação desse território resultasse, originariamente, de uma Lei do Estado, a “Constituição Federal dispôs sobre o assunto e retirou ao Estado qualquer possibilidade de reduzir a área que, na época da Constituição, era ocupada pelos índios, ocupada no sentido de utilizada por eles como seu ambiente ecológico.”¹⁴

3.2. A Reversão Constitucional de 1967/1969

A Constituição de 1967, numa de suas únicas proposições liberais-sociais dispunha no seu artigo 186: “É assegurada aos silvícolas a posse permanente das terras que habitam e reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos e de todas as utilidades nela existentes”. A Emenda Constitucional de 1969, embora evidente vocação autoritária, com relação ao tema dispunha no seu, artigo 198: “as ‘terras habitadas’ pelos silvícolas são inalienáveis nos termos que a lei federal determinar, a eles cabendo a sua posse permanente e ficando reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades nelas existentes”. Independentemente da extensiva utilização da palavra “silvícolas” e não “índios” deixava que os tribunais, particularmente o STF, se posicionassem através da jurisprudência sobre as diferentes e casuísticas situações.

A Constituição de 1967, quanto ao domínio das terras indígenas, “incluiu dentre os bens da União essa categoria especial de terras, destinadas à posse e uso exclusivo dos índios, reconhecendo expressamente

a nulidade e extinção dos efeitos jurídicos de atos que tenham por objeto o domínio, a posse ou a ocupação de terras pelos índios”. Esta posição da Constituição de 1967, ela se agrava não propriamente pela jurisprudência que se desenvolveu no STF, sobre as suas manifestações, mas principalmente, a partir, da Emenda Constitucional n. 1, de 1969, que no seu artigo 4, dispõe que: “incluem-se entre os bens da União, inciso IV: as terras ocupadas pelos Silvícolas”.¹⁵

A leitura da Jurisprudência de Direito Administrativo, anteriormente exposta, oferece os elementos necessários para demonstrar a mudança de orientação jurisprudencial a partir de 1967/1969. Neste sentido, as decisões do STF tomam outra orientação porque os acórdãos deixaram de contemplar as decisões do ministro Victor Nunes Leal para reconhecer em suas decisões a legalidade territorial. Esta mudança de orientação jurídica e a jurisprudência dos Tribunais prevaleceu até a promulgação da Constituição de 1988 e dispositivos específicos e também aqueles que antecedem as Disposições Constitucionais Gerais, e seus parágrafos, a extensa política sobre direitos dos índios, como nunca antes regulado nas Constituições brasileiras.

4. A Orientação Prescritiva da Constituição de 1988

A orientação do texto constitucional de 1988, diferentemente, das constituições anteriores define uma verdadeira política para a ocupação e permanência dos povos originários nas “terras indígenas”, avançando inclusive numa leitura também legitimista própria do direito consuetudinário. Para alcançar esses resultados diversos são os dispositivos constitucionais sobre a matéria, especialmente os artigos 231 e 232, sendo que fica imprescindível a releitura do artigo 20, inciso XI “que são bens da União as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”.

No contexto de estudos comparados não há como compartilhar o que se poderia chamar “habitar” das terras indígenas e o direito comum, mesmo porque a moderna leitura da vida e do “habitat” indígena é uma

leitura relacionada ao efetivo tempo em que não se cogitava da questão da norma legal (da Lei como princípio perceptivo da vida social). Na tradicional linguagem que veio a ser usada pelo pensador padre dominicano Francisco de Vitória, que já no século XVI se notabilizara pela defesa dos índios contra o invasor espanhol (e português) ele argumentava sobre a diferença entre o direito comum e os “bravos argumentos” que (remonta aos princípios da vida comunitária (*Nomos*), que Platão (denominou *Nomai*).¹⁶

Neste sentido, os diversos parágrafos do artigo 231, fixam o especialíssimo alcance do dispositivo constitucional, na expectativa de reconhecer o mundo indígena e definir a necessária fixação de uma política indígena e para a vida costumeira e seu fundamento de sobrevivência a terras indígenas. Em seguida, para uma visão concreta das aberturas do artigo 231 eternizamos as diferentes dimensões de alcance não apenas jurídicos, mas também epistemológicos.

4.1. Artigos 231 e 232 parágrafos *Ipsis-Litteris*

“Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. §1 São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. §2 As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. §3 O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser

efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada a participação nos resultados da lavra, na forma da lei. §4 As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis. §5 É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, *ad referendum* do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do país, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco. §6 São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção do direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé. §7 Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, §3 e §4. Art. 174, Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. §3 O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros. §4 As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o artigo 21, XXV, na forma da lei.”

4.2. O Ministério Público e os Direitos Indígenas

O artigo 231 é bastante avançado com relação a teoria do “habitat” indígena, no contexto, no entanto, o artigo 232 como não poderia deixar de ser procurou obedecer aos parâmetros fixado e definidos pela Constituição brasileira, no que se refere aos direitos da população indígena. O artigo 127 da Constituição dispõe que: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. No inciso V do artigo 129 que dispõe sobre as funções institucionais do Ministério Público, está disposto “a defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas”.

Isso significa que dispendo o artigo 232, “que os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, deverão sempre assumir a necessária intervenção o Ministério Público em todos os atos do processo”. Esta especial postura do texto constitucional reforça a posição tradicional de suas competências, mas ao mesmo tempo, pré-estabelece que o Ministério Público deve estar atento a defesa dos direitos e interesses dos indígenas, o que significa, neste sentido, que hermenêuticamente as terras indígenas e o cuidado humanitário com as próprias populações indígenas estará suscetível da observação do Ministério Público, perfazendo uma estrutura de organização entre, o que se denomina Constitucionalismo fraternal e os sempre necessários limites fixados pela ordem jurídica no sentido de proteção também das populações minoritárias e imemoriais.

5. O Marco Temporal como Lacuna Constitucional

Hans Kelsen, não é um teórico que se dedicou a esta questão, mas a sua formulação conceitual colabora para o melhor entendimento dessa matéria, principalmente na moderna questão levantada sobre

o “Marco Temporal das terras indígenas”. Kelsen no seu livro *Teoria Pura do Direito*,¹⁷ aborda a questão das lacunas na ordem jurídica o que permitiria aventar que a Constituição Federal de 1988 não foi explícita com relação à demarcação das terras indígenas deixando em aberto esta especial expectativa sobre a questão do Marco Temporal.¹⁸

Kelsen evolui na linha, que não é nossa exata opinião, mas ele disserta sobre a completude constitucional, sobre sua natureza plena, coerente e coesa, o que significa na leitura extensiva e aplicada do pensador austríaco que o conceito de Marco Temporal não compõe a ordem jurídica a se entender que esta expectativa legislativa não tem suporte constitucional.

Assim, não fosse a dissonância conceptiva, o próprio Supremo Tribunal Federal teria a possibilidade de colmatar a eventual lacuna constitucional ou excluir a pretensão de alcance normativa do termo Marco Temporal. A cautela jurisdicional até o presente momento evitou, mesmo na tramitação judicial do processo entre 2008 e 2009 uma decisão que atribuísse à questão do caso “Raposa Serra do Sol” (como estudaremos) caráter de Súmula Vinculante,¹⁹ o que sobreporia os poderes do Supremo na interpretação finalística da Constituição como prescreve o artigo 102, inciso I, letra *a*, como explicaremos,²⁰ mas que não impede a sua ocorrência dada a eventual repetição da matéria.

Em nosso livro sobre *Teoria e Sociologia do Direito*, assim como na recente publicação do nosso livro sobre *Direito Constitucional Previdenciário*, entendemos que a ordem jurídica pode ter lacunas que resultam da incompletude da redação dos textos legais. Esta mesma orientação está prescrita no nosso livro: *Hans Kelsen Biografia e Bibliografia, comentada*. Impossível, neste sentido, a criação de novo instituto jurídico na ausência de proteção Constitucional, ficando evidente que o Projeto de Lei do Congresso Nacional votado e aprovado no Legislativo estava absolutamente suscetível de Veto Presidencial como ocorreu.

De qualquer forma, remanesce na Constituição Brasileira de 1988, a definição dos parâmetros de “demarcação”, mas é importante ressaltar que a Constituição não pré-estabelece quaisquer aberturas legislativas para “a definição de políticas legislativas demarcatórias do início e do fim das políticas demarcatórias temporais”, o que fortalece a leitura de Kelsen, e a nossa própria leitura nos livros anteriormente citados.

A jurisprudência, todavia, juridicamente através dos acórdãos pode (e tem) (e terá), significativos efeitos em relação a elaboração legislativa do Congresso Nacional, e nas situações levadas a juízo ou mesmo, como referência judicial, resguardada a natureza predominantemente protetiva dos povos originários no uso das terras indígenas, no exercício individual de direitos e seus derivados bens. Esta evidente lacuna da nossa perspectiva estaria em aberto desde que não viesse a criar direito, mas não há como desconhecer que o Marco Temporal é (uma tentativa legislativa) de criação jurídica extensiva, excludente da discussão Constitucional, possível, todavia, na forma de Emenda Constitucional.

6. Constitucionalismo Fraternal

Os artigos 231 e 232 da Constituição Federal são de finalidade nitidamente fraternal ou solidária, própria da necessária efetivação de um novo tipo de igualdade: a igualdade civil-moral de minorias, tendo em vista a importância da integração comunitária. Os mesmos artigos 231 e 232 da Constituição Federal constituem um completo estatuto jurídico de clara intelecção da causa indígena, valendo ressaltar como anteriormente já observamos a específica competência do Ministério Público no alcance do artigo 231.

O ministro Edson Fachin, posteriormente à promulgação da Constituição de 1988, considerando o artigo 231, da Constituição Federal, e parágrafos, e os seus consequentes dispositivos, nas suas mais extensivas manifestações, faz um visível esforço para reconhecer em 2021, em sua primeira leitura, que a ocupação de terras indígenas pelos povos originários, se classificariam como direitos

fundamentais.²¹ Está leitura inclui a questão dentre as leis imutáveis enquanto prescrição de Direitos e garantias individuais.

O ministro, todavia, superada está leitura introdutória entendeu que ela efetivamente não alcançava os fundamentos que permeiam a tradição e os imemoriais costumes indígenas, o que lhe permitiu desenvolver com especial habilidade o tema do Constitucionalismo fraternal.²² A hermenêutica que preside este especial caso que veio a ser denominada de “constitucionalismo fraternal” é de grande alcance conceitual, no sentido de se desenvolver uma verdadeira teoria não apenas sobre “terras indígenas”, mas da vida indígena, à luz da Constituição de 1988, trazendo para a discussão conceitos que subsidiam as teorias antropológicas e etnológicas, ampliando efetivamente a hermenêutica jurídica.

Neste sentido, vários são os tópicos que influenciaram na formação deste conceito inovador na história do Direito brasileiro, mas de grande força prospectiva. A recuperação conceitual deste tema pode ser atribuída às decisões do ministro Victor Nunes Leal, durante o início dos anos 1960 no Supremo Tribunal Federal, quando desenvolveu uma especial habilidade no conceito de “habitat indígena” não propriamente como um conceito jurídico no sentido *stricto*, mas como um conceito subsidiário imprescindível para a compreensão da vida indígena, seus costumes e tradições. Neste sentido, o ministro Edson Fachin, na sua leitura evoluiu para reconhecer a questão das Terras Indígenas a partir da histórica posição argumentativa do ministro Victor Nunes Leal sobre “habitat indígena”, enquanto ocupação territorial tradicional inalienável e imemorial infensa ao alcance dos pressupostos do *jus civilis*: propriedade, posse, usurpação, domínio, usucapião, no sentido civilista dos vocábulos. O vocábulo “habitat”, mais se aproxima do conceito de *Nomos terrae*,²³ incito, aquele que é próprio, natural da terra.

No contexto, das cautelas impostas pela Constituição e à apreciação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF) o ministro introduziu na sua manifestação elementos conceituais que permitem compreender a necessária diferenciação “entre o que se poderia denominar propriedade ou posse da terra indígena e o habitat indígena”, na linguagem do ministro Victor Nunes Leal, posse imemorial. As duas primeiras referências conceituais propriedade e posse da terra encontram abrigo na legislação administrativa e civil brasileira, o que não ocorre exatamente com o conceito referencial de habitat indígena.

Esta nova e especial percepção conceitual está relacionada à permanência indígena numa determinada área e tem muito mais haver com permanência continuada do indígena numa determinada região em função do costume e no uso continuado daquela específica terra. O que se conclui desta observação que evoluiu da leitura inicial de Victor Nunes, muito mais demonstra a inaplicabilidade dos conceitos que evoluem do *corpus juris civilis* do que propriamente da leitura hermenêutica da questão indígena a perspectiva das novas teorias que afluem na linha de explicação dos “povos originários” e sua permanência em áreas de ocupação tradicional como coletores ou caçadores, e incipientemente na atividade agrícola.

A hermenêutica do STF, citada pelo ministro Edson Fachin, contribuindo para a construção do Constitucionalismo Fraternal evolui sobre os consequentes direitos indígenas numa leitura *stricto sensu* do texto constitucional, inclinando-se pela teoria da ilegitimidade passiva do Estado, quando não for acusado de praticar ato lesivo ao tipo de bem jurídico cuja proteção se preordena a “Ação Popular”. Neste sentido, é impossível o ingresso do Estado-membro na condição de autor em juízo, no que se refere a questão de terras indígenas ou a alegação dos seus presumíveis direitos. O processo administrativo que

trata desta matéria não pode ter vícios conforme regras do Decreto n. 1.775/1996, já declarado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança n. 24.045.

Para o pleno andamento de qualquer ação judicial, seja de particulares, estados ou municípios com relação a terras indígenas, é necessário que se observe as garantias constitucionais da ampla defesa e é muito importante que os dados e peças de caráter antropológico sejam revelados e subscritos por profissionais de reconhecidas qualificação científicas e se dotarem de todos os elementos exigidos pela Constituição, que explicitamente dispõe que são bens da União às terras indígenas (artigo 20, inciso XI),²⁴ e pelo Direito infraconstitucional para a demarcação de terras indígenas não sendo obrigatória a subscrição do laudo por todos os integrantes do grupo técnico.

Constitucionalmente o Presidente da República, é que tem os poderes para a demarcação administrativa e definição através de “ato estatal que se reveste da presunção *juris tantum* de legitimidade e de veracidade” (RE 183.188, da relatoria do ministro Celso de Mello). De qualquer forma, fica sempre evidente o reconhecimento da autoridade pública administrativa na definição e demarcação das terras indígenas o que deixa efetivamente claro que elas constituem e integram o território brasileiro. O substantivo “índios” é usado pela Constituição Federal de 1988 por um modo invariavelmente plural, para exprimir a diferenciação dos aborígenes por numerosas etnias. Índios em processo de aculturação permanecem índios para o fim de proteção constitucional. Proteção constitucional que não se limita aos silvícolas, estes, sim, índios ainda em primitivo estágio de habitantes da selva. Os índios podem ser e devem ser alertados contra influência eventualmente malsã de certas organizações não governamentais estrangeiras ou nacional, mobilizá-los e reforçá-los em defesa da soberania nacional.

O sentimento de brasilidade em relação ao índio é também “inato”, é fundamento jurídico e salvaguarda institucional que completa o sentimento de habitat territorial ditada pela superlativa importância histórico-cultural da questão indígena da causa (ver voto do relator Fachin). Os direitos “originários” dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram constitucionalmente “reconhecidos”, e não simplesmente outorgados, com o que o ato de demarcação se torna de natureza declaratória, e não propriamente constitutiva do ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente. Esta é a razão de a Carta Magna havê-los chamado de povos “originários”.

As terras indígenas como parte essencial do território brasileiro, conforme a Constituição Federal de 1988 fazem parte de um território estatal-brasileiro sobre o qual incide, com exclusividade, o Direito Nacional. Todas as “terras indígenas” são um bem público federal (inciso XI do art. 20 da CF). As eventuais, em primeiro lugar, não afetam as unidades federadas pós-Constituição de 1988, já nascem com seu território jungido ao regime constitucional de preexistência dos direitos originários dos índios sobre as terras por eles “tradicionalmente ocupadas”. Na sequência, em segundo lugar, porque a titularidade de bens em terras indígenas não se confunde com o senhorio de um território político, assim como, nenhuma, etnia ou comunidade indígena se constitui em unidade federada. As etnias indígenas não têm natureza político-territorial elas são uma realidade sociocultural.

A União tem a liderança exclusiva e necessária, com relação as terras indígenas o que limita os eventuais espaços de ação dos estados e municípios. Em princípio terras indígenas são uma categoria jurídica distinta de territórios indígenas, razão pela qual existe uma rejeição constitucional aos vocábulos “povo, país, território, pátria ou nação indígena”. Na estrutura constitucional brasileira somente

o “território”, é um vocábulo jurídico-político, no contexto explícito da soberania da Ordem Jurídica. Sendo que o substantivo “terras” nestes casos tem uma natureza sociocultural, e não política, razão pela qual a Constituição teve o cuidado de não falar em territórios indígenas, mas, em terras indígenas.

A demarcação de terras indígenas é competência do Poder Executivo da União. O Presidente da República tem poderes absolutos para consultar o Conselho de Defesa Nacional (inciso III do §1 do art. 91 da CF) sobre a demarcação de terras indígenas enquanto capítulo avançado do Constitucionalismo Fraternal, na observação do ministro Fachin. É falso antagonismo entre a questão indígena e o desenvolvimento. O desenvolvimento que se fizer sem ou contra os índios, ali onde eles se encontrarem instalados por modo tradicional, à data da Constituição de 1988, desrespeita o objetivo fundamental do inciso II que dispõe conforme o artigo 3 da Constituição Federal, “constituem objetivos fundamentais da república federativa do Brasil, (...) 2. Garantir o desenvolvimento nacional”. Isso significa que o desenvolvimento em terras indígenas não é uma inviabilidade constitucional, mas um tipo de “desenvolvimento nacional” assecuratório das garantias ecológicas equilibradamente humanizadas e culturalmente diversificadas, de modo a integrar a realidade indígena a realidade nacional.

Finalmente, a leitura continuada nos permite verificar a questão relativa as “Terras Indígenas Raposa Serra do Sol”, no Supremo Tribunal Federal localizada no Estado de Roraima.²⁵ Evoluiu em circunstâncias bastante diferenciadas permitindo que o Supremo Tribunal Federal desenvolvesse uma verdadeira teoria sobre Terras Indígenas com variáveis explicativas que pela sua nitidez e profundidade perceptiva tem efeitos jurídicos modificativos permitindo que a hermenêutica jurídica legislativa aprecie a matéria

também da perspectiva antropológica, etnológica e também apoiadas nos diferentes ramos dos direitos humanos.

7. Constituição Federal e o Marco Temporal

O ato de demarcação das terras indígenas como Marco Temporal que limitaria o tempo de demarcação das terras indígenas pela data da Constituição (5 de outubro de 1988), não exatamente foi expressivo na expectativa jurídica daqueles que tinham interesse em exercer suas novas atividades em terras indígenas de ocupação (temporal de delimitação e localização).²⁶ O marco temporal, não é um referencial insubstituível para a eventual ocupação de terras indígenas não demarcadas, possivelmente se o vocábulo utilizado na Lei fosse marco histórico o seu eventual resultado poderia ter maior alcance jurídico, mas isso efetivamente não aconteceu. Essa situação deve-se principalmente porque a ocupação exige a temporalidade tradicional que protege os indígenas e ostenta o caráter da perdurabilidade, no sentido anímico e psíquico de continuidade etnográfica. A tradicionalidade da posse nativa, desta forma, não se perde onde, ao tempo da promulgação da Lei Maior de 1988. Ao se extrapolar esta situação a perspectiva do esbulho se manifesta em tantas situações assim como no Caso das “fazendas” situadas na “Terra Indígena Raposa Serra do Sol”. Esta ocupação não arrefeceu nos índios sua capacidade de resistência e de afirmação da sua peculiar presença em todo o complexo geográfico da “Raposa Serra do Sol”. Assim, prevalece as expectativas da necessária ocupação de suas terras, para a “imprescindível preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e, ainda, aquelas que se revelarem necessárias à reprodução física e cultural” de cada qual das comunidades étnico-indígenas, “segundo seus usos, costumes e tradições”.

Terra indígena, no imaginário coletivo aborígene, não é um simples objeto de Direito, mas ganha a dimensão de verdadeiro ente ou ser

que resume em si toda ancestralidade, toda coetaneidade e toda posteridade de uma etnia. A ancestralidade, a coetaneidade e toda posteridade de uma etnia justifica a proibição constitucional de se remover os índios das terras por eles tradicionalmente ocupadas. As terras indígenas “são inalienáveis e indisponíveis e os direitos sobre elas, imprescritíveis” (§4 do art. 231 da Constituição Federal) assim como de parilha o reconhecimento do direito a uma posse permanente e usufruto exclusivo.

8. A Teoria do Constitucionalismo Fraternal aplicado à Terra Indígena Raposa Serra do Sol

Para demonstrar esta evidência subdividimos, neste nosso trabalho a leitura desenvolvida no Supremo Tribunal Federal sobre Terra Indígena com os ajustes de linguagem que nos pareceram necessários para alcançar melhores resultados expositivos nos tópicos seguintes e nos sub internos subsequentes.

Assim, preliminarmente, consideramos que nos últimos anos principalmente de 2008/2009, o STF debruçou-se sobre o caso “Terra Indígena Raposa Serra do Sol”, na Petição n. 3.388. O objetivo principal do Supremo foi assegurar aos índios as terras que ocupavam de modo tradicional (imemorial), bem como seu modo de vida, estabelecendo diferentes condições para o reconhecimento da tradicionalidade da ocupação indígena, assim como, viabilizar o processo de demarcação da área com o propósito de promover a pacificação dessa grave questão étnica e social. Nesta linha procuramos nos itens seguintes subtraídos no conjunto geral das decisões do STF sobre “Terra Indígena Raposa Serra do Sol”, linhas demonstrativas que refuguem do discurso tradicional sobre ocupação de terras indígenas. Em diferentes itens procuramos identificar a leitura dos artigos 231, o artigo 232 que dispõe que consequentes parágrafos sobre terras indígenas e suas demarcações assim como do artigo que trata da defesa judicial do interesse dos indígenas (artigo

129, inciso V), ficando também em especial destaque o artigo 22 que dispõe: que “compete privativamente a União legislar sobre (...)”: XIV: “populações indígenas” não exatamente com a mesma linguagem do artigo da Lei n. 6.001 de 19 de dezembro de 1973 (Estatuto dos Índios).²⁷

Finalmente, a efetiva compreensão deste item exige a leitura compreensiva do processo administrativo de demarcação de terras indígenas (Decreto n. 1.775, de 8 de janeiro de 1996); as ações de proteção ambiental, saúde e apoio as atividades produtivas para as comunidades indígenas (Decreto n. 1.441 de 19 de maio de 1994) e, ainda, as disposições sobre as condições para a proteção de assistência à saúde dos povos indígenas e no âmbito do Sistema Único de Saúde (Decreto n. 3.156 de 27 de agosto de 1999) e, também sobre educação indígena no Brasil (Decreto n. 26 de 4 de janeiro de 1991) e, por fim as disposições sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas terras indígenas e dá outras providências (Decreto n. 4.412 de 7 de outubro de 2002).

Conclusão e Veto do Pleno do STF

A decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal numa linha conclusiva e complementar, reconhece no seu acórdão os efeitos de Repercussão Geral (ver artigo 1.035 do CPC), como competência absoluta da Corte. Nestas decisões, o Supremo deverá sempre levar em conta os limites necessários para alcançar estes benefícios, exceto àquelas ações que já transitaram em julgado. Esta matéria está reconhecida neste específico *paper* quando transcreve a disposição do §6 do artigo 231, sobre os casos “transitados e julgados (entendendo), que são nulos e extintos não produzindo efeitos jurídicos”.

Finalmente o STF, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé, estabelece as específicas condições para que a União promova a indenização nos casos de devolução ou integração de qualquer das terras indígenas tradicionalmente ocupadas

antes ou depois da promulgação da Constituição de 1988. Neste sentido, fica preservada a tradição do Direito brasileiro de resguardar direitos relativos a toda e quaisquer atividades civis desenvolvidas de boa-fé, mesmo sem as específicas proteções legislativas resguardadas, é claro os direitos futuros.

Aos ministros do STF a imprescindível cautela jurídica de se evitar a recompensa indenizatória àqueles que nestas terras desenvolveram atividade produtiva ou fizeram investimentos que não resultaram de renitente esbulho ou usurpação da posse ou do memorial direito (*Nomos Terrea*) e qualquer ato de violência contra os povos reconhecidos como originários, devido à rejeição jurídica e vazia da tese do Marco Temporal, como demonstramos no seu formato de lacuna legislativa.

O STF se pronuncia claramente sobre o direito de ocupantes de boa-fé afirmando quando houver particular direito a justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis à União. Ainda, afirma o Supremo que caberá a eles a indenização com direito de regresso em face do ente federativo que titula a área, correspondente ao valor da terra nua paga em dinheiro e títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário. Em linha complementar o STF esclareceu que a demanda indenizatória pode ocorrer paralelamente ao processo administrativo judicial ao da demarcação.

A decisão do Supremo que corrobora e fortalece a tese sobre os direitos temporais ilimitados dos povos indígenas, rompendo com a tese da limitação temporal, obedecendo o artigo 231 e sua interpretação, exposta nos tópicos transcritos neste *paper* conforme as assertivas do relator em acórdão preliminar, assim como o que dispõe o artigo 232 da Constituição e outros da mesma forma citados e compilados todas as partes legalmente envolvidas, muito especialmente no caso sobre “Terra Indígena Raposa Serra do Sol” referencial extensivo a todos os casos semelhantes e idênticos.

O Projeto de Lei alternativo que vinha tramitando do Congresso Nacional com nítida proposta sobre a validade formal do Marco Temporal, divergente da orientação do Supremo Tribunal, foi vetado pelo Presidente da República no uso de seus poderes constitucionais. O Projeto de Lei (PL 2.903/2023) vetado iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados em franca divergência interna, em relação a orientação que seria adotada pelo Supremo Tribunal, não apenas porque o Marco Temporal mais é um vocábulo do que uma figura jurídica, sem qualquer fundamentação constitucional. Assim, neste quadro prevaleceu a orientação impositiva do STF que reconheceu que a data da promulgação (5 de outubro de 1988) da Constituição brasileira não estabelece qualquer limite para o reconhecimento do habitat tradicional e costumeiro dos indígenas, desconhecendo qualquer eventual alegação de direitos civis de terceiros em períodos posteriores aos limites constitucionais.

Nesta linha para o STF o Marco Temporal é uma tese inconstitucional, esta postura é altamente significativa para a história da proteção tradicional imemorial das terras indígenas que servem como seu habitat na linguagem utilizada pelo ministro do STF Victor Nunes Leal, que no início dos anos 1960 deu as primeiras decisões de efetivo reconhecimento das terras indígenas, deixando na sua leitura evidente que a questão das terras indígenas não é uma questão posta na órbita dos pressupostos civis.

De qualquer forma, o Veto do Presidente da República, segue para a apreciação definitiva no Congresso, mas, hipoteticamente, a derrubada do Veto do Projeto de Lei segue um complexo ritual interno no Congresso e, numa presumível derrubada do Veto, o próprio Supremo apreciará a constitucionalidade da eventual recuperação legislativa o que fortalece a sua posição como última instância na apreciação da constitucionalidade de Lei. Na verdade, as expectativas de recuperar o Projeto vetado são mínimas e, mesmo a apreciação ao de nova Lei, seguirá caminho semelhante. A única solução constitucional seria a

retomada de presumíveis espaços demarcados como terras indígenas, na forma de Emenda constitucional, mas, circunstâncias atuais efetivamente impossíveis, dado o antecedente reconhecimento da inconstitucionalidade da matéria legislativa que na forma constitucional vigente mesmo na edição da nova Lei seria apreciada pelo Supremo.

Na verdade, no âmbito geral da Lei o Supremo não deixou espaços abertos para questões superpostas como o uso de transgênicos e muito menos de ampliação de terras indígenas demarcadas. Por outro lado, a própria previsão de indenização prevista para terras demarcadas foi vetada, ficando, todavia, em aberto os casos da existência de justo título de propriedade ou posse em área considerada necessária ou demandada para a reprodução sociocultural da comunidade indígena, sendo que nestes casos a desocupação da área, deverá ser indenizada como eventual erro do Estado.

Finalmente, na nossa opinião, a decisão do Supremo não corre risco de retorno e, como esta, demonstra exatamente que o Brasil nas circunstâncias constitucionais não refogue da linha constitucional construtiva de Hans Kelsen, assim como na forma da “teoria tridimensional do Direito”, de Miguel Reale, independentemente da sua evolução a partir de princípios racionais, evoluem também da leitura da relação fática social juridicamente relevante que venha a ser convertido ou reconhecido axiologicamente como norma jurídica.

Notas

¹ Aurélio Wander Bastos. Op. Cit. Ver também o nosso livro *Direito Administrativo e Intervenção do Estado, e Domínio Público*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: FCRB, 1981. vol. 1.

² Ver *As Terras Indígenas no Direito Constitucional Brasileiro*, op. cit.

³ Como exemplo de ocupação tradicional desprovida de posse atual é de índios removidos a força de suas terras não tem a posse física imediata mais ocuparam tradicionalmente antigos territórios é o caso dos Pataxós e dos Krenaks no Vale do Rio Doce.

⁴José Afonso da Silva (1925) é um jurista brasileiro especialista em Direito Constitucional, ver *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Estante Virtual.

⁵Dantas, 2018, p. 60. O *Ius Ecclesian* tinha posturas defensivas do indígena.

⁶Ver de Aurélio Wander Bastos. *Teixeira de Freitas - História e Dilemas*. In: *Os Fundamentos do Direito*, especialmente os itens sobre a Lei de Terras, p. n. 70/72. A Constituição da República de Weimar na Alemanha fixou linhas de ação social que são biológicas ou culturais, mas é a raiz da desigualdade, a intervenção histórica dos Direitos Humanos. Saraiva. 2004. p. 200 (F. K. Comparath) são situações que distinguem inferioridade de desigualdade entre pessoas e grupos humanos que fere o princípio da isonomia, pois fere princípios da desigualdade do direito de todos.

⁷Terras Devolutas são definidas como terras públicas sem destinação pelo Poder Público e que em nenhum momento integraram o patrimônio de um particular, ainda que estejam irregularmente sob sua posse. O termo “devoluta” relaciona-se ao conceito de terras situadas no respectivo território do Estado e aquelas que passarem ao domínio do Estado por não serem necessárias para o serviço da União, na forma do artigo 64, parágrafo único, da Constituição Federal, de 24 de fevereiro de 1891, preservadas à União aquelas que forem indispensáveis para defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estrada de ferro federal.

⁸Ver Clóvis Bevilacqua (1859/1944), *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil* (1916), em muitas ocasiões, todavia, tinha pessoalmente uma posição ímpar sobre o papel dos não índios, pois denunciava a voracidade desses fazendeiros “que tinham ‘confinados e reduzidos alguns rincões do país a população indígena nativa’”.

⁹Os índios tiveram um papel importante na resistência contra a invasão holandesa no Nordeste. Rondon observa ainda que na marcha para o Oeste os índios tiveram papel relevante, neste período ocorreu à criação do Serviço de Proteção aos Índios (SPI), idealizado por Rondon. Rondon acusou os antigos colonizadores pela exploração e ocupação das terras indígenas. Tal como antevisto na Constituição de 1937, nesta época, muitos foram os estudos sobre o primitivismo e racionalismo positivista (científico), quando se desenvolveu a ideia da emancipação de índios dividindo as suas terras de reservas com cidadãos no SPI e nos anos 1939 (Vicente Vasconcelos), admitia que a figura dos índios e dos negros desapareceriam. Afonso Arinos de Melo Franco, chegou a desenvolver uma tese de que os índios contribuíram para o nascimento do liberalismo que os europeus assumiram.

¹⁰ Rodrigo Bastos de Freitas, *Direito dos Índios e Constituição os Princípios da Autonomia e da Tutela-proteção*. Salvador 2007.

¹¹ José de Alencar autor de *O Guarani e Iracema*, que marcaram a tese getulista no Ensino Primário ao fim de 1945 e depois entre 1951 e 1954, com o suicídio do presidente que contribui para descobrir também este Brasil, além do seu papel na indústria de base e na legislação brasileira.

¹² Ver também que o Decreto-Lei n. 9.960/1946, “considera que pertence à União os terrenos pertencentes aos índios ou colônias militares. De modo que estes bens são incorporados ao patrimônio da União sendo inconstitucional (idade) na Lei Estadual face ao artigo 216 da Constituição de 1946”.

¹³ A leitura supra indicada tradicionalmente assenta o posicionamento em diversas oportunidades, do ministro Victor Nunes Leal, muito especialmente do julgamento do Recurso Extraordinário n. 44.585/1961.

¹⁴ Ver de Victor Nunes Leal, RE n. 44.585, Tribunal Pleno, DJ em 12, de outubro de 1961.

¹⁵ Exemplificativamente, como está disposto no livro supracitado subtraímos as seguintes decisões do STF: "as terras ocupadas pelos silvícolas incluem-se nos preceitos da vigente Constituição Federal" (1967, de 24 de janeiro, ver artigo 4, inciso IV e 126, e ainda EC n. 1, de 17 de outubro de 1969, artigo 4, inciso IV e 198 §§1 e 2), "entre os bens da União (...) administração de tais bens pode ser anulada em concorrência havendo justa causa". STF – MS 16.443. DF, de 9 de novembro de 1967 (RTJ vol. 49 p. 211). Lei Estadual do Mato Grosso n. 1.077, de 10 de abril de 1958, que reduziu a área de terras reservadas aos índios Caiué pois, não é instrumento hábil para transferir para o domínio do Estado (...) (pois) os bens pertencentes aos índios (pertence) a União. STF AC n. 9.000 (MT – 27 de agosto de 1969) (RTJ vol. 49 /p. 7.502).

¹⁶ *Nomos* da terra não necessariamente equivale a Lei ou norma legal. O termo foi originalmente citado por Homero (898 a.C) um poeta épico da Grécia Antiga, que escreveu sobre a conquista (aventura) primitiva (o *Nomos*) dos mares e das terras (da *Ilíada* e a *Odisseia*). Ainda o termo tem origem Grega citado por Platão, quando fala da conquista dos territórios ocidentais do mediterrâneo (*Nomoi*), após a sua tentativa de mudar o terreno da Sicília. Em tempos mais recentes a formatação da teoria do *Nomos* da terra (e dos mares) abrem a questão para o problema das conquistas e ocupação do novo mundo, onde não propriamente está em discussão o Direito comum, mas há um confronto com o *jus-eclesion* Direito por Hugo Grócio (1583/1645) (*On the Law of War and*,

Ontheright so fvarandpeace, 1625, *Mare Liberum* 1609, *The Free Sea*), e Samuel Pufendorf (1632/1694) que escreveu (*Of The Law Of Nature And Nations, Le Droit de La Nature et Des Gens*). Francisco de Vitória (Frade Dominicano) usa a palavra *Nomos* para tratar dos costumes dos “índios” quando relaciona os seus costumes com o tempo do descobrimento das terras do novo mundo. Todavia, admite na sua avaliação do termo *Nomos* que na linguagem espanhola da época da conquista nela estava implícito que usos e costumes primitivos estavam suscetíveis às práticas da guerra contra os bárbaros. O conceito aparece na apresentação (prefácio) à edição brasileira assinada por Rudiger Voigt no Livro *Nomos da Terra*, de Carl Schmitt (1888/1985) 1ª edição RJ. Contraponto: PUC Rio, 2014.

¹⁷ Hans Kelsen, *Teoria Pura do Direito*. 2ª Ed. Editora Armênio Armado 1962 e Coimbra 4ª ed. 1979, São Paulo, Martins Fontes 1985.

¹⁸ Ver Aurélio Wander Bastos, *Teoria e Sociologia do Direito*, 6ª Ed. Rio de Janeiro, Editora: Freitas Bastos, 2017.

¹⁹ As primeiras iniciativas no Brasil com relação às Súmulas de decisões jurisprudenciais repetidas sobre caso idêntico ou semelhante deveram-se ao ministro Victor Nunes Leal, coincidentemente, o ministro precursor das decisões sobre o habitat indígena no STF. A Constituição de 1988 não adotou imediatamente o conceito de súmula, mas em Emenda Constitucional posterior foi inclusive mais rigorosa no sentido de se criar a Súmula Vinculante que tem uma força extensiva semelhante a força da própria lei. Neste sentido, à medida que o Supremo Tribunal reconhece numa decisão o caráter de Súmula Vinculante está reconhecendo a sua competência para colmatar especiais espaços constitucionais em aberto. As súmulas neste sentido são mecanismos constitucionais de uniformização de jurisprudência do STF, que evoluem de reiteradas decisões do STF sobre matéria constitucional, adquirindo efeitos vinculantes em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

²⁰ O artigo 102, I, Letra *a*, dispõe: “que compete ao STF precipuamente a guarda da Constituição: I. processar e julgar originariamente: a. a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal (a Lei n. 9.868 de 10 de novembro de 1999, dispõe sobre o processo e julgamento na ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal).”

²¹ São eles: Direitos individuais e coletivos (artigo 5 da CF), Direitos sociais (do artigo 6 ao artigo 11 da CF), Direitos de nacionalidade (artigos 12 e 13 da CF)

e Direitos políticos (artigos 14 ao 17 da CF). Ver também (conforme inciso IV do §4 do artigo 60 da Constituição).

²² Aurélio Wander Bastos: ver *As Terras Indígenas no Direito Constitucional Brasileiro e na Jurisprudência do STF* in tb, Santos, Silvio Coelho dos (org.) *Sociedade Indígena e o Direito: uma questão de Direitos Humanos*, Florianópolis: editora UFSC 1985, cap. 8: e também in Bastos, Celso Ribeiro, *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Editora Saraiva. *Revista da Faculdade de Direito da UFCE*, Ceará 1985. E ver também *Crimes Políticos e a Hermenêutica de Victor Nunes Leal no STF*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 2016.

²³ *Nomos* não necessariamente equivale a lei ou norma legal e foi citada por Homero e na sua origem grega por Platão (*Nomoi*) e em tempos mais recentes por Grócius 1583/1645, e Pufendorf 1632/1694, Francisco de Vitória (Frade Dominicano) usa a palavra *Nomos* para tratar dos costumes dos “índios” quando relaciona os seus costumes com o tempo do descobrimento das terras do novo mundo. Ele admitiu inclusive na sua avaliação do termo na linguagem espanhola da época como se nela estivesse implícito práticas da guerra contra os bárbaros. O conceito aparece na apresentação (prefácio) a edição brasileira assinada por Rudger Voigt no Livro *Nomos da Terra*, de Karl Schmitt (faleceu aos 79 anos) 1ª edição RJ. Contraponto: PUC Rio, 2014.

²⁴ Ver também, Decretos n. 22/1991 e 1.775/1996.

²⁵ Esta é a maior reserva indígena no Brasil em área contínua. Foi reconhecida em 15 de abril de 2005, e tem um tamanho semelhante ao do Estado de Sergipe vivem ali 15 mil índios, Macuxi, Wapichana, Ingarikó, Taurepang.

²⁶ Este item dada a sua especificidade técnica foi absolutamente transcrito do parecer do relator Edson Fachin, especialmente porque ele chama atenção para aplicação do constitucionalismo fraternal, que também evolui de suas proposições para a sua aplicação na questão casuística (que estava) em apreciação no Supremo Tribunal Federal, sobre a Terra Indígena Raposa Serra do Sol, dividimos o item em quatro parágrafos exclusivamente para facilitar e compreender a sua leitura, assim como o excluimos para que o texto fique mais escorreitos e eliminamos a numeração sequencial.

²⁷ O Estatuto do Índio é de 1973, se refere a terras que tenham sido desocupadas pelos índios ou comunidades indígenas em virtude de ato ilegítimo de autoridade ou particular (artigo 61, §1) a Legislação recente precisa atualizar a questão da posse que Pontes de Miranda discute como temporária ou permanente relativizando inclusive decisões passadas no período do Estatuto. No período de absoluta vigência do estatuto a ligação tradicional com a terra exigia comprovação com bases científicas rigorosas.

A INVENÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Aspásia
Camargo

(1ª Parte)

I. Meio ambiente: o mensageiro das mudanças

O meio ambiente emerge como tema central perante a opinião pública nos anos 1960 do século passado, desde que se tornou evidente que a economia industrial, condutora de um progresso que parecia ilimitado, provocava também graves danos contra os seres humanos e a Natureza que os cerca. E o fato principal é que, sem os abundantes serviços que nos presta a Natureza, a espécie humana não sobrevive.

Entendemos por Natureza a concepção moderna de Alexander Humboldt, que a define como o conjunto de ecossistemas integrados que povoam a Terra; e que se intercomunicam de uma forma silenciosa e secreta que a ciência procura incessantemente decifrar. Esse conjunto vivo das espécies vem sendo rapidamente eliminado, e somos atualmente os campeões responsáveis pelas espécies em extinção. O *Homo Sapiens* criou, portanto, uma civilização tecnológica que evolui no sentido de eliminar todas as demais espécies do planeta.

Nos rastros da crise ambiental, que se agravou a partir de meados do século passado, surge o movimento ambientalista. Defensor radical do meio ambiente, ele se converteu também em vilão do *establishment*, ao denunciar os crimes ambientais e exigir sua reparação dos governos e das empresas, criando leis restritivas às atividades predatórias e, sobretudo, procurando modificar a cultura dominante da era industrial.

O que mais incomodou o sistema nos primeiros anos da ação pró-ambiental foi a capacidade de comunicação dos militantes, em uma década de sessenta marcada por turbulências e protestos. As questões

ambientais tornavam-se, subitamente relevantes, especialmente para a geração dos *baby-boomers* nascidos no Pós-Guerra. Eles eram aparentemente os principais beneficiários da sociedade da opulência no mais longo ciclo de prosperidade da História Moderna, mas contra ela se rebelavam porque faziam parte de um novo mundo, bem mais atento às questões éticas, sociais e morais.¹ Dizendo isso, David Riesman sacudia a opinião pública com seu livro clássico, *A Multidão Solitária*, onde ele observava que tais mudanças estavam umbilicalmente ligadas ao novo modelo de capitalismo nas grandes organizações multinacionais.

Enquanto isso, intelectuais engajados como Herbert Marcuse, membro da famosa Escola de Frankfurt, davam o sinal de alerta. Em seu livro *O Homem Unidimensional*, Marcuse chama a atenção para o fato de que a espécie humana estava sendo reduzida à condição de mero consumidor de produtos supérfluos, em vez de aproveitar a evolução científica e tecnológica para se libertar do trabalho padronizado e opressor, e promover a liberdade e a criatividade humanas.

O movimento ambientalista emerge, portanto, no cenário mundial, bem maior do que o limitado número de seus militantes, pois ele representa, de fato, a rebeldia contra um sistema já em franca mutação. Por que razão teria sido o meio ambiente um dos grandes inspiradores daqueles jovens rebeldes, atuando como mensageiro e profeta de grandes mudanças? Até então, a área ambiental tinha sido uma categoria anônima e insignificante, mas agora a relação do ser humano com a Natureza precisava mudar.

Para um número cada vez maior de pessoas que viviam nas grandes cidades, era chocante constatar que o ambiente urbano estava mortalmente poluído, provocando doenças respiratórias e outros males; e até mesmo impedindo as pessoas de andar nas ruas. Vazamentos de produtos tóxicos em diferentes países também atormentavam a opinião pública cada vez mais conectada com os assuntos mundiais.

Havia, portanto, a consciência de um paradoxal distanciamento entre a elevação dos padrões materiais de existência e a precária qualidade da vida coletiva. Todos eram, afinal, vítimas da poluição.

Em uma cidade de veraneio dos Estados Unidos, uma engenheira química que frequentava há décadas aquele lugar aprazível, observou que os pássaros haviam parado de cantar, simplesmente porque haviam desaparecido, mortos por intoxicação com o DDT. Para se livrar dos agrotóxicos que contaminavam a região, Rachel Carson organiza movimentos locais de protesto, desafiando a autoridade pública e abrindo um processo na Justiça contra o uso do DDT.

Rachel, renomada cientista, mostrava em suas argumentações como o pesticida DDT penetrava na cadeia alimentar e se acumulava nos tecidos gordurosos dos animais e até mesmo do homem, o que poderia causar câncer e dano genético. O livro, além de expor os riscos do DDT, questionava a confiança desmedida da sociedade no progresso tecnológico. Quando publicado, provocou a indignação dos empresários e de muitos leitores americanos, alimentando uma injusta orquestração contra a própria sanidade da autora. Contudo, após investigações e relatórios científicos, o dano foi comprovado, levando o governo americano a supervisionar o uso do DDT até que o produto fosse definitivamente banido.

Pela primeira vez ficou evidente a importância da comunidade científica e a necessidade de regulamentação jurídica da produção industrial para proteger o meio ambiente. Um tema que seria objeto de discussão em Estocolmo. O processo de Carson foi, afinal, vitorioso na Justiça depois de sua morte. Contando com o apoio do governo Kennedy, e em homenagem a Raquel, foi criada a EPA, a famosa Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos para iniciar uma política efetiva de proteção ambiental.² Além da luta na Justiça, Rachel ousou ainda escrever um livro pioneiro que abalou

a opinião pública, *A primavera silenciosa* (1962). Seu testemunho foi um marco no despertar da consciência ambiental americana e mundial.

Da mesma forma, a denúncia contra o extermínio das baleias, que atingiu 25 mil espécies, projetou o movimento canadense, *Greenpeace*, na luta frontal contra um barco baleeiro russo em pleno mar, demonstrando que o movimento canadense iria utilizar os meios espetaculares de comunicação de massa para divulgar os seus feitos e sensibilizar a opinião pública.

Os maiores vilões, nesse caso, são a Islândia, a Noruega e o Japão que é também, junto com a Espanha, o exterminador de peixes. A tese ganhou reforço, daí por diante, com os protestos contra o ar envenenado das cidades, os resíduos tóxicos e os rios poluídos.

Tornava-se cada vez mais evidente que a espécie humana, que há milênios se apropriava livremente dos recursos naturais para expandir sua economia e sustentar os aglomerados humanos, agora praticava esses poderes de forma abusiva e exponencial, a ponto de destruir o equilíbrio dos ecossistemas e ameaçar a sobrevivência das espécies – inclusive a própria espécie humana. Em suma, a sociedade industrial falhara como porta-voz de um progresso sem limites. O vilão da questão não era, portanto, o meio ambiente, mas os vícios e imperfeições da era industrial.

1968: A sociedade da abundância e as decepções do progresso

Dizia Victor Hugo que “nada é mais poderoso do que uma ideia cujo tempo chegou”. Ideias críticas e disruptivas já circulavam livremente desde a década de 1950, mas só nos anos 1960 as ideias geraram ações políticas significativas tendo como marco o ano de 1968, quando tudo mudou. Lembremos que datas e efemérides podem se converter em marcos de uma Nova Era. Este foi o caso da Tomada da Bastilha em 1789, que antecipou a Revolução Francesa. O fenômeno se repetiu em 1848, ano em que as revoluções nacionalistas e libertárias incendiaram

a Europa sob o efeito retardatório da Revolução Francesa. Da mesma forma, a derrocada da Bolsa de Valores em 1929, sinaliza as mudanças radicais que iriam ocorrer na década de 1930.

Em 1968 o moderno mundo ocidental sofreu o impacto de uma inesperada revolta estudantil que nasceu em Paris, estendeu-se em direção a Berkeley, na Califórnia, e alcançou diferentes países da Europa, principalmente Berlim. O levante de maio na França foi, nas palavras de seu principal intérprete, Alain Touraine, mais do que uma revolta de estudantes e uma onda de greves e de ocupações de fábricas. Foi também um abalo político que atingiu as estruturas universitárias e os fundamentos da 5ª República.

Touraine escreveu na época que “o movimento estudantil é a contestação global de uma civilização e de um poder social e político. Sua situação é análoga à do movimento operário no início do século XIX, mas é, sobretudo, um movimento antielitista, igualitário, comunitário” que, segundo ele, anunciava a era pós-industrial.³

Em 1968 foi também o ano em que se frustraram sonhos e utopias de liberdade, como a Primavera de Praga, e a luta pelos direitos civis com o assassinato de Martin Luther King. No Brasil, os estudantes foram às ruas contra a ditadura militar. Em vão. Mesmo assim, novos temas e prioridades anunciavam o século XXI ainda distante.

Foi ainda em 1964 que Marshall McLuhan publicou a sua nova teoria das comunicações, *Compreendendo a mídia*, onde analisava a transição da Galáxia de Gutenberg (a escrita) para a “nova galáxia elétrica” que iria converter o mundo em uma sociedade em rede.⁴ Para ele, era importante estudar a mídia em si mesma como uma continuidade do ser humano, e não apenas suas mensagens. Ele acertou em suas previsões e os ambientalistas seriam, sem dúvida, os primeiros a utilizar esses instrumentos de comunicação para sensibilizar uma sociedade ainda desinformada e apática.

É nesta onda avassaladora de movimentos libertários que nasce o movimento ambientalista, sacudindo a monotonia conservadora da geração anterior que havia vencido a guerra. Sem a crise da sociedade industrial e a transição para uma sociedade pós-industrial, seria impossível desconstruir as bases ideológicas do antigo regime. E dificilmente o movimento social teria amadurecido suas ideias, progredido em direção ao desenvolvimento sustentável.

Em 1962, David Bell escreveu um livro precursor, *O fim das Ideologias*,⁵ considerado pelo *Times Literary Supplement* um dos cem livros mais importantes do Pós-Guerra. Em seu livro, Bell anunciava o fim dos conflitos ideológicos entre o capital e o trabalho, herdados do início da Revolução Industrial. Em uma era de abundância e prosperidade, os problemas centrais eram agora o individualismo e o consumismo. Tal posição vinha há muito sendo defendida por Herbert Marcuse, em seu livro, *O Homem Unidimensional*, que foi a bíblia da revolta estudantil. Ele há muito vinha criticando o capitalismo consumista, aniquilador das liberdades e da criatividade individual, e aquela era, como dizia Victor Hugo, uma grande ideia cujo tempo chegou.

Alain Touraine foi o primeiro a batizar a nova sociedade de “pós-industrial” que, segundo ele, não dependia apenas da acumulação do capital, mas, agora, mais diretamente do conhecimento e da capacidade criativa.⁶ Próximo às barricadas de Paris, Touraine, especialista em movimentos sociais, lançara em 1968 o seu primeiro livro, *Le Mouvement de Mai ou le communisme utopique*. Em 1969, ele publicou *La Société Post-Industrielle*,⁷ onde anuncia que a sociedade industrial foi ultrapassada pela “sociedade tecnocrática e programada dos *clercs*”, marcada por novos valores e por um novo modo de produção e de organização. Ambos, David Bell e Alain Touraine conversavam muito sobre o assunto, concordando que uma nova sociedade estava no centro do debate; e que uma nova geração estava surgindo com sua exuberância desorganizada e anárquica, que foi a tônica do Movimento de Maio de 1968.

Bell iria diagnosticar, em *The Passing of Post-Industrial Society* (1973), que a sociedade nascente tinha um novo formato estatístico e econômico, que coincidia com as estatísticas americanas: pela primeira vez havia uma superioridade numérica dos trabalhadores de escritório (*white collars*) sobre a mão de obra fabril, (*blue collars*). Nessa nova estrutura, Bell acentua a importância da nova dimensão do conhecimento e da tecnologia, com o surgimento de uma nova estrutura de classes na sociedade de serviços. Bell menciona ainda o pioneirismo de Paul Goodman, o primeiro a apontar os desafios de uma “sociedade de pós-escassez”, onde a tecnologia nos libertaria da dependência dos bens materiais. Este era o mesmo sonho que embalava Marcuse.

Em 1969, um intelectual tido como conservador, Raymond Aron, analisa a crise da modernidade em uma nova dimensão: como símbolo das “desilusões do progresso”. Segundo Aron, enquanto os críticos neomarxistas denunciavam as desigualdades excessivas nas sociedades prósperas, os mais românticos se inspiravam em Jean Jacques Rousseau para denunciar os males da civilização industrial, com a devastação da natureza, a poluição da atmosfera e a alienação dos indivíduos dominados pelos meios de comunicação.

Em países de tradição romântica, como a Alemanha, esta crítica indireta ao Iluminismo fortalecia uma tradição cultural naturalista que se fortaleceu no século XIX como reação à hegemonia francesa. O fato é que as desilusões do progresso pareciam, agora, questionar a crença ilimitada na racionalidade técnica e em nossa superioridade produtiva. Segundo Aron, “as contradições surgem da própria dialética da sociedade moderna, e são vividas pela jovem geração dos anos 1960 com tamanha intensidade, que a insatisfação endêmica se exprime em revolta”.⁸ É este tipo de inconformismo que estimula o movimento ambientalista, ao questionar as bases culturais da modernidade ocidental, onde a supremacia do homem sobre a Natureza construiu uma civilização predatória que, agora, ameaça a própria existência humana.

Nas grandes universidades, onde se formavam os futuros quadros dirigentes, havia um *malaise* que tinha a ver com o que pregava o marxista freudiano, Herbert Marcuse, inspirado no livro de Freud, *O mal-estar da civilização*. Jovens irrequietos estavam dispostos a romper com a monotonia do fordismo e questionar a padronização. Flertando com o anarquismo, mais preocupados em desconstruir do que em construir, eles iriam anunciar que, dali por diante, seria “proibido proibir”, um dos mantras do Movimento de Maio de 1968.

O anarquismo era a filiação ideológica do estudante alemão de cabelos vermelhos, Daniel Cohn-Bendit, residente na França, e que incendiou Nanterre em maio de 1968. Dany Le Rouge foi, posteriormente, o fundador do Partido Verde – Die Grünen. Ele é hoje um deputado verde no Parlamento europeu representando a Alemanha, seu país natal. Uma nova sociedade parecia estar prestes a sair do casulo, expressando novas contradições e conflitos.

Os jovens questionavam a rigidez das hierarquias e da autoridade, e estavam dispostos a quebrar tabus, agindo com mais liberdade e criatividade do que a ordem burguesa permitia. Nas universidades Daniel Cohn Bendit começava a chamar de “tu” os seus professores, em vez do clássico *vous*. Ao receber o título de *Doutor Honoris Causa* em Nanterre, em 2014, 46 anos depois daqueles inéditos acontecimentos, Cohn Bendit confessou que nem diploma universitário chegou a ter. Mesmo assim, foi recebido pelo reitor da Universidade como “o mais célebre e brilhante contestador que nossa universidade já conheceu”.

Em 1968, Dany, de temperamento irreverente, havia contestado com vigor o *dossier* que o Ministro da Juventude e dos Esportes havia preparado a pedido do presidente-general De Gaulle para submeter aos estudantes. O general estava convencido de que “havia um mal-estar difuso entre os jovens crescidos no Pós-Guerra e queria compreender melhor a razão de tudo isso”. Ainda em janeiro de 1968, Dany foi

petulante com o ministro: “Li o seu *dossier* e são seiscentas páginas de inépcias. Vocês nem sequer tocam na questão sexual dos jovens!”. Era uma poderosa contracultura que iria desabrochar nos anos seguintes e à sua sombra cresceriam “os verdes”.

Em 1968 eu, por acaso, estava lá, nas barricadas de Paris em frente à Sorbonne e vi o mundo subitamente desabar. O conservadorismo dos franceses, em poucas semanas, caiu por terra. Na Universidade de Paris mudou a relação entre o professor e o aluno. Os jovens definitivamente queriam o mundo mais justo e descontraído, mais livre, mais solidário com os países pobres e distantes. E mais verde. Filha da sociedade da abundância, a cultura jovem nascia mais frugal, naturalista, vegetariana e verde. Uma nova visão mais fragmentada do mundo, era simpática às minorias e às suas novas identidades. O ambientalismo nascia também identificado com a valorização das comunidades locais.

Nos Estados Unidos, berço do empreendedorismo, jovens americanos aderiam ao individualismo criativo que iria, em seguida, promover as novas tecnologias que nasceriam na Califórnia no fundo do quintal. Seus poderosos adversários eram as grandes corporações como a IBM, a Unicys, dinossauros corporativos, partidários dos grandes computadores, exclusivos das grandes empresas. Estes gigantes logo iriam perder a guerra para um grupo de jovens inovadores, partidários dos computadores pessoais. A palavra de ordem da nova geração era desconstruir a ordem burguesa, inovar, aumentar a produtividade, graças ao poder da informação e da sociedade do conhecimento.

Um jesuíta espanhol, Ivan Illich, ganhou celebridade ao se apresentar como demolidor das instituições existentes,⁹ denunciando sua disfuncionalidade e obsolescência. Ele apresentava uma crítica severa do sistema de saúde que promove a doença e defendia “uma sociedade sem escola”¹⁰ que congela o conhecimento e reforça as rígidas hierarquias sociais. Ele condenava também o irracional sistema de transporte que,

em vez de promover a mobilidade urbana, gera a paralisia no trânsito com automóveis velozes demais e condenados ao engarrafamento. Ele atacava, em suma, o sistema individualista e solitário que rompeu o princípio da “convivialidade”, eliminando as redes de convivência locais que sempre foram um princípio ancestral da subsidiariedade cultivada pela Igreja.

Na narrativa da *intelligentsia* e dos diferentes atores sociais, havia no ar uma recusa da modernidade e de suas pesadas tecnoestruturas, os jovens rebeldes criavam uma contracultura para reagir ao sistema, trabalhando em favor do *small is beautiful*, mais ágil e dinâmico, mais visceral, simples e primitivo, e que se perdeu em nome da civilização e do progresso. A volta à Natureza iria incentivar a exaltação do “verde” como símbolo das florestas e dos recursos naturais dizimados pela civilização. Organizando-se em comunidades de *beatniks* e de *hippies* e contestando o estilo de vida burguês, eles pregavam um modo mais “natural” e gregário de viver uma vida modesta em comunidade. De cabelos longos, roupas antigas e displicentes, eles cultivavam uma alimentação natural. Migrando para as comunidades rurais, longe do individualismo consumista, eles iam em busca de uma vida saudável. Esta dimensão cultural importante que cercou o movimento ambientalista em seus anos iniciais, gerou, hoje, uma próspera indústria de produtos naturais.

Os “verdes” logo adquiriram enorme protagonismo mediático, beneficiados por ações exemplares de enfrentamento político. Importantes aliados surgiram da comunidade científica e dos técnicos governamentais que ofereceram ao movimento a informação necessária para transformar uma simples denúncia em combustível capaz de abalar empresas e governos.

Na área ambiental a rebeldia levou à formação de organizações não governamentais ambientalistas e à militância política no Partido Verde. Esta mensagem de rebeldia funcionou, de fato, como um sinal de

alerta que utilizava com maestria os meios de comunicação, através de denúncias inesperadas anunciando calamidades ambientais.

Esta profecia inicial só iria ser decifrada e compreendida aos poucos, à medida em que assistimos à conversão gradual do vilão em mocinho. Para isto seria necessário converter importantes segmentos da sociedade, principalmente os empresários e o governo. O que pretendemos neste breve texto, é acompanhar alguns desdobramentos iniciais desse importante processo, através de sua lenta e gradual institucionalização.

Os empresários e o Clube de Roma

A questão ambiental sensibilizou um importante grupo de empresários e intelectuais que se reuniram no Clube de Roma para discutir um vasto número de temas de importância mundial. Em 1968, Aurelio Peccei, presidente da Fiat, e David Rockefeller, presidente do Chase Manhattan Bank, entre outros, resolveram reunir-se para avaliar o futuro da condição humana no planeta. A preocupação do grupo era ampla e incluía a política, a economia internacional e, pioneiramente, entrou também na pauta, a questão do meio ambiente.

Os líderes empresariais logo se preocupavam com o acelerado crescimento demográfico que projetava 10 bilhões de pessoas para um futuro não muito distante. Eles se dedicaram também a investigar a natureza da atividade industrial, com elevados níveis de poluição e padrões de consumo que contrastavam com a escassez crescente de nossos recursos naturais previsíveis. Para aprofundar esses estudos, o Clube de Roma contratou um grupo de pesquisadores do Massachusetts Institute of Technology (MIT), sob a coordenação de Donella e Dennis Meadows. O Relatório Meadows sobre *Os Limites do Crescimento* (1972) enfatizava, principalmente, o esgotamento dos recursos naturais no ritmo em que estavam sendo consumidos – sem reposição nem sustentabilidade.

Esta preocupação permaneceu ao longo dos anos, acompanhando os sucessivos relatórios de 1992 e de 2007, sempre perseguindo as mesmas preocupações.

Em 1972 eles apontaram quatro pontos cruciais: o controle populacional e a insuficiência na produção de alimentos; e o controle do crescimento industrial com o esgotamento dos recursos naturais. Havia ainda problemas cruciais como energia, poluição, saneamento, saúde, meio ambiente, tecnologia – mas, sobretudo, o exponencial crescimento populacional.

O ponto mais importante é que, pela primeira vez, a questão ambiental e os problemas do desenvolvimento caminhavam juntos, indicando a necessidade de explorar os novos caminhos do ecodesenvolvimento. Alguns intelectuais brasileiros participaram do Clube de Roma: Fernando Henrique Cardoso, Hélio Jaguaribe e Candido Mendes.

Munido de computadores World 3, e usando modelos matemáticos, o MIT chegou à conclusão de que “o planeta Terra não suportaria o crescimento populacional devido à pressão gerada sobre os recursos naturais e energéticos, e ao aumento da poluição, mesmo levando em conta o avanço tecnológico disponível”.¹¹

O relatório foi criticado por ter uma orientação malthusiana que não teria sido confirmada na prática, mas outros cientistas, como o professor Jorge Paes Rios da UFRJ e da Université de Grenoble, concordam com a maioria das conclusões do relatório que foram confirmadas. A comprovação decisiva é apenas, segundo ele, uma questão de tempo. De fato, nos dois relatórios seguintes, publicados em 1992 e, posteriormente, em 2007, as teses dos referidos professores foram devidamente confirmadas.

Desde 1992, segundo os professores, estávamos ultrapassando a capacidade de carga do planeta que, nesta data, havia chegado a um

empate. A expressão, futuramente, ganhou relevo ao conseguir medir o que a espécie humana vem extraindo de recursos naturais e qual é sua capacidade de reposição dos recursos explorados. Para eles, o pequeno crédito que possuíamos em nosso favor nos idos de 1972 – data do primeiro levantamento – chegou a um empate em 1992, para alcançar um déficit de 20% em 2007. Um diagnóstico aterrador ao qual não podemos fugir.

O relatório do Clube de Roma fez tamanho sucesso que vendeu 30 milhões de exemplares, traduzidos em 30 idiomas. Esta foi a prova evidente que, a partir daí o meio ambiente seria incorporado à agenda das prioridades mundiais. Restava agora, aos governos, encontrar as respostas para os novos problemas que entravam na pauta de discussão mundial.

Para os especialistas do Direito, a década de 1960 assinala “o ponto de partida de uma nova postura em relação às questões ambientais, e à visão do meio ambiente como valor a ser protegido do ponto de vista internacional”.¹²

Quem contribuiu decisivamente para o despertar do meio ambiente como tema de importância internacional nas Nações Unidas foi o Secretário Geral, U Thant, que exerceu seu mandato entre 1961 e 1971. Ele, pela primeira vez, declarou a iminência de uma crise ambiental, envolvendo os perigos e ameaças ao meio ambiente humano. Esta crise de proporções mundiais envolvia tanto os países desenvolvidos quanto os países em desenvolvimento.

A partir daí os temas cruciais se tornaram matéria relevante do Direito Internacional, como a regulamentação de materiais tóxicos e a proteção à fauna, à flora e à biodiversidade; foram ainda objeto de regulação os espaços marítimos internacionais, a atmosfera, o clima e a proteção da camada de ozônio, além da proteção do patrimônio cultural no qual se inclui o patrimônio ambiental. Abre-se logo um espaço para o Direito

Internacional com a previsão de reparações de danos ambientais, em função de poluição transfronteiriça, tanto das águas quanto da atmosfera, a crescente poluição dos oceanos com a lavagem de navios e a poluição industrial pelos resíduos tóxicos, além dos rejeitos sanitários carregados pelas águas doces.¹³ Este foi o grande avanço construído a partir da Conferência de Estocolmo.

A era Pós-Industrial estava apenas começando.

A conferência de estocolmo e a liderança de Maurice Strong

O primeiro grande passo em matéria de institucionalização foi a convocação de uma Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente Humano, que seria patrocinada pelas Nações Unidas. O pedido formal para convocar a reunião foi encaminhado oficialmente à Assembleia Geral das Nações Unidas pela Suécia, em 1968, ainda sob a liderança de U Thant, solidário à causa ambiental.

A Conferência foi, afinal, marcada para 2 anos depois, em Estocolmo, entre 5 e 16 de junho de 1972, uma data que ficaria na história do movimento ambientalista como o Dia Mundial do Meio Ambiente em homenagem a Estocolmo.

O argumento principal dos suecos para convocar a reunião foi que o país era vítima da poluição transfronteiriça e das chuvas ácidas que afetavam seus lagos e florestas. Havia ainda a poluição do mar Báltico e a acumulação de metais e pesticidas que contaminavam as aves e os peixes. Problemas emergenciais desta natureza exigiam, portanto, a cooperação internacional. Da conferência participaram 113 países, 250 organizações não governamentais e organismos das Nações Unidas, com o objetivo de buscar padrões de conduta adequados à conservação da Natureza, do meio ambiente e da sociedade humana global.

Com a evolução recente dos trabalhos científicos, havia também provas de que o modelo de crescimento industrial vinha provocando

níveis crescentes de poluição das indústrias, e que seria importante encontrar soluções para o desenvolvimento industrial e a urbanização acelerada. Outro argumento era o impacto da poluição sobre a saúde humana, em função da má qualidade da água e do ar que comprometia a saúde e a qualidade de vida. Havia a registrar, ainda, a degradação dos ecossistemas e a perda de vegetação e vida animal, exigindo estratégias no plano global.

Para assumir o cargo de secretário geral da Conferência foi escolhido o empresário canadense, Maurice Strong, que vinha da área de petróleo e minerais. Durante os anos da Grande Depressão ele vivera na extrema pobreza, com o pai desempregado e a mãe doente mental. Sua experiência de vida o tornou sensível aos problemas sociais e relativos à pobreza. Ele iniciou sua vida profissional como empresário, em Alberta, e se tornou presidente da Power Corporation do Canadá até 1966. Strong praticava a filantropia e se considerava “um socialista na ideologia e um capitalista na metodologia”.

Em Estocolmo o tema principal era a degradação do meio ambiente urbano nas últimas décadas, e que adquiria cada vez mais uma dimensão “global”. Paulo Nogueira Neto, que foi nosso secretário na SEMA, atesta que “em São Paulo a poluição era brutal. A gasolina era da pior qualidade e quase toda grande cidade brasileira tinha sérios problemas de poluição”. Ele visitava os governadores e os convidava a criar Secretarias de Meio Ambiente em seus estados.¹⁴

As Nações Unidas estavam dispostas a encontrar solução para deter a má qualidade da água e os efeitos negativos dos desastres naturais. Além de limitar a ação dos pesticidas na agricultura, havia também a preocupação com os metais pesados que vinham sendo lançados diretamente na Natureza.

Na ocasião Strong desenvolveu estratégias que ele iria explorar melhor na Conferência do Rio 20 anos depois. Começa, a rigor, em Estocolmo

a ascensão de uma das mais notáveis lideranças do século XX, voltadas para os desdobramentos do século XXI. Desde então, tornou-se evidente que ele confiava mais na sociedade civil para fazer a revolução ambiental, leia-se as ONGs e os empresários. No entanto, como secretário geral da Conferência, a principal missão de Strong foi negociar e apaziguar os conflitos entre governos, especialmente as tensões entre o Norte e o Sul.

Antes mesmo do início da Conferência, em sua fase preparatória, era evidente que o tema incomodava os governos, especialmente os países em desenvolvimento que reagiam a qualquer medida que pudesse atrapalhar o seu crescimento. Ao final, ficou evidente que o problema não se resumia a diferenças ocasionais entre os dois blocos, mas que havia sim, distâncias profundas entre os países ricos e os pobres. O ponto culminante do encontro foi quando o Brasil se rebelou reagindo contra qualquer tentativa de frear o desenvolvimento com medidas restritivas de caráter ambiental; e quando a primeira ministra Indira Ghandi declarou com convicção que “o maior inimigo do meio ambiente é a pobreza!”.

Mais do que grandes conquistas, Estocolmo deixou como legado a importância da legislação ambiental no plano global. Esta legislação se desenvolveu ao longo dos anos, comprovando que, em inúmeras questões, o problema ambiental ultrapassava as fronteiras de cada país e pertencia à esfera das Nações Unidas. Eis um ponto culminante em que o “vilão” assume o protagonismo e vira mocinho: o meio ambiente foi, de fato, o primeiro grande tema que emergiu vinculado à globalização, inaugurando, portanto, uma agenda global que iria se desdobrar nas décadas seguintes.

A Conferência promoveu “atitudes novas”, à margem do conservadorismo dos governos, como a cooperação com a comunidade científica e o uso efetivo da publicidade para proteger o meio ambiente. Na Declaração de Estocolmo, continha em um preâmbulo os 7 pontos principais, além dos

26 princípios que foram acordados no encontro. Ficou evidente que o mundo não seria mais o mesmo, e que crescera a necessidade de garantir “a perenidade de nossos recursos naturais”. “A Terra é uma só”. “Only one Earth”. É preciso cuidar e manter nosso pequeno e belo planeta.

Outro ponto importante foi a consciência de que havia uma enorme desigualdade entre os países e que as tensões e contradições entre a economia e o meio ambiente não poderiam ser ignoradas. Da mesma forma, havia diferenças insuperáveis entre o Norte e o Sul, agravando a distância social entre os países. Para aliviar tais diferenças seria necessário promover a transferência de tecnologia e entender que, nos países pobres, os problemas ambientais estão intrinsecamente ligados ao subdesenvolvimento e às desigualdades sociais. Esta reflexão seria capturada por Strong e as novas lideranças nos anos seguintes.

Como princípio geral estabeleceu-se que o meio ambiente teria que conviver com a agenda social e com os objetivos do desenvolvimento. Um economista polonês, o professor Ignacy Sachs, ouvido na Conferência, formulou pela primeira vez a ideia do ecodesenvolvimento, isto é, aquele modelo de desenvolvimento que não agride a Natureza, procurando subordinar a economia aos objetivos sociais e ambientais. Dando um primeiro passo em direção ao desenvolvimento sustentável, ele estabeleceu cinco dimensões importantes que deveriam evoluir harmoniosamente: a social, econômica, ecológica, territorial e cultural. Ele formulou ainda a proposta de economizar os recursos naturais. Em 1980 ele publicou um livro de referência sobre o tema, *Stratégies de l'écodéveloppement*.¹⁵

Outro avanço importante é que a Conferência de Estocolmo foi um fator indutor na criação dos órgãos ambientais que antes não existiam. O resultado concreto no plano internacional foi a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), liderado por Maurice Strong com sede em Nairobi, instituição que ele dirigiu e que

se tornou a vanguarda institucional nos diagnósticos e coleta de dados da área ambiental.

A Conferência estimulou a criação de órgãos e legislações ambientais nacionais, das quais o Brasil foi pioneiro. Em 1973, ainda convalescente de Estocolmo, o governo brasileiro cria a Secretaria Nacional de Meio Ambiente (SEMA), ligada ao poderoso Ministério do Interior, e sob a coordenação de um cientista ambientalista, Paulo Nogueira Neto. Ele recebeu *status* de ministro e lá permaneceu até 1985 quando o regime militar se encerra. Como reconhecimento por seu trabalho, participou da Comissão Brundtland e recebeu prêmios internacionais.¹⁶ O objetivo do órgão era fazer “a gestão ampla e centralizada dos recursos naturais brasileiros e realizar estudos sobre nossos ecossistemas. Além de criar parâmetros para o uso desses recursos”.

Em sua gestão, Nogueira Neto – um cientista e professor do Instituto de Biociências da USP, e fundador da Associação de Defesa da Flora e da Fauna –, foi responsável pela criação de 18 Estações Ecológicas que totalizam 3,2 milhões de hectares, ainda hoje preservados.

“Eu descobri Anavilhanas por acaso”, diz ele. “Era um grande arquipélago de ilhas fluviais com cerca de 100 km de extensão. Vi que era uma coisa maravilhosa e atraente para o turismo, pois lá não tem mosquitos. A água é tóxica para eles.”

Antes de deixar o cargo, Nogueira Neto criou, em 1981, a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), um vigoroso arcabouço aprovado pelo Congresso, e que até hoje está em vigor.¹⁷ O objetivo da lei era “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”. A lei foi depois recepcionada pela Constituição de 1988, garantindo sua perenidade.

Com esta lei, o Brasil assumiu a vanguarda da política ambiental e criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), que nunca fizemos funcionar completamente, mas que incluía o arcabouço completo do planejamento ambiental: o sistema de licenciamento e controle; o sistema de informações e de monitoramento ambiental.

O objetivo das novas regulações era compatibilizar “o desenvolvimento econômico com a utilização racional dos recursos ambientais, fazendo com que a exploração do meio ambiente ocorra em condições propícias à vida e à qualidade de vida”. A lei estabelecia critérios e padrões de qualidade ambiental. Incentivava o desenvolvimento de pesquisas tecnológicas orientadas para o uso racional de recursos ambientais. E promovia a preservação e restauração dos recursos ambientais. Havia, além disso, a obrigação de recuperar ou indenizar os danos ambientais impostos ao poluidor e ao predador. Era o consagrado princípio do Poluidor Pagador.

Criou-se pela mesma lei, um poderoso instrumento da política ambiental, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Este conselho foi dotado de poderes deliberativos, sinalizava o empoderamento da sociedade civil em parceria com os representantes do governo e dos estados, para garantir ao Brasil novos padrões de qualidade ambiental. O Conselho é dos únicos no mundo com poder deliberativo e autonomia para aprovar medidas e políticas ambientais.

Recomendou-se ainda o Zoneamento Ambiental, jamais corretamente aplicado, para incentivar o uso ordenado do território e a relação espaço-produção, regulando recursos e disciplinando as atividades produtivas. O zoneamento é uma fonte vigorosa de poder estatal, e instrumento jurídico de ordenamento do uso e da ocupação do solo.

Outro instrumento importante foi a Avaliação de Impacto Ambiental, o famoso Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) que se tornou indispensável ao licenciamento

ambiental das atividades produtivas ou às intervenções de infraestrutura. O EIA/RIMA pode ser antecipado pela licença prévia de instalação e operação. Criou-se ainda a Auditoria Ambiental.

Este fato político que ocorreu no Brasil, disseminou-se nas duas décadas seguintes como surgimento de ministérios e secretarias de meio ambiente que se espalharam pelo mundo. Na Noruega, Gro Brundtland, médica sanitária em Oslo, assume o Ministério do Meio Ambiente (1974-1979), o que de maneira inédita lhe serviu de trampolim para assumir o cargo de primeira ministra de seu país. Um feito inédito que só iria se repetir mais tarde, na Alemanha, com Angela Merkel. Os rastros de Estocolmo foram, portanto, duradouros.

A Conferência de Estocolmo não ofereceu no plano internacional os acordos e resultados esperados, mas proporcionou à área ambiental um conjunto de princípios e normas que se tornaram os elementos fundadores do Direito Ambiental moderno. A Declaração de Estocolmo produziu frutos graças a um preâmbulo, a 26 princípios e a um Plano de Ação composto de 109 recomendações que serviram de guia à política ambiental. O primeiro feito foi consagrar o direito ao meio ambiente e à qualidade de uma vida digna como equivalente ao direito à liberdade e à igualdade. Mais uma vez, nesse quesito, o Brasil foi o primeiro a inserir esses novos direitos no artigo 225 da nova Constituição democrática, graças ao deputado, advogado e ambientalista Fábio Feldman.

Ficou ainda estabelecido que os recursos naturais – terra, água, ar, flora e fauna – deveriam ser preservados, inclusive como “amostras representativas de ecossistemas naturais” – leia-se, tombamentos ambientais, o que significou um estímulo à criação de parques e unidades de conservação que se multiplicaram, inclusive no Brasil.

Afirmou-se ainda a preocupação em evitar o esgotamento futuro da capacidade da terra. A educação ambiental foi recomendada para as

comunidades locais. Houve um alerta para a necessidade de prevenir a poluição marinha. O planejamento e o ordenamento territorial foram recomendados para evitar a degradação do ambiente. Houve ainda especial preocupação com a desertificação e as questões ambientais em áreas de pobreza, introduzindo-se como princípio básico a prioridade ao desenvolvimento econômico e social, além da necessidade de que os países desenvolvidos apoiassem tecnologicamente os países em desenvolvimento. A ciência e a tecnologia foram entronizadas como parceiras do meio ambiente para melhorar o nível e rigor das pesquisas. A prevenção contra substâncias tóxicas comandou a agenda ambiental da Conferência de Estocolmo que reafirmou a soberania ambiental dos Estados, mas cobrou deles novas responsabilidades, e a necessidade de compensação de danos ambientais a outros Estados. Isto ocorreu, por exemplo, nos conflitos em torno do rio Reno, onde a Alemanha indenizou a Holanda por seus malfeitos, até que despoluiu o rio. Ficou, sobretudo, registrada a necessidade de compreender melhor a relação entre o meio ambiente e o desenvolvimento – algo que só iria se realizar 10 anos depois, com a Comissão Brundtland.

É importante destacar que antes e depois de Estocolmo os desastres ambientais dramaticamente se sucederam. Periodicamente, tais acidentes reavivavam os riscos e perigos contra o meio ambiente e apontavam suas vítimas, desconstruindo a visão otimista do desenvolvimento industrial que começou a esvanecer diante de dados, até então, desconhecidos sobre aquecimento global, chuvas ácidas, a destruição da camada de ozônio, a perda de biodiversidade e a extinção acelerada das espécies, além da degradação dos ecossistemas hídricos – temas emergentes que exigiam urgentes providências.

Antes mesmo da luta contra o DDT, na década de 1960, houve uma tragédia ambiental em Londres, em dezembro de 1952, quando o Big Smoke, uma névoa matadora tóxica, eliminou milhares de pessoas

em reação ao excesso de carvão queimado durante o severo inverno londrino, o que agravou a poluição. Houve ainda uma estranha “doença de Minamata”, no Japão, descoberta pela primeira vez em 1956, e causada pela contaminação por mercúrio através da água residual liberada pela indústria química Chisso, que durou de 1932 a 1968. O mercúrio provocou deformações na população local e nos peixes em uma tragédia sem precedentes.

Depois de Estocolmo os acidentes continuaram. Em Seveso, na Itália, houve o rompimento da armazenagem da indústria química em 1976. Houve ainda um vazamento nuclear em Three Mile Island, na Pensilvânia, em 1979 e um vazamento de gás em Bhopal, na Índia em 3 de dezembro de 1984. A tragédia nuclear em Chernobyl ocorreu em 1986, sob a responsabilidade do regime soviético e que assustou o mundo. Houve ainda o derramamento de óleo da Exxon Valdez no Alasca em 1989.

Poucos prestaram atenção, mas depois da Conferência de Estocolmo houve um embaraçoso hiato político que teve efeito amortecedor sobre a Agenda Ambiental Global. A agenda permaneceu, de fato, congelada por uma década em uma espécie de “síndrome de Estocolmo”.

A Comissão Brundtland e o acordo norte-sul: a invenção do desenvolvimento sustentável

A “invenção” do desenvolvimento sustentável foi um dos grandes legados do século XX que conseguimos transportar para este conflituoso e indefinido século XXI. Este legado deve ser creditado à Comissão Brundtland, oficialmente batizada de Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento, convocada pelas Nações Unidas e que desenvolveu seus trabalhos entre 1983 e 1987, agregando em torno de si nomes mundiais de grande expressão na área ambiental e política.

As “contradições entre o Norte e o Sul”, afloradas em Estocolmo, desde então, sempre estiveram à frente das negociações e dos fracassos

diplomáticos no plano ambiental, e ainda continuam. Em Estocolmo, a complexidade do problema obrigou os diplomatas a postergar decisões importantes, antes mesmo que a questão climática ganhasse urgência na Conferência do Rio, em 1992. A questão Norte-Sul só iria ganhar de novo evidência com a Comissão Brundtland, criada especialmente para fortalecer o meio ambiente dentro de uma nova estratégia multilateral das Nações Unidas.

A comissão foi presidida por uma mulher, Gro Brundtland, que as Nações Unidas selecionaram de maneira exemplar. Em primeiro lugar, por ser mulher em uma época em que o movimento feminista já manifestava sua presença no mundo, mas não tinha ainda atingido o poder e a influência que tem hoje.

Além disso, Gro vinha da Noruega e do mundo nórdico, onde a proximidade com a Natureza era um hábito, mas também uma virtude integrada à cultura nacional. A Noruega oferecia ainda um perfil de neutralidade diplomática no cenário internacional conturbado pelas diferenças e conflitos Norte-Sul. Lembremos que a mesma Noruega, iria negociar, poucos anos depois, os acordos de Oslo entre Israel e a Palestina.

Mas Gro tinha também fortes credenciais políticas. Ela era membro do Partido Trabalhista norueguês, de perfil social-democrata, além de ter começado sua carreira como médica sanitária na cidade de Oslo. Fez mestrado em Saúde Pública pela Universidade de Harvard e seria, em 1998, presidente da Organização Mundial de Saúde. Ela estava preparada para enfrentar as questões sociais que sensibilizavam os países em desenvolvimento.

Foi justamente sua militância na área da Saúde que a projetou para os altos cargos políticos que ocupou como ministra do Meio Ambiente e, a seguir, como primeira ministra da Noruega. Quando esteve no Brasil, Gro Brundtland fez uma interessante revelação: “sou o único exemplo mundial de autoridade que chegou ao cargo de primeira ministra a partir

de um mandato anterior como ministra de meio ambiente”. Um feito inédito que a tornou talhada para exercer o cargo.

Ela tinha, portanto, a militância social que agradaria aos países em desenvolvimento, além da experiência política necessária para negociar um acordo internacional envolvendo o meio ambiente, a questão social e os problemas do desenvolvimento, como as Nações Unidas pretendiam. Certamente, a ONU tinha grandes expectativas políticas quanto aos resultados desta comissão.

De fato, o grande problema multilateral das Nações Unidas era apaziguar as relações Norte-Sul que dificultaram a Conferência de Estocolmo. A missão política da recém-criada Comissão seria, portanto, encontrar uma solução política de alto nível para dois objetivos que pareciam incompatíveis: proteger o meio ambiente e, ao mesmo tempo, promover o crescimento econômico e combater a pobreza. Estes foram os assuntos polêmicos que não avançaram em Estocolmo. Quanto à questão ambiental, o mandato da Comissão era mudar o ritmo acelerado de destruição do planeta, uma vez que o ritmo da devastação vinha crescendo exponencialmente nos últimos anos.

Os trabalhos da Comissão só se encerraram em 1987 com o Relatório Brundtland, que foi publicado com um título sedutor e mediático: *Nosso Futuro Comum*. O relatório recomendava um novo princípio aglutinador que habilmente compatibilizava as três tendências em litígio: o meio ambiente, o desenvolvimento e o combate à pobreza. O novo modelo de desenvolvimento ganhou o nome de “desenvolvimento sustentável”. Tratava-se de um “preceito”, um princípio norteador estrategicamente orientado, e não de um “conceito” cientificamente rigoroso e verificável, mas como marco de referência a expressão não poderia ser melhor.

Ao contrário do que sempre se imagina, o termo desenvolvimento sustentável não surgiu na Comissão Brundtland. Em 1980, a International Union for the Conservation of Nature (IUCN)¹⁸ desenvolveu

uma estratégia conjunta com a PNUMA e a WWF que mencionava a ideia de “sustentabilidade”.

Lester Brown, editor do *World Watch*, cunhou em 1981 a expressão *building a sustainable society*, em um artigo publicado em sua prestigiada revista, *World Watch*. E em 1984 finalmente o Banco Mundial cunhou a expressão a partir de um texto intitulado *Carrying Capacity, Population Growth and Sustainable Development*, que foi publicado como *Internal Background Paper*.

A trajetória do desenvolvimento sustentável tem sido desde então cheia de avanços e recuos, mas também pontuada de êxitos e conquistas que nos revelam novos caminhos para a humanidade.

A pergunta central é: Ainda há tempo de mudar? O que a Comissão precisaria ter feito é operacionalizar o conceito de sustentabilidade, tornando-o verificável e numericamente controlável, algo que naquele contexto puramente diplomático, não foi possível.

O fato misterioso é que o difícil trabalho da Comissão, que abordou tantos temas polêmicos e de difícil solução, ficou registrado na memória coletiva apenas com uma frase lapidar, simples e curta, embora de grande efeito mediático:

“Desenvolvimento Sustentável é satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a habilidade das futuras gerações de satisfazer suas próprias necessidades.”

Esta foi a hábil fórmula política que definiu o “pacto entre as gerações” através do desenvolvimento sustentável. Crescer sem destruir. Já que não sabíamos, naquela época, como alcançar o ponto de chegada, poderíamos pelo menos anunciar o ponto de partida: um desejo, um propósito, e um compromisso de preservar os recursos naturais que poderiam garantir a reprodução da vida.

Com perspicácia política, o relatório final apelou para a necessidade de uma aliança entre as gerações para construir “*nosso futuro comum*”.¹⁹ Não devemos deixar para nossos filhos um planeta mais pobre do que o que recebemos de nossos pais, esta foi a mensagem que repercutiu como um mantra, repetida por todos os povos, em todos os lugares.

Na discussão final, o Relatório Brundtland não escondeu os riscos de calamidade ambiental que estavam a caminho, mas foi possível tratar estes desafios com otimismo e confiança. E que prazo teríamos nós para frear a destruição? A Comissão ofereceu uma data, nem tão próxima, nem tão distante: a virada do milênio, precisamente, o ano 2000. O prazo que parecia razoável foi, em realidade, curto demais.

Hoje, já avançados no curso do novo século, já percorremos um longo caminho. Estamos a 50 anos da pioneira Conferência de Estocolmo; a 30 da Conferência do Rio e a mais de 30 anos da Comissão Brundtland, que encerrou seus trabalhos em 1987. Percorrendo desde seu nascimento a evolução do movimento ambientalista, vemos que sua visão antecipatória os converteu de vilões em mocinhos. Ao se defrontar com problemas vitais, eles mobilizaram seu instinto precursor. Mal compreendidos em sua época, despertaram a consciência coletiva, anunciando os novos tempos que estariam por vir.²⁰

Dando crédito aos países em desenvolvimento, o Relatório Brundtland foi severo em sua crítica contra o consumismo elevado dos países do Primeiro Mundo, os principais responsáveis pela crise ambiental, pela pobreza dos países do Terceiro Mundo, e o maior obstáculo para se alcançar um desenvolvimento mais igualitário e equilibrado. Esta visão seria também transferida para a Conferência de 1992, no famoso capítulo IV da Agenda 21 que recomendava “novos padrões de produção e consumo” para o processo de desenvolvimento.

O desenvolvimento sustentável, que hoje se tornou um lugar comum no vocabulário internacional dos governos, contagiou também a sociedade civil e as empresas. A publicação do famoso Relatório transformou o desenvolvimento sustentável em símbolo e esperança de uma Era marcada por um novo paradigma de desenvolvimento. De lá para cá, em um movimento contagiante, todas as políticas públicas relevantes têm sido submetidas a esta nova clivagem.

O desenvolvimento sustentável reservou ao Brasil um papel de liderança natural, por sermos nós os detentores do maior estoque de recursos naturais e de biodiversidade do planeta – além de sermos líderes em energia renovável. O que nos posiciona no centro da transição energética e do desenvolvimento da biotecnologia gerada a partir da biodiversidade.

O relatório “Nosso Futuro Comum” foi um poderoso sinal de alerta que fez com que a Assembleia Geral das Nações Unidas recomendasse a realização de uma nova Conferência internacional para avaliar esses e outros grandes impactos sofridos pelo meio ambiente e aprovar uma agenda de ações para enfrentar estes problemas. Assim nasceu a ideia da “Conferência das Nações Unidas de Meio Ambiente e Desenvolvimento – a Rio 92”.

O desenvolvimento sustentável e a economia verde

Desde Estocolmo, existia uma corrente ligada à economia verde, originária da chamada Economia Ecológica (Eco Eco). O grupo vivia questionando as estatísticas oficiais ultrapassadas, como é o caso do PIB que mede a riqueza das nações desconsiderando os efeitos negativos que provocam na própria economia em função da destruição irreversível do meio ambiente. O grupo pregava a utilização de instrumentos econômicos capazes de medir o desgaste e a superexploração do planeta. A corrente vem pregando há décadas a utilização de instrumentos econômicos como eixo principal de uma política ambiental sustentável e corretiva. Caberia a esses instrumentos

fiscais e tributários diminuir a destruição e não subsidiar a exploração nociva dos recursos naturais cada vez mais escassos. Hazel Henderson, Lester Brown e Herman Daly têm sido expoentes destas mudanças que surgiram no coração das economias desenvolvidas.

Outra vertente da economia verde veio das empresas que se converteram ao desenvolvimento sustentável melhorando a gestão ambiental, diminuindo resíduos e impactos negativos sobre o meio ambiente. Este grupo não deve ser confundido com outro, o do *green washing*, que realiza ações exemplares mais para consumo mediático do que para aliviar o impacto sobre o meio ambiente.

A visão da “economia verde”, que representa um enorme avanço em busca do equilíbrio e da sustentabilidade ambiental, recebeu às vésperas da Rio +20 severas críticas de uma corrente socialista ligada à Igreja, que cultiva os votos de pobreza e a drástica diminuição do consumo. Tal corrente se recusa a adotar o desenvolvimento sustentável como parâmetro da mudança, e prefere utilizar sua variante, o termo “sustentabilidade” para livrar-se do compromisso com o desenvolvimento. Desenvolvimento zero é seu compromisso recôndito.

Outra vertente, que eu caracterizo como macroeconômica, viu na economia verde o ponto de inflexão que pode tirar da estagnação alguns países como o Brasil. Nesse caso, para recuperar o nível dos investimentos caberia adotar a fórmula keynesiana do New Deal Verde, sugerida em uma reunião do G7 em 2009, logo após a crise global que assolou a economia mundial. A ideia seria investir na Nova Economia: energias renováveis, biotecnologia, turismo ecológico, economia circular e outras atividades que poderiam iniciar uma nova etapa que caracterizamos como “neodesenvolvimentismo sustentável”. Esta proposta, nós a apresentamos no Fórum Nacional do ministro Reis Velloso às vésperas da Rio +20²¹, dedicada à economia verde.

O ponto principal é que os verdes foram desde o início rebeldes e inovadores. A despeito de alguns exageros e idiossincrasias, eles anteciparam grandes mudanças ao denunciar a devastação ambiental que se tornou exponencial a partir dos anos 1950 do século passado. Eles foram inovadores no uso precursor da tecnologia digital e da comunicação em rede, aplicando um novo modelo de alianças com *stakeholders* para implementar o desenvolvimento sustentável. Este é um termo que Sérgio Trindade, um experimentado consultor da ONU, introduziu no corpo da Agenda 21 e que hoje se generalizou como termo que promove os “parceiros do desenvolvimento sustentável”.

O conceito de governança foi também aplicado com êxito na área ambiental que, mais do que qualquer outra, depende de negociações transversais e de cooperação intergovernamental para desenvolver com êxito suas políticas. A inovação em seus mais diferentes aspectos está, portanto, no âmago do ambientalismo desde suas origens.

O processo de implantação deste novo modelo de desenvolvimento sustentável foi concebido pela Comissão Brundtland para entrar em vigor a partir do ano 2000, na virada do milênio. No entanto, apesar de alguns importantes avanços institucionais introduzidos, os contornos do desenvolvimento sustentável continuam ainda indefinidos.

Trinta anos se passaram desde que a Comissão Brundtland adotou a fórmula inovadora do desenvolvimento sustentável. Ao encerrar os seus trabalhos em nome de uma comissão de notáveis, este Relatório, ao contrário de outros tantos que permaneceram ignorados ou esquecidos na gaveta, acabou destinado a ser um grande sucesso, espalhando-se pelo mundo com a velocidade de um meteoro. *Nosso Futuro Comum*, distribuiu logo que foi publicado, 30 milhões de exemplares em 30 línguas diferentes. Uma contagem reveladora, datada de 2013, registrou que o termo “desenvolvimento sustentável” produziu desde o seu início, 335 milhões de entradas no Google.

Como prova de sua popularidade na internet, o “desenvolvimento sustentável” tem o seu lugar garantido no coração da sociedade global, pois é agora membro do Facebook. A União Europeia, a União Africana e a OEA nomearam o “desenvolvimento sustentável” como seus *policy goals*. Universidades do mundo inteiro oferecem programas acadêmicos de mestrado e doutorado em desenvolvimento sustentável.

As Nações Unidas, mantém uma “Plataforma de Conhecimento do Desenvolvimento Sustentável”. Associações de Pequenos Fazendeiros oferecem fundos de desenvolvimento sustentável aos seus associados. E o Conselho Mundial e Empresarial de Desenvolvimento Sustentável, que despontou na Conferência do Rio, em 1992, por inspiração de Maurice Strong, hoje, mantém sede em Genebra, Washington e Bruxelas. Temos no Brasil a sua sucursal sempre atuante, o CBDES.

A questão climática e a mudança do modelo energético: Um novo ciclo da civilização

Devemos reconhecer que, se houve importante diminuição na geração de resíduos nas empresas, por outro lado, o eixo da crise ambiental se alterou. O principal problema da pauta ambiental nos dias de hoje é o das mudanças climáticas, cujo agravamento nos obriga a replanejar nosso futuro para 2050. O caminho tem sido árduo e difícil, pois estamos diante de uma radical mudança no paradigma civilizatório, cujo centro propulsor, aprendemos depois, é a substituição do modelo energético dos combustíveis fósseis para diferentes modelos de energia renovável.

Este é um penoso aprendizado que se tornou imprescindível para enfrentar as calamidades ambientais: inundações, furacões, secas, desabamentos de encostas, além do derretimento das geleiras e do aquecimento e elevação do nível do mar. A tragédia afeta mais diretamente as populações pobres e desprotegidas nas áreas quentes

do planeta, e seus custos crescentes não conseguem ser absorvidos pelo orçamento governamental.

Aguarda-se a várias décadas, com o apoio de conferências e tratados, alguma forma eficaz de cooperação econômica Norte-Sul. Precisamos ainda inverter a correlação de forças entre a intervenção humana e seus ganhos imediatos e a conservação da Natureza como garantia para o futuro. A conexão entre os temas ambientais e os de natureza econômico-social vêm se desdobrando ao longo do tempo de forma cada vez mais abrangente, comprovando que a visão da Comissão Brundtland estava absolutamente correta.

Relembrando aqueles anos críticos da década de 1980 em que a Comissão Brundtland foi criada, percebemos que os dramas ambientais ganharam, desde então, maior visibilidade. A partir disso iríamos presenciar também a entrada em cena de um novo ator estratégico, com o envolvimento crescente dos cientistas que denunciam a gravidade da crise ambiental e os riscos e ameaças à vida no planeta. Este movimento de cunho científico iniciou-se com as manifestações de Robert Oppenheimer nos anos de 1940 e 1950, o pai da bomba atômica, e de Albert Einstein, entre outros, contra as ameaças de uma guerra nuclear provocadas pela corrida armamentista.

Tais denúncias adquirem, agora, uma nova dimensão institucional com as manifestações da comunidade científica contra o efeito estufa, um fenômeno já identificado desde o século XIX, mas que ampliou os seus malefícios ao longo do século XX. O movimento culminou com a criação inédita do Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), antes mesmo da Conferência de 1992.

Sem o perceber vivíamos no coração do capitalismo moderno o esgotamento do ciclo iniciado pela Revolução Industrial na Inglaterra (1760). Esta vocação expansionista que conduzia o homem a dominar e destruir a natureza, parece que tinha agora data marcada para terminar.

Ao avançar na década de 1990, ocorreu uma outra revolução silenciosa embora de maior impacto prático. Em sentido inverso, a consciência coletiva começou a trabalhar em favor da despoluição dos grandes rios, que eram pontos de referência da cultura dos povos, iniciando a despoluição do Reno, do Sena e do Tâmsa. A ideia de despoluir começava a se tornar um sonho viável.

Empresários pioneiros aderiam à causa ambiental. O presidente da INTEL, ao visitar sua cidade natal descobriu que o rio de sua infância quase havia desaparecido e isto despertou sua consciência ambiental. Ele doou 250 milhões de dólares para a Conservation International, uma organização não governamental de caráter científico e empresarial, da qual se tornou presidente. Com esse gesto, ele ajudou a salvar boa parte da biodiversidade mundial ao investir em inteligentes *hotspots*, pontos de alta concentração territorial das espécies ameaçadas.

Esta nova “visão conservacionista”, mobiliza empresários importantes e artistas como Harrison Ford e Julia Roberts. Enquanto isso, rios ilustres como o Tâmsa, que haviam sido envenenados pelos esgotos e a poluição industrial de Londres, já a essa altura haviam sido despoluídos e recuperavam a vida. A ação ambiental efetiva começava a prestar os seus serviços. A revolução ambiental estava em curso.

Mesmo assim, os problemas ambientais foram se agravando com a extinção em massa das espécies e o aquecimento global. As baleias e os peixes se extinguíam com a pesca predatória, auxiliada pelas novas tecnologias de detecção dos cardumes. A espécie humana cada vez mais voraz, em vez de pescar peixes, pescava cardumes, e a motosserra derrubava em um só dia árvores que um machado levaria décadas para destruir. Em suma, a tecnologia que poderia trabalhar a favor da vida erguia o seu poder contra nós. Tudo parece anunciar que a espécie humana se destina a um futuro solitário e desguarnecido e que nossa

civilização ao acelerar a morte dos ecossistemas, que amenizam o clima e nos fornecem água, torna sua própria extinção inevitável.

Hoje mesmo as florestas estão em chamas que devoram o Pantanal e a Amazônia, mas também as árvores da Califórnia e de outras partes do mundo. As áreas verdes e as calotas geladas da Terra, que funcionaram durante milhões de anos como colchão protetor do clima, rapidamente diminuem de tamanho. Mais da metade já foi embora, multiplicando a fome e a escassez em áreas, agora, desertificadas e inférteis. Todos esses fenômenos têm consequências imprevisíveis.

Não resta dúvida que a crise ambiental é fruto de erros ou descuidos do comportamento humano. A África, que durante séculos foi palco de memoráveis aventuras nas selvas, está sem vegetação, e sem rios e sem água, miserável e doente. E, além disso, superpovoada. Lagos desaparecem em diversos continentes. A crise ambiental promoveu a existência de um novo tipo de vítimas: os refugiados ambientais, que inspiram Sebastião Salgado.

As migrações em massa de africanos para a Europa, fugindo das guerras, das secas e da fome, é o retrato de uma população em fuga em busca de um lugar mais rico e mais seguro. A crise ambiental ganhou escala e contornos globais e dela ninguém escapa. Os refugiados ambientais se multiplicam em diferentes partes do mundo. No Brasil vivemos durante muito tempo o drama ecológico das secas nordestinas, que expulsaram pobres cidadãos brasileiros de suas terras rumo às grandes cidades, como São Paulo e Rio de Janeiro, que lhes deram precário abrigo.

Em nossas cidades se acumulam graves problemas ambientais urbanos: a moradia insalubre, a falta de saneamento e a convivência promíscua com o lixo. Tudo isto deixa evidente a relação indissolúvel entre o meio ambiente e a questão social, agravada pela violência e marginalidade urbanas. Este quadro desolador compromete nossa democracia,

exigindo maior consciência ambiental e social dos militantes do PSDB e de seus dirigentes políticos para que possam apontar o caminho certo.

Hoje, o maior problema de nosso futuro comum é o aquecimento global, que desestabilizou o ponto de equilíbrio do Holoceno. Foi este milagroso equilíbrio que nos garantiu um longo período de amenidade climática, que se confunde com o Eden de Adão e Eva, propagado pela *Bíblia*, mas, agora, tudo mudou. Somos todos vítimas potenciais das mesmas calamidades climáticas, das inundações e das secas, dos furacões e da irregularidade das chuvas que prejudica a agricultura – e que pode nos privar de alimentos. Esta crise anunciada vai atingir, em primeiro lugar, os mais pobres, mas não tardará a alcançar, também, os mais prósperos, quando uma minoria privilegiada for cerceada pela miséria e o desespero de uma maioria aflita. O problema ambiental, queiramos ou não, atinge, hoje, o coração da Humanidade.

Notas

¹RIESMAN, David. *La foule solitaire*. Paris: Artaud, 1964.

²Environment Protection Agency dos Estados Unidos, criada em 1962.

³TOURAINÉ, Alain. *Le Mouvement de Mai et le communisme utopique*, p. 30-31. TOURAINÉ, Alain. *La société post-industrielle*. Paris: Denoel, 1969.

⁴MCLUHAN, Marshal. *Understanding Media – the extension of man*. New York: MIT Press, 1994. (1. ed. 1964).

⁵BELL, Daniel (1964). *El fin de las ideologías*. Madrid: Editorial Tecnos, 1960.

⁶TOURAINÉ, Alain. *La Société Post-Industrielle*. Paris: Denoel, 1969. p. 1.

⁷TOURAINÉ, Alain. *La Société Post-Industrielle. Naissance d'une Société*. Paris: Denoel, 1969.

⁸ARON, Raymond. *Les désillusions du progrès. Essai sur la dialectique de la modernité*. Paris: Gallimard, 1969. (citação da contracapa).

⁹ILLICH, Ivan. *Libérer l'Ávenir. Appel à une révolution des institutions*. Paris: Seuil, 1971.

¹⁰ILLICH, Ivan. *Une société sans école*. Paris: Seuil, 1971; *La convivialité*. Paris: Seuil, 1973.

¹¹MEADOWS, Dennis e Donella. *Limites do Crescimento*, 1972.

¹²ARAÚJO, Gisele Ferreira. Responsabilidades no direito internacional do meio ambiente. In: *Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2008; DOS PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon. A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 6, 2009.

¹³Ibidem, p. 186-187.

¹⁴*Jornal da USP*, 6 de novembro de 2014.

¹⁵Sachs, Ignacy, *A terceira margem, em busca do ecodesenvolvimento*, São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

¹⁶Decreto 73.030 de 30 de outubro de 1973.

¹⁷Lei 6.938 de 1981.

¹⁸A IUCN foi criada em 5 de outubro de 1948 por Julian Huxley, com sede na Suíça.

¹⁹Nações Unidas, *Nosso Futuro Comum*, 1984.

²⁰Este foi o caso da invenção do Parlamento, com a Magna Carta de 1215, que se converte no parlamentarismo inglês mais de quatro séculos mais tarde, com a pacificação que resultou da Revolução Gloriosa de 1688.

O mesmo fenômeno criativo ocorreu com a invenção do presidencialismo e do federalismo americanos, extraídos da Constituição de 1787, ao nascerem todos juntos e inseparáveis como irmãos siameses. Esses três feitos extraordinários da Revolução Americana resultam do casamento feliz entre o contrato social de John Locke e a teoria do equilíbrio dos poderes de Montesquieu, obra de referência de 33 dos convencionais que aprovaram a Constituição americana. E esta Constituição inspirou a República dos jovens países libertos da colonização espanhola nas Américas.

²¹Fórum Nacional ministro Reis Velloso



Sesc Senac

2022-2026

Presidente

José Roberto Tadros

Vice-Presidente Administrativo

Antônio Florencio de Queiroz Júnior

Vice-Presidente Financeiro

Leandro Domingos Teixeira Pinto

Vice-Presidentes

1º Abram Abe Szajman
2º Luiz Carlos Bohn
3º Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante
Darci Piana

Diretores Financeiros

1º Ademir dos Santos
2º Ladislao Pedroso Monte

Diretores Administrativos

1º Marcelo Fernandes de Queiroz
2º Bernardo Peixoto dos Santos
Oliveira Sobrinho

Edison Ferreira de Araújo
José Aparecido da Costa Freire
José Wenceslau de Souza Júnior
José Marconi Medeiros de Souza
Sebastião de Oliveira Campos
Marcelo Baiocchi Carneiro
Raniery Araújo Coelho

Diretores

Abel Gomes da Rocha Filho
Aderson Santos da Frota
Alexandre Sampaio de Abreu
Ari Faria Bittencourt
Armando Vergílio dos Santos Júnior
Hélio Dagnoni

Idalberto Luiz Moro
Ivo Dall'acqua Junior
Itelvino Pisoni
José Lino Sepulcri
Kelsor Gonçalves Fernandes
Maurício Aragão Feijó

Marcos Antonio Carneiro Lameira
Maurício Cavalcante Filizola
Nadim Elias Donato Filho
Nilo Ítalo Zampieri Júnior
Rubens Torres Medrano

Conselho Fiscal

Carlos de Souza Andrade

Domingos Tavares de Sousa

Valdemir Alves do Nascimento

Suplentes da Diretoria

André Luiz Roncatto
Antonio de Sousa Freitas
Daniel da Silva Amado Felício
Daniel Mesquita Coelho
Denis Oliveira Cavalcante
Edimilson Pereira de Assis
Francisco Valdenir Machado Elias
Geraldo Vieira Rocha
Gilberto de Andrade Costa

Guilherme Marconi Coutinho De Souza
Hercílio Araújo Diniz Filho
Jadir Correa da Costa
James Thorp Neto
Jeferson Furlan Nazario
Jorge Luiz das Neves Moraes
José Gilton Pereira Lima
Josué Souza Rocha
José Marcos de Andrade

José Carlos Raposo Barbosa
Luis Antonio Bezerra Lacerda
Marco Sérgio Pessoz
Marco Aurélio Sprovieri Rodrigues
Ozeas Gomes da Silva
Paulo Rogério Tadros
Pedro Jucá de Oliveira
Pedro Coelho Nasser
Renato Campos Carvalho

Suplentes do Conselho Fiscal

Ana Luiza Araújo Freire Soares

Lázaro Luiz Gonzaga

Hugo Lima França

Carta Mensal