



## **Modernização da infraestrutura de conhecimento e da difusão de informações sobre política pública de defesa do consumidor**

Projeto de Cooperação Técnica UNESCO- 914BRZ5018

**“Direitos dos Consumidores na Sociedade do Conhecimento – em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura”**

Consultor: **Emir Sader**

## RESUMO DO PROJETO

<b>Título</b>	Direitos dos Consumidores na Sociedade do Conhecimento – em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
<b>Contraparte</b>	Departamento de Projetos e Políticas de Direitos Coletivos e Difusos – DPPDD – Secretaria Nacional do Consumidor – SENACON - Ministério da Justiça e Segurança Pública
<b>Resultados</b>	<p><b>Objetivo Imediato 1:</b> Modernização da infraestrutura de conhecimento e da difusão de informações sobre política pública de defesa do consumidor</p> <p><b>Resultado 1.2:</b> Modelo institucional e de gestão da Secretaria Nacional do Consumidor aprimorados e atualizados</p> <p><b>Atividade 1.2.5:</b> Desenvolver estudos sobre as melhores práticas no Brasil e no mundo para fortalecer a segurança jurídica do arcabouço legal do direito do consumidor, com produção de um guia de orientação.</p>
<b>Atividades principais</b>	<p><b>PRODUTO 1 – Plano de trabalho e metodologia</b></p> <p><b>Atividade 1.1:</b> Definir e apresentar o plano de trabalho, com cronograma e detalhamento de etapas;</p> <p><b>Atividade 1.2:</b> Definir e apresentar a metodologia do trabalho.</p> <p><b>PRODUTO 2 – Mapeamento das atividades do DPPDD</b></p> <p><b>Atividade 2.1:</b> Mapeamento das atividades do Departamento;</p> <p><b>Atividade 2.2:</b> Divisão das atribuições por coordenação geral, por coordenação e por divisão;</p> <p><b>Atividade 2.3:</b> Elaborar proposta de revisão das atribuições previstas na Atividade 2.2.</p> <p><b>PRODUTO 3 – Dimensionamento da força de trabalho da unidade</b></p> <p><b>Atividade 3.1:</b> Levantamento do tempo gasto em cada atividade</p> <p><b>Atividade 3.2:</b> Relatório analítico sobre a divisão das atribuições pelas unidades</p> <p><b>PRODUTO 4 – Elaboração de Manual de Atividades do DPPDD</b></p> <p><b>Atividade 4.1:</b> Minuta de Manual de Atividades do DPPDD por coordenação geral</p> <p><b>Atividade 4.2:</b> Revisão e atualização do Manual de Elaboração de Projetos para o FDD</p> <p><b>Atividade 4.3:</b> Revisão e atualização do arquivo modelo para submissão de projetos ao FDD “Plano de Trabalho.</p> <p><b>PRODUTO 5 – Elaboração de plano de ação para aplicação dos recursos do FDD</b></p> <p><b>Atividade 5.1:</b> Relatório da destinação dos recursos nos últimos 10 anos, por eixo;</p> <p><b>Atividade 5.2:</b> Análise do impacto das políticas públicas/projetos financiados pelo FDD de acordo com o relatório da Atividade 5.1;</p> <p><b>Atividade 5.3:</b> Proposta de plano de ação para aplicação dos recursos nos próximos anos, considerando o mapeamento das atividades;</p> <p><b>PRODUTO 6 – Diretrizes para priorização da agenda dos eixos temáticos do FDD</b></p> <p><b>Atividade 6.1:</b> Propor diretrizes de priorização da agenda dos projetos por eixo temático</p> <p><b>PRODUTO 7 – Relatório final</b></p> <p><b>Atividade 7.1:</b> Elaborar relatório final dos trabalhos realizados.</p>
<b>Duração</b>	11 meses

## 1 Introdução

Este Produto é o sexto de uma série de sete produtos que compõe o presente contrato, e tem como objetivo sugerir “Diretrizes para priorização da agenda dos eixos temáticos do FDD”. Convém, neste sentido, realizar uma breve contextualização sobre a finalidade do Fundo, conforme consignado no Decreto nº 1.306/1994, suas fontes de recursos, sua constituição e as atribuições do Comitê Gestor.

### 1.1 Finalidade do FDD

O Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), criado pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos.

### 1.2 Constituem recursos do FDD, o produto da arrecadação:

I - das condenações judiciais de que tratam os arts. 11 (*Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.*) e 13 (*Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.*), da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985;

II - das multas e indenizações decorrentes da aplicação da Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, (*Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da*

*Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências) desde que não destinadas à reparação de danos a interesses individuais;*

III - dos valores destinados à União em virtude da aplicação da multa prevista no art. 57 e seu parágrafo único e do produto de indenização prevista no art. 100, parágrafo único, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990; (*Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.*)

IV - das condenações judiciais de que trata o parágrafo 2º, do art. 2º, da Lei nº 7.913, de 7 de dezembro de 1989; (*Dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários.*)

V - das multas referidas no art. 84, da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994; (*Revogado pela Lei nº 12.529, de 2011*).

VI - dos rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do Fundo;

VII - de outras receitas que vierem a ser destinada ao Fundo;

VIII - de doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras.

### **1.3 Constituição do Comitê Gestor do Fundo de Direitos Coletivos e Difusos**

O FDD será gerido pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD), órgão colegiado integrante da estrutura organizacional do Ministério da Justiça, com sede em Brasília, e composto pelos seguintes membros:

I - um representante da Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça, que o presidirá; (Redação dada pelo Decreto nº 7.738, de 2012).

II - um representante do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal;

III - um representante do Ministério da Cultura;

IV - um representante do Ministério da Saúde vinculado à área de vigilância sanitária;

V - um representante do Ministério da Fazenda;

VI - um representante do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE;

VII - um representante do Ministério Público Federal;

VIII - três representantes de entidades civis que atendam aos pressupostos dos incisos I e II, do art. 5º, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

#### **1.4 Das Competências do CFDD:**

I - zelar pela aplicação dos recursos na consecução dos objetivos previstos nas Leis nºs 7.347, de 1985, 7.853, de 1989, 7.913, de 1989, 8.078, de 1990 e 8.884, de 1994, no âmbito do disposto no art. 1º deste Decreto;

II - aprovar convênios e contratos, a serem firmados pela Secretaria-Executiva do Conselho, objetivando atender ao disposto no inciso I deste artigo;

III - examinar e aprovar projetos de reconstituição de bens lesados, inclusive os de caráter científico e de pesquisa;

IV - promover, por meio de órgãos da administração pública e de entidades civis interessadas, eventos educativos ou científicos;

V - fazer editar, inclusive em colaboração com órgãos oficiais, material informativo sobre as matérias mencionadas no art. 1º deste Decreto;

VI - promover atividades e eventos que contribuam para a difusão da cultura, da proteção ao meio ambiente, do consumidor, da livre concorrência, do patrimônio histórico, artístico, estético, turístico, paisagístico e de outros interesses difusos e coletivos;

VII - examinar e aprovar os projetos de modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas às áreas a que se refere o art. 1º deste Decreto;

VIII - elaborar o seu regimento interno.

Após essa breve explanação sobre a finalidade do Fundo, suas fontes de recursos, sua constituição e as atribuições do Comitê Gestor, é interessante relembrar os detalhes dos cinco eixos definidos para atendimento das políticas públicas com os recursos do FDD, conforme explanado no produto anterior, com a finalidade de consolidar um todo inteligível para o estabelecimento das “diretrizes para priorização da agenda dos eixos temáticos do FDD”, fulcro deste produto.

São os seguintes eixos, com seus respectivos subitens e explanação:

### **I - Promoção da Recuperação, Conservação e Preservação do meio ambiente**

- a) implementação de espaços territoriais especialmente protegidos relacionados à conectividade:** projetos que contribuam para a conectividade de diferentes espécies de espaços ambientais protegidos e fragmentos de vegetação nativa;
- b) conservação da água e das florestas:** projetos que contribuam para a conservação, restauração, recuperação e uso sustentável dos recursos florestais e hídricos, bem como projetos que promovam a conservação e recuperação de nascentes e áreas de preservação permanente, além da recuperação de áreas degradadas;
- c) promoção do consumo sustentável e da educação ambiental voltada para sustentabilidade:** projetos que promovam a educação ambiental e o consumo consciente e que valorizem a produção sustentável e o uso ambientalmente adequado dos recursos naturais. Os recursos solicitados poderão contemplar a elaboração de material pedagógico de apoio ao projeto de educação ambiental a ser empreendido;
- d) ações de manejo e gestão de resíduos sólidos:** projetos que incentivem o gerenciamento dos resíduos sólidos em áreas urbanas e rurais, contribuam para a implantação de políticas municipais ambientalmente corretas ou que promovam ações de redução, reutilização e reciclagem do lixo. Somente

poderão receber recursos os municípios que tiverem seu Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, conforme determina o art. 18 da Lei 12.305/10;

**e) conhecimentos tradicionais:** projetos que promovam o resgate, a valorização e a manutenção de práticas tradicionais de produção com base no uso sustentável dos recursos naturais, por meio de levantamentos, estudos, disseminação ou fortalecimento de tais práticas produtivas;

**f) fauna:** projetos que promovam a proteção do patrimônio da biodiversidade e a conservação das espécies da fauna brasileira, em especial das ameaçadas de extinção;

**g) fortalecimento da Gestão Ambiental Local:** projetos que promovam a implementação de mecanismos de gestão ambiental local, tais como: apoio à implementação do fundo municipal de meio ambiente, do Conselho Municipal de Meio Ambiente, sistema de licenciamento ambiental local, elaboração de legislação ambiental local, estruturação do setor de meio ambiente de municípios, a partir da compra de equipamentos e material permanente, capacitação para a equipe técnica da prefeitura responsável pela área ambiental, dentre outras ações; e

**h) fortalecimento das Instituições Públicas envolvidas na fiscalização e controle ambiental:** projetos que promovam a qualificação administrativa e operacional de órgãos governamentais ligados à fiscalização e controle de práticas lesivas ao meio ambiente, por meio do fomento a capacitações de equipes, criação e implementação de salas de situação, aquisição de equipamentos e material permanente, promoção de estratégias de articulação entre as instituições públicas envolvidas nessa missão (Ministério Público, Polícia Militar Ambiental, Polícia Civil, Ibama, OEMAS e Poder Judiciário) por meio da realização de seminários, reuniões de intercâmbio de agendas e organização de operações integradas.

## II - Proteção e Defesa do Consumidor

**a) educação para o consumo:** projetos que envolvam a elaboração de materiais informativos e de divulgação (cartilhas, livros, vídeos, cartazes e outros) e/ou a realização de eventos que versem sobre as temáticas de direitos do consumidor (tais como palestras, cursos, inclusive de especialização, seminários, congressos e outros), que visem a esclarecer aos agentes de mercado (consumidores, fornecedores e estado) sobre direitos básicos do consumidor, administração do orçamento familiar, consumo responsável de crédito, prevenção e combate ao superendividamento, pesquisa de preços, conscientização contra publicidades enganosas ou abusivas, responsabilidade socioambiental e consumo sustentável, alimentação saudável e segura, saúde suplementar, dentre outros;

**b) proteção à vida, saúde e segurança do consumidor:** projetos que apresentem estudos técnicos sobre acidentes de consumo e/ou a efetividade das campanhas de chamamento (recalls); que promovam campanhas educativas direcionadas ao público em geral sobre a importância do consumo seguro e do atendimento às campanhas de chamamento (recalls); que promovam estudos técnicos sobre a efetividade das políticas públicas de saúde e segurança dos consumidores; que fomentem a criação ou fortalecimento de redes locais de consumo seguro e saúde, por meio de congressos, palestras, seminários, workshops, oficinas temáticas, com vistas ao aperfeiçoamento do monitoramento dos dados e da prevenção de acidentes de consumo; projetos que viabilizem as parcerias entre órgãos públicos e entidades civis de proteção e defesa do consumidor e estabelecimentos de saúde para utilização do Sistema de Informações de Acidentes de Consumo - SIAC, por meio da organização de estrutura própria para armazenamento e monitoramento dos dados do sistema, bem como de pessoal capacitado para operar o SIAC e realizar a interlocução entre os profissionais de saúde e órgãos e entidades de proteção do consumidor;

**c) proteção ao direito à informação e alimentação saudável:** projetos que apresentem estudos técnicos e/ou campanhas educativas acerca da

compreensão do consumidor sobre a rotulagem e/ou publicidade de alimentos (informações nutricionais, informações obrigatórias de rotulagem, informações sobre a composição, informações enganosas e/ou abusivas, etc.); bem como projetos que promovam campanhas educativas direcionadas ao público em geral sobre a importância da alimentação saudável e do consumo seguro de alimentos, com vistas ao esclarecimento dos consumidores e ao estímulo para produção e comercialização de alimentos saudáveis e seguros;

**d) proteção do consumidor turista:** projetos que tenham como objetivo estimular o turismo seguro e responsável, considerando aspectos como informação e responsabilidade quanto ao cumprimento do CDC pelos fornecedores ligados a toda cadeia produtiva, considerando, ainda, a necessidade do aprimoramento da prestação de serviços nos diversos setores envolvidos;

**e) proteção do consumidor no comércio eletrônico:** projetos que tenham o objetivo de desenvolver estudos e ações que ampliem a proteção do consumidor no comércio eletrônico, considerando aspectos de confiança e boa-fé, bem como o estudo da Internet das coisas e da economia do compartilhamento;

**f) métodos alternativos de solução de controvérsias nas relações de consumo:** projetos que tenham como objetivo a implementação e o aprimoramento de métodos alternativos de solução de controvérsias, como a mediação e a arbitragem, nas relações de consumo;

**g) plataformas digitais e inteligência artificial:** projetos de desenvolvimento de plataformas digitais aptas à detecção e à solução de disputas massificadas de consumidores, bem como de coleta e interpretação de dados relacionados às controvérsias em relações de consumo;

**h) agências reguladoras e direito do consumidor:** projetos visando ao aprimoramento do diálogo entre as agências reguladoras e o Sistema Brasileiro de Defesa do Consumidor, inclusive quanto aos mecanismos de integração operacional dos entes públicos; e

**i) modernização administrativa:** projetos de modernização administrativa de órgãos governamentais ligados à proteção e defesa do consumidor, inclusive dando suporte à promoção e realização de seminários, programas de treinamento de pessoal, aprofundamento técnico e científico, especialização em conhecimentos jurídicos em matéria de relação de consumo e programas de estágio.

### **III – Promoção e Defesa da Concorrência**

**a) projetos educativos:** projetos que envolvam a elaboração de materiais informativos e de divulgação (cartilhas, livros, vídeos, cartazes e outros) e/ou a realização de eventos que versem sobre as temáticas de proteção à livre concorrência e à livre iniciativa (tais como palestras, cursos, seminários e congressos), que visem a (i) conscientizar as empresas, principalmente as de pequeno e médio porte, a respeito de práticas anticompetitivas, os seus prejuízos para o mercado e as sanções aplicáveis; (ii) esclarecer a sociedade e as diversas esferas de governo sobre a importância da livre concorrência e a identificação de prática de cartel e outras condutas abusivas ou anticoncorrenciais e da criação de barreiras à concorrência pela regulação econômica; (iii) promover a competitividade e a concorrência, dentre outros;

**b) proteção do ambiente concorrencial:** projetos relativos a: i) promoção de medidas dirigidas à eliminação de práticas que potencialmente ou efetivamente atinjam o equilíbrio natural do mercado, tais como cartéis, trustes, concertos de mercado e demais práticas artificiais que eliminem o direito de livre escolha do consumidor ou a formação natural de preços; ii) conscientização de que os consumidores são agentes de mercado com potencial para modificação do meio no qual se inserem a partir de comportamentos proativos como a denúncia perante órgãos competentes de práticas anticompetitivas, como formação de cartéis, venda casada, dentre outros;

**c) mercados regulados e concorrência:** projetos voltados à conscientização sobre o papel da defesa da concorrência e dos órgãos do Sistema Brasileiro de

Defesa da Concorrência - SBDC, no tocante à importância da função regulatória, incluindo as sugestões de aperfeiçoamento da estrutura e funcionamento dos entes reguladores e promoção de ações de cooperação técnica;

**d) estudos técnicos e acadêmicos:** projetos que promovam estudos técnicos e/ou acadêmicos sobre: cálculo de dano em cartéis e em outras condutas anticompetitivas, análise quantitativa de sanções pecuniárias, relação entre competitividade e concorrência, relação entre regulação e concorrência, implicações concorrenceis do comércio internacional (defesa comercial e defesa da concorrência), estrutura e dinâmica de mercados específicos, análises setoriais voltadas para a defesa da concorrência (abordando temas como controle societário, concentração de mercado, formação de preço, barreiras à entrada, dinâmica do setor, características dos produtos etc.), análises comparativas sobre a atuação antitruste em outras jurisdições, entre outros;

**e) advocacia da concorrência:** projetos relacionados à promoção do tema defesa da concorrência no meio empresarial, acadêmico, governamental, comunidade internacional, dentre outros, como forma de divulgar e debater os temas relacionados à concorrência e regulação e à atuação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC;

**f) métodos alternativos de solução de controvérsias nas relações concorrenceis:** projetos que tenham como objetivo a implementação e o aprimoramento de métodos alternativos de solução de controvérsias, como a mediação e a arbitragem, nas relações concorrenceis;

**g) relações entre direito da concorrência e defesa do consumidor:** projetos que abordem temas que sejam afeitos ao direito da concorrência e ao direito do consumidor, tendo em vista a existência de pontos de interseção entre as matérias; e

**h) modernização administrativa:** propostas de projetos que versem sobre a modernização administrativa de órgãos governamentais ligados ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC, inclusive dando suporte à

promoção e realização de seminários, programas de treinamento de pessoal, aprofundamento técnico, tecnológico e científico, especialização em conhecimentos jurídicos em matéria relacionadas a concorrência, lavagem de dinheiro e demais matérias correlatas e programas de estágio.

#### **IV - Patrimônio Cultural Brasileiro**

- a) salvaguarda de bens culturais de natureza imaterial:** projetos que apoiem comunidades e grupos sociais na realização de ações que visem à preservação de seus bens culturais de natureza imaterial;
- b) preservação dos bens culturais de natureza material:** projetos de restauração, conservação ou manutenção do patrimônio histórico ou artístico de natureza material; recuperação de sítios arqueológicos; revitalização de sítios históricos; preservação de bens móveis e integrados;
- c) fortalecimento das redes de gestão do patrimônio cultural:** projetos que tenham como objetivo a capacitação de técnicos e gestores em patrimônio cultural, a estruturação de órgãos estaduais e municipais de patrimônio e a elaboração de estudos que subsidiem a criação de legislação específica e de políticas públicas voltadas para a preservação do patrimônio cultural;
- d) educação patrimonial:** projetos que promovam o desenvolvimento de ações e/ou programas educativos, com vistas à preservação, democratização e difusão do patrimônio cultural brasileiro;
- e) pesquisa e documentação de bens culturais:** projetos que promovam a produção de conhecimento sobre bens culturais de natureza imaterial ou material através de levantamentos, inventários, instrução para processo de registro ou tombamento, dentre outros, visando o seu reconhecimento, preservação e salvaguarda;

- f) **preservação de acervos:** projetos de conservação, organização, digitalização, gestão eletrônica de documentos e divulgação de acervos de museus, bibliotecas, arquivos, centros de documentação e outras instituições de natureza semelhante, assim como pesquisas de memória e história, relacionadas a esses acervos; e
- g) **diversidade linguística:** projetos que promovam a produção de conhecimento sobre as línguas minoritárias faladas no Brasil, por meio de inventários, documentação audiovisual, interfaces digitais e publicações, em especial utilizando-se como suporte o Guia do Inventário Nacional da Diversidade Linguística, a partir das seguintes categorias: línguas indígenas, línguas de imigração, línguas crioulas e línguas afro-brasileiras.

## **V - Outros Direitos Difusos e Coletivos**

- a) **igualdade racial:** projetos voltados à promoção da igualdade racial, contemplando comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas, e iniciativas de formação, educação e fortalecimento de ações afirmativas, dentre outros;
- b) **acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência:** projetos voltados à acessibilidade e à inclusão de pessoas com deficiência, contemplando, dentre outros, a eliminação de barreiras físicas e culturais no acesso a direitos e serviços, auxiliando a alavancar seus processos comunicativos e sua independência. Entram no escopo dessa linha temática projetos envolvendo o desenvolvimento de ferramentas do mundo digital (softwares, aplicativos, programas etc.); o desenvolvimento de novas ferramentas comunicativas; a elaboração de projetos de acessibilidade em Museus e Centros Culturais; o apoio a projetos que promovam a inclusão de pessoas com deficiência, dentre outros;
- c) **proteção e inclusão de vulneráveis:** projetos voltados à proteção e à inclusão de vulneráveis, como crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência;

- d) acessibilidade e inclusão de pessoas em situação de vulnerabilidade social:** propostas de projetos voltados à acessibilidade, à inclusão, à inserção e à reinserção social de pessoas em situação de vulnerabilidade social por problemas relacionados, dentre outros, ao uso de álcool e outras drogas, à situação de migrante, de refugiado ou de presidiário, ao tráfico de pessoas e à população que se encontra em situação de rua;
- e) igualdade de gênero:** projetos que promovam ações voltadas ao enfrentamento das desigualdades de gênero e à garantia dos direitos e da autonomia das mulheres;
- f) prevenção e combate à violência contra a mulher:** projetos que promovam ações educacionais e culturais de prevenção à violência contra a mulher e ampliação do acesso das mulheres à justiça e aos serviços de segurança pública, bem como que incentivem a criação de redes de apoio e de serviços às mulheres vítimas de violência;
- g) projetos de natureza trabalhista:** projetos voltados à reparação de danos causados a bens e direitos coletivos ou difusos de natureza trabalhista, contemplando, dentre outros, o combate e a erradicação do trabalho escravo e do trabalho infantil, o combate às fraudes administrativas e a promoção da igualdade entre os trabalhadores; e
- h) patrimônio público e probidade administrativa:** projetos que contribuam para a prevenção, educação e combate sistêmico à prática de improbidade administrativa e de corrupção nas esferas federal, estadual e municipal, assim como programas que objetivem conscientizar os gestores sobre as melhores práticas de gestão, transparência e controle de recursos públicos.

## **2 Considerações sobre os Direitos Coletivos e Difusos**

## 2.1 Aspectos da Coletivização do Processo

A realidade jurídica atual testemunha a emergência de um novo paradigma jurídico-processual, conhecido como o fenômeno da coletivização do processo. Este fenômeno só pode ser compreendido corretamente quando consideramos suas motivações de natureza histórica, social e econômica, uma vez que as mudanças na esfera jurídica estão inexoravelmente ligadas ao momento histórico, social, econômico e cultural presente e pretérito. Essas transformações na sociedade exigiram uma evolução do direito, sob pena de se tornar obsoleto, anacrônico e, portanto, irrelevante, não cumprindo assim sua função social.

Assim, o direito processual coletivo, uma nova fase do direito processual, é o resultado de transformações que remontam à Revolução Industrial e seu impacto social, e pelas lutas e ideologias sociais desenvolvidas ao longo do século passado. O aumento da produção industrial e de bens de consumo, o desenvolvimento da economia e os conflitos sociais contribuíram para o enfraquecimento do liberalismo e sua ênfase no individualismo, dando lugar a uma visão social do direito, mais compatível com a realidade social contemporânea. Essa nova perspectiva visa contemplar o acesso à justiça para o maior número possível de pessoas, tornando os processos coletivos um instrumento necessário para o exercício eficaz da cidadania. A emergência deste novo paradigma jurídico-processual ocorreu devido à transição do modelo liberal para o social, refletindo uma crescente consciência de proporcionar um amplo acesso à justiça aos cidadãos, o que deu origem aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, que se constituem como o novo paradigma jurídico-processual.

O Código do Consumidor (Lei 8.078 de 11 de setembro de 1.990), no seu art. 81 pacificou a matéria concernente aos direitos difusos, coletivos e individuais coletivos, estabelecendo os seguintes conceitos:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. Interesses difusos. Como exemplo de direito difuso temos o direito do consumidor, o direito ambiental, a tutela do patrimônio público, social e paisagístico, o direito à saúde, à educação, dentre outros. Interesses ou direitos coletivos.

Como preleciona Xisto Tiago de Medeiros Neto (2004, p. 117), os direitos e interesses coletivos possuem as seguintes características:

- a) trans individualidade, manifestando-se por força da coletividade, não se conformando ao âmbito individual;
- b) abrangência de um número de indivíduos não determinado, porém determinável;
- c) relação jurídica base, isto é, existência de um vínculo associativo entre os integrantes do grupo, categoria ou classe ou entre esses e a parte contrária;
- d) indivisibilidade do interesse, não sendo possível o seu fracionamento entre os indivíduos integrantes do grupo, categoria ou classe, pois afeto a todos indistintamente e a nenhum pessoalmente. Interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. São aqueles de natureza divisível, cujos titulares são pessoas determinadas. Como exemplo pode-se apontar o caso de consumidores que adquiriram veículos cujas peças

saíram defeituosas de fábricas e também a hipótese de instituição de tributo inconstitucional.

Verificamos nestas duas hipóteses que mesmo havendo a possibilidade de a lesão atingir várias pessoas, cada uma delas, individualmente, poderá pleitear jurisdicionalmente a reparação a sua lesão, buscando atingir a preservação de seu bem jurídico.

A sociedade contemporânea vem passando por recentes avanços e transformações, provocados especialmente pelo complexo processo de coletivização ou transindividualização dos direitos. Assim, deve o direito responder, nos planos teórico e prático, aos crescentes e inusitados desafios e demandas dos conflitos de interesses de natureza metaindividual, ou seja, difusos e coletivos, tais como aqueles referentes às relações de consumo, ao meio ambiente, ao patrimônio público, a bioética e aos direitos humanos. Os processos coletivos são um dos mais destacados pontos de desenvolvimento do processo civil contemporâneo. Introduzidos no Brasil a partir da Lei da Ação Popular (4.717/65) e da Lei da Ação Civil Pública (7.437/85), com as importantes inovações processuais trazidas pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), constituem hoje uma das mais inovadoras e avançadas experiências do processo civil contemporâneo. Possuindo um secular e consolidado paradigma no direito norte-americano e em franca expansão em outros países, os processos coletivos constituem um importante polo de estudos do direito processual civil, reunindo características de um verdadeiro sistema processual, com regras, princípios próprios e modo de operação próprio. Os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos se inserem, portanto, dentro de um novo paradigma jurídico-processual, refletindo uma superação do individualismo liberal, e contribuindo para a consecução dos valores e interesses sociais.

## **2.2 Considerações sobre a evolução dos Direitos Coletivos e Difusos**

### **2.2.1 A adequabilidade do sistema brasileiro na destinação dos recursos do Fundo**

Na aplicação dos recursos do FDD, o CFDD é assistido por uma secretaria-executiva, composta por servidores públicos federais, responsável por instruir os processos administrativos a serem submetidos à deliberação do colegiado e de fiscalizar a execução dos projetos apoiados financeiramente com recursos do FDD. Os servidores da secretaria-executiva analisam os projetos e emitem pareceres sobre a adequação aos requisitos legais, bem como sobre a regularidade da aplicação dos recursos. O sistema decisório brasileiro na aplicação dos recursos do fundo é reconhecido como avançado em relação a outros países, por confiar a um conselho e não ao juiz a aplicação dos recursos oriundos de condenações em ações coletivas.

Em primeiro lugar, o sistema brasileiro confere maior transparência e accountability à aplicação dos recursos. Isso decorre (i) da centralização do órgão decisório; (ii) da participação do Ministério Público e representantes da sociedade civil organizada no órgão deliberativo; e (iii) da submissão do conselho aos mecanismos normais de fiscalização e controle dos recursos públicos, como Tribunal de Contas, Corregedoria-Geral, Ministério Público etc.

Em segundo lugar, o sistema brasileiro possui maior permeabilidade à influência social, em decorrência da maior transparência, da centralização do órgão decisório e da participação do Ministério Público e de representantes da sociedade civil organizada no órgão deliberativo. Isso permite que a decisão sobre a alocação dos recursos públicos sofra positiva influência da sociedade, o que se tornaria muito difícil se cada juiz pudesse escolher como aplicar os recursos (não que essa questão esteja totalmente pacificada, pois questionamentos existem).

Em terceiro lugar, o sistema brasileiro enseja a formulação de uma política pública de defesa dos interesses difusos e coletivos mais eficiente. A implantação de políticas públicas implica a escolha de prioridades na destinação de escassos recursos e bens públicos. A centralização do processo decisório no sistema brasileiro permite a definição de prioridades e a alocação dos recursos naquelas destinações que otimizam a satisfação da finalidade da lei. Não fosse assim, disso poderia resultar alocações de recursos de forma ineficiente (no sentido de maximização de bem-estar social) ou redundante com outras políticas estatais já em curso. Ao contrário, o sistema brasileiro confia a aplicação dos

recursos à disposição de conselheiros que possuem conhecimento técnico específico acerca das políticas nacionais do meio ambiente (Ministério do Meio Ambiente), consumidor (Ministério da Justiça), patrimônio histórico, estético, cultural e paisagístico (Ministério da Cultura) e defesa da ordem econômica (Conselho Administrativo de Defesa Econômica). Além disso, a maior transparência e a participação de representantes da sociedade civil organizada tornam o processo decisório mais permeável à influência social, permitindo a realização de escolhas de prioridades mais bem informada sobre as necessidades em todo país.

Em quarto lugar, o conselho, assistido pela secretaria-executiva, dispõe de estrutura técnica para aplicar e fiscalizar a aplicação dos recursos. Além dos conselheiros serem especialistas nas suas respectivas áreas de atuação (meio ambiente, patrimônio histórico, ordem econômica etc.), a secretaria-executiva possui servidores especialistas em contabilidade pública e aplicação de recursos públicos. Tais técnicos são capacitados a fazer análise e aprovação de prestação de contas, bem como realizar visitas periódicas para fiscalizar a correta aplicação dos recursos. Ao contrário do conselho, os juízes não têm formação nem apoio operacional para decidir a melhor aplicação dos recursos, avaliar projetos, liberar verbas e fiscalizar sua correta implementação.

Em quinto lugar, o sistema brasileiro tende a ser mais econômico, pois compartilha a mesma estrutura de análise e fiscalização de projetos que pode por isso se especializar (ganhos de escopo e de escala). A alternativa judicial-contratação de peritos e técnicos para cada ação- pode não ser, no agregado, a mais econômica.

Por fim, a centralização permite uma avaliação sistemática dos resultados dos projetos apresentados, e a consequente criação de uma massa crítica (dados e expertise) a respeito das melhores formas de aplicação dos recursos. Em outras palavras, a centralização permite que a avaliação dos projetos apoiados financeiramente com recursos do FDD sirva de experiência institucional a orientar a aplicação dos recursos no futuro (feed-back).

## **2.2.2 Controvérsias sobre a aplicação dos recursos do FDD**

A maioria das críticas encontradas na doutrina decorre de um obsoleto, falso ou parco conhecimento a respeito do efetivo funcionamento do CFDD. Neste sentido podemos destacar as seguintes:

### *1 Vinculação dos recursos à natureza e ao local do dano*

LEITE & DANTAS (1996, p. 78) sustentam que "corre-se o sério risco de se ter a aplicação das receitas do fundo totalmente desvirtuada da sua efetiva finalidade. Assim, os recursos obtidos com uma indenização decorrente de dano ambiental, por exemplo, poderão ser aplicados na reparação de lesões aos consumidores ou a pessoas portadoras de deficiência física, e vice-versa. Não haverá jamais a obrigatoriedade de se aplicar os recursos na recuperação daquele bem lesado que foi objeto ensejador da propositura da ação civil pública, podendo o conselho gestor do fundo destinar os recursos à reparação de outro bem". Por essa mesma razão, MACEDO JR. (2001, p. 764) propõe que: "A utilização do fundo para a reparação dos bens lesados impõe a necessidade da separação das verbas destinadas a cada área de acordo com a natureza do bem difuso lesado". Ocorre que, como visto anteriormente, já desde 1994 o art. 7.º do Dec. 1.306/94 determina que a aplicação dos recursos deve estar, na medida do possível, relacionada com a natureza da infração ou de dano causado. E, desde a Instrução Normativa 4/98, da Secretaria do Tesouro Nacional, os valores destinados ao FDD federal contam com registro específico de sua origem.

LEITE & DANTAS (1996, p. 81) sustentam ainda que os recursos "devem ser aplicados no mesmo local em que se deu a lesão ao bem". Ao contrário da hipótese analisada acima, não há norma determinando a aplicação de recursos no território que originou os recursos. "Considerando tratar-se de bens indivisíveis, a atividade do fundo não precisa estar condicionada ao local do dano, pois a compensação é do interesse afetado (por exemplo, do meio ambiente) e não dos sujeitos de alguma forma prejudicados" (SALLES 1998, p. 317). Do ponto de vista da função propedêutica do processo, todavia, é mesmo preferível que os recursos sejam atrelados, sempre que possível, à vista da comunidade que suportou o dano ("justiça reparativa"). No mesmo sentido, vide SALLES (1998, p. 317). Todavia, dadas as brutais diferenças regionais brasileiras, criar uma regra absoluta nesse sentido implicaria subtrair do CFDD a possibilidade de definir uma política nacional de proteção dos direitos difusos

mais eficiente. Por isso, conveniente preservar uma margem de discricionariedade do CFDD na aplicação dos recursos. No mesmo sentido, vide DELLORE (2005, p. 124).

## *2 Modernização administrativa*

MILLARÉ, SETZER & CASTANHO (2005, p. 9) criticam a possibilidade de aplicação dos recursos na modernização administrativa de órgãos públicos encarregados da defesa dos direitos difusos e coletivos. Segundo referidos autores, "não se justifica, sob nenhuma ótica, a previsão contida no art. 1.º, § 3.º da Lei 9.008/1995. Afinal, qual a relação entre a morte dos últimos exemplares de uma espécie ameaçada de extinção e a compra de computadores e impressoras para um órgão da Administração Pública? Por mais que o dano ambiental seja, em si, irreparável, a indenização paga deve reverter, de alguma forma, para a recomposição de outros bens ambientais, mas nunca ser destinada a modernizar as repartições públicas. Assim, por não reverter, nem indiretamente, em nenhum benefício ao bem difuso lesado, e por não haver parâmetros legais para a fixação dos valores máximos a serem destinados à modernização administrativa, o art. 1.º, § 3.º, da Lei 9.008/1995 foge, absolutamente, do espírito da Lei 7.347/1985". No mesmo sentido, MIRRA (2002, p. 335).

Os que formulam tais críticas estão comprehensivelmente preocupados com a possibilidade de o FDD ter sua finalidade frustrada mediante o uso de seus recursos para despesas que deveriam ser atendidas pelo orçamento ordinário dos entes públicos. Embora absolutamente comprehensíveis e legítimas as críticas, não parece ter andado mal o legislador ao prever a possibilidade de uso dos recursos para a modernização administrativa de órgãos públicos encarregados da tutela dos interesses difusos e coletivos (art. 1.º, § 3.º, da Lei 9.008/95). Parece uma obviedade dizer que a eficácia da proteção dos direitos difusos e coletivos pressupõe que os órgãos públicos encarregados dessa política estejam minimamente equipados e estruturados. Embora no mundo ideal todos os órgãos públicos devessem ter orçamento suficiente para equipar-se adequadamente ao atendimento de suas finalidades institucionais, a realidade de grande parte dos Municípios e de alguns Estados federados do Brasil é de aterradora penúria. Diante dessa situação, daria prova de grande insensibilidade

o legislador se não permitisse que os recursos do FDD pudessem servir para suprir a deficiência de determinados órgãos identificados pelo CFDD como essenciais à efetiva proteção dos direitos difusos e coletivos. É claro que os recursos do FDD não devem ser distribuídos pelo CFDD de forma a desincentivar o Poder Executivo a alocar orçamento público para essas finalidades. Mas esse risco é cerebrino, considerando o baixíssimo volume destinado a essa finalidade para todo Brasil atualmente pelo CFDD.

### *3 Perícias em ações civis públicas*

Polêmica é a possibilidade de utilização dos recursos do FDD para custear perícias em ações civis públicas. MIRRA (2002, p. 335), por exemplo, entende que o uso do dinheiro oriundo de condenações proferidas nas ações civis públicas ambientais para o custeio de perícias judiciais ou extrajudiciais não está autorizado pela disciplina legal e normativa da matéria, já que para tais finalidades existem dotações outras. No mesmo sentido, MAZZILLI (1997, p. 76). Em sentido contrário, MACEDO JR. (2001, p. 769), para quem a possibilidade de utilização dos recursos do FDD em perícias constitui "importante mecanismo para a prevenção de danos a interesses difusos e coletivos, o que se harmoniza plenamente com o espírito da LACP". É sabido que um dos grandes gargalos do processo coletivo - e, portanto, da própria tutela judicial dos direitos difusos e coletivos- é a realização da perícia, muitas vezes custosa e complexa. No sistema processual brasileiro, é ônus do autor antecipar despesas do processo, não podendo o juiz imputá-lo ao réu. Todavia, sendo os legitimados para a ação civil pública entes públicos ou entidades civis sem fins lucrativos, não raro o processo se confronta com anteparo intransponível: a falta de verbas para realização das perícias. Argumenta-se que o Estado deveria alocar recursos no orçamento do Poder Judiciário e do Ministério Público para realizar tais perícias, e que os recursos do FDD estariam sendo desviados para atender despesas estranhas ao seu objeto imediato. Mais uma vez, parece que tal solução ignora a realidade dos órgãos públicos e das entidades civis encarregados da defesa dos direitos difusos e coletivos no Brasil. Por isso, embora não esteja expressamente reconhecida na legislação atual, é absolutamente compatível com as finalidades gerais do FDD, na medida em que viabiliza que a ação civil pública seja manejada de forma eficaz. 60 Todavia, é indispensável que os

valores utilizados sejam restituídos ao FDD pelo causador do dano, ainda que posteriormente ao trânsito em julgado da sentença condenatória (BARBOSA E SILVA, 2008, p. 74 e MACEDO JR., 2001, p. 767.

#### *4 Operações emergenciais de prevenção a danos*

Outra polêmica diz respeito à possibilidade de utilização dos recursos do FDD de forma a custear operações emergenciais em matéria de meio ambiente, de forma preventiva, ficando posteriormente o causador do dano obrigado a ressarcir ao fundo os valores adiantados. Não existe, rigorosamente, uma proibição legal para que os recursos do FDD sejam aplicados desta forma. Seria um excesso de formalismo restringir a aplicação dos recursos à "reparação" dos danos se, muito melhor, a "prevenção" se afigura possível. Ocorre, entretanto, que o CFDD não está preparado, quer do ponto de vista legal, quer administrativo, para efetuar despesas de forma emergencial (a liberação dos recursos é precedida de um processo administrativo que pode demorar seis meses). Para a liberação emergencial em casos de calamidade seria necessária uma expressa autorização legal.

#### *5 Prestações pecuniárias ajustadas em Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)*

Embora o art. 13 da Lei 7.347/85 seja expresso apenas quanto aos recursos oriundos de condenações no âmbito de ações civis públicas, também os valores previstos em Termos de Ajustamento de Conduta devem ser destinados ao FDD. Obviamente, a Lei 7.347/85 não mencionou também os recursos oriundos de TAC, porque tal instrumento só veio a ser criado em 1990, pelo CDC (LGL\1990\40). Todavia, pelo fato de o TAC evitar a propositura da ação civil pública, não admitir a reversão dos recursos que nela deveriam ser revertidos ao FDD seria fraudar a finalidade da Lei 7.347/85. 62 Nesse sentido, MIRRA (2006, p. 10).

Uma situação sutilmente diferente é aquela em que o órgão público competente para firmar o TAC toma do compromissário uma obrigação alternativa à de pagamento em dinheiro. Em primeiro lugar, pelos mesmos fundamentos vistos anteriormente, sendo a finalidade precípua da ação civil pública a reparação dos danos, o TAC deve, preferencialmente, conter obrigações que atendam a essa finalidade. Não sendo a repriseição possível, admite-se a contribuição

pecuniária, devendo os recursos ser usados "da forma mais próxima possível" àquela ideal.

Nesse caso, a competência legal para fazer a escolha do modo alternativo da destinação dos recursos é indubitavelmente do CFDD. Isso não significa, necessariamente, que o órgão público que tomar o compromisso em um TAC só possa prever destinações de recursos ao FDD. Tal interpretação poderia gerar irrazoável engessamento, em detrimento da eficaz satisfação do interesse público. A melhor solução, que compatibiliza essas duas preocupações, será exigir que aqueles TAC, prevendo obrigações alternativas que não a reversão de quantia em dinheiro para o FDD, sejam previamente homologados pelo CFDD. Desta forma, preservam-se as competências legais do CFDD, no que tange à definição da destinação dos recursos oriundos da aplicação da Lei 7.347/85 e correlatas, sem tirar a inestimável contribuição que os órgãos públicos legitimados a tomar os TAC, por estarem próximos do local dos fatos, podem dar na decisão de aplicação dos referidos recursos.

## *6 Submissão dos recursos do FDD à Lei Orçamentária Anual (LOA)*

Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma lei elaborada pelo Poder Executivo que define os valores máximos que o governo estará autorizado a gastar em cada uma de suas ações orçamentárias. Esses limites só podem ser aumentados durante o exercício mediante autorização do Congresso Nacional concedendo créditos adicionais. Por outro lado, o Presidente da República pode, nos chamados "Decretos de Contingenciamento", limitar as despesas aquém dos limites autorizados pelo Congresso, tendo em vista necessidades de contenção de despesas. O FDD está sujeito tanto à lei orçamentária como aos decretos de contingenciamento. Alguns sustentam que a subordinação do FDD à lei orçamentária pode esvaziar as finalidades da LACP, pois basta ao Congresso Nacional não conceder créditos orçamentários ao FDD ou o Presidente da República contingenciá-los que a aplicação de seus recursos fica impedida. Essa preocupação não é sem razão, tendo em vista que, nos últimos anos, os créditos orçamentários (autorizações de despesa) foram significativamente inferiores ao montante arrecadado:

*Tabela 1 - dados da arrecadação do FDD*

<b>Fundo de Defesa de Direitos Difusos</b>	
<b>Ano</b>	<b>Arrecadação no período</b>
2014	R\$ 192.354.824,00
2015	R\$ 563.326.342,00
2016	R\$ 775.495.946,00
2017	R\$ 593.035.386,00
2018	R\$ 597.365.838,00
2019	R\$ 592.560.718,00
2020	R\$ 436.603.520,00
2021	R\$ 555.227.983,00
2022	R\$ 941.982.023,00
2023	R\$ 602.526.249,00
2024	R\$ 1.934.470.377,00
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 7.784.949.206,00</b>

Fonte: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/arrecadacao> - até 30/12/2024

*Tabela 2 – valores efetivamente disponibilizados (fonte: Senaçon)*

<b>Fundo de Defesa de Direitos Difusos</b>	
<b>Ano</b>	<b>Recursos disponíveis para aplicação no período</b>
2014	R\$ 6.432,035.00
2015	R\$ 5.768.680,00
2016	R\$ 4.856.504,00
2017	R\$ 3.400.000,00
2018	R\$ 3.522.463,00
2019	R\$ 693.220.695,00
2020	R\$ 101.281.578,00
2021	R\$ 33.662.610,00
2022	R\$ 65.587.603,00
2023	R\$ 68.993.122,00
2024	R\$ 110.712.381,29
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 1.097.655.503</b>

Trata-se, certamente, da maior objeção que se pode fazer ao sistema centralizado e administrativo de aplicação dos recursos oriundos das ações coletivas. Do ponto de vista constitucional, é incontornável, tendo em vista que, nos termos do art. 167, II, da CF/1988 (LGL\1988\3), é vedada a realização de

despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. A preocupação do legislador é razoável, pois seria impossível definir política fiscal sem controle do orçamento.

### *7 Aplicação de recursos mediante convênios*

BARBOSA E SILVA (2008, p. 67) defende que "a atuação do Conselho Gestor não pode ficar restrita à apreciação de projetos apresentados pela sociedade civil, pois, se assim permanecer, sempre revelará um certo privilégio a determinada região ou matéria, que naturalmente decorre de setores mais ativos da sociedade". Ocorre que o sistema de seleção de projetos pelo CFDD a partir de editais é a medida mais transparente de escolha de prioridades. O CFDD já possui mecanismos de indução da elaboração de projetos, para que atenda a áreas que defina previamente serem prioritárias, através de editais ou comunicados. Assim o fez, por exemplo, com a edição da Resolução 20/2008, onde são definidas as prioridades para aplicação, em 2008, dos recursos em cada área de proteção.

### *8 Falta de definição de política de aplicação dos recursos do FDD*

SALLES (1998, p. 315) criticou, em 1998, "a ausência de uma clara destinação de recursos recolhidos e de uma estratégia legal para gerência de seus recursos". Com efeito, a crítica, quando formulada (1998), era absolutamente pertinente. Somente em 2003 passou a haver uma definição da política de aplicação dos recursos do FDD. Nas palavras do seu então presidente: "em outubro de 2003, o Conselho aprovou a Resolução 11/2003, que redefiniu o trâmite administrativo para apreciação dos projetos apresentados. Ao invés dos projetos serem apreciados em ordem cronológica de apresentação, eles passaram a ser escolhidos por critério de prioridade e vantagem comparativa. O principal benefício foi inserir no procedimento um mecanismo que permita ao Conselho implementar uma política clara de aplicação dos recursos do Fundo. Quando assumi a presidência do CFDD, assombrou-me particularmente o fato de o Conselho não ter uma política de aplicação dos recursos públicos. As aprovações tinham como fundamento apenas a adequação do projeto aos requisitos formais da lei, mas nunca decorriam de uma política pública deliberada a priori para aplicação do dinheiro. Se os recursos do Fundo fossem ilimitados, isso não seria

problema. A realidade é que o Fundo não dispõe de orçamento capaz de contemplar todos os projetos que são apresentados. Era preciso criar uma forma que orientasse o Conselho a definir quais projetos mereciam ou não ser contemplados com recursos do Fundo. E o filtro para a escolha dos projetos prioritários é justamente a política de aplicação dos recursos" (BADIN, 2005, p. 5).

#### *9 Falta de independência do CFDD*

BARBOSA E SILVA (2008, p. 78), embora reconheça que as soluções plausíveis não são facilmente identificadas, sugere conferir maior independência ao CFDD, sobretudo com inteira autonomia para criar uma própria política de atuação. A crítica, posta em termos teóricos, não corresponde à identificação de uma real anomalia causada por qualquer "interferência política" no quotidiano do CFDD.

#### *10 Vinculação do CFDD à destinação determinada pelo juízo*

MIRRA (2006, p. 11) sustenta que "se a sentença impôs ao responsável o pagamento de quantia em dinheiro correspondente ao custo das medidas de reconstituição do bem ou recurso ambiental degradado e definiu, ela própria, quais medidas deverão ser adotadas, o organismo gestor do fundo não poderá empregar o dinheiro em medidas diversas". Pelo que foi exposto anteriormente, tal entendimento contraria o sistema legal brasileiro, que confiou à discrição do CFDD- e não do juiz- a definição dos meios para reparação ou compensação do dano em que devem os recursos ser aplicados. Além disso, em razões de limitações legais para a aplicação de recursos públicos (por exemplo, limites orçamentários ou existência de outras prioridades), o cumprimento de decisões judiciais pode ser impossível.

### 3 Diretrizes para a aplicação dos recursos do FDD

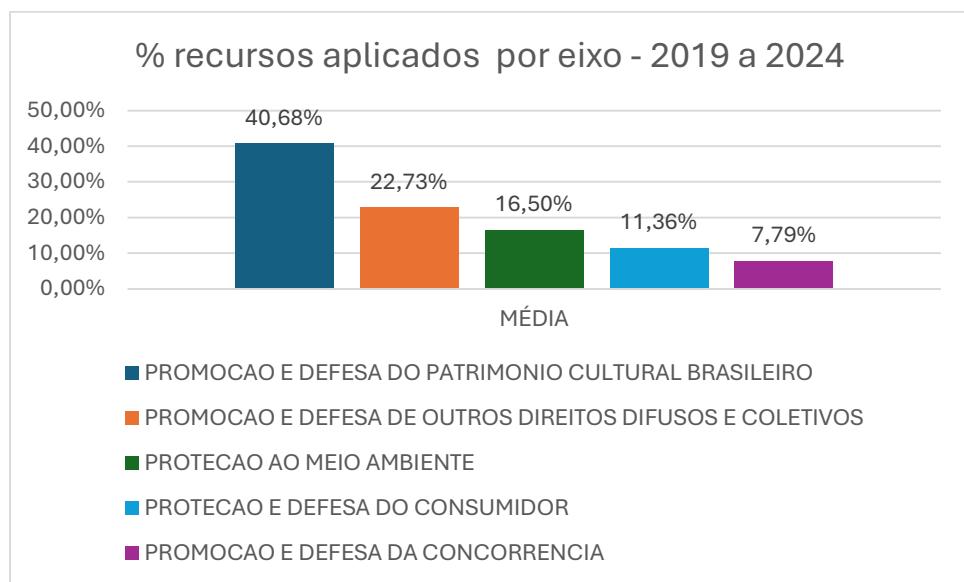
De posse das considerações anteriores, isto é, a adequação da criação do FDD à realidade nacional e também seu caráter controverso, em alguns aspectos, passamos a ter condições de sugerir diretrizes para a destinação dos recursos do Fundo.

Recursos devem ser direcionados para enfrentar os problemas e, com isso, fornecer resultados tangíveis para a sociedade. Como nos mostra a literatura apresentada, a destinação os recursos do Fundo devem ser periodicamente revistos, isto é, não devem estar presos às sugestões iniciais consignadas na legislação.

Novos problemas se apresentam, continuamente. Por outro lado, antigos problemas permanecem como que congelados no tempo, com enfrentamentos mí nimos e que se avolumam ano após ano.

Antes de realizar considerações sobre as novas diretrizes para a aplicação dos recursos do FDD, faz-se necessária uma breve revisão da destinação dos recursos entre os anos de 2019 e 2024 ( a partir de 2019 os recursos disponíveis passaram a se tornar mais volumosos):

*Figura 1 - Destinação de recursos - por eixo - de 2019 a 2024*



Observe-se que a maior parte dos recursos foram destinados para a promoção e defesa do Patrimônio Cultural Brasileiro, em detrimento dos demais. Isso aconteceu, principalmente, pelo fato de a destinação dos recursos terem sido solicitados, em sua maioria, por entes da esfera federal, tais como o **Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan**, Instituto Brasileiro de Museus – **Ibram**, **Biblioteca Nacional** etc., órgãos estes que possuem uma estrutura consolidada para a apresentação de projetos de qualidade.

Os demais projetos são objeto de solicitação por estados, municípios e organismos do terceiro setor, cujos valores são, na maioria das vezes, de pequena monta.

Em que pese o lançamento de editais de chamamento público, a exemplo do ocorrido em 2023, para atendimento de Programas já estabelecidos, como o **NAS – Núcleo de Atendimento de Superendividados** e o **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci** (programa de governo federal brasileiro, para diminuir os indicadores de criminalidade nas regiões metropolitanas mais violentas do Brasil), o contingenciamento de valores em 2024 fez com que menos da metade dos recursos pudessem ser descentralizados e empenhados, o que fragiliza os editais de chamamento público.

Neste sentido, somos da opinião de que os projetos devem ser apresentados de forma contínua, a exemplo do que ocorre em diversos órgãos da esfera federal.

Retornando às considerações dos problemas a serem enfrentados, os novos e antigos e recorrentes, podemos exemplificar com dois exemplos significativos: os problemas causados pelas mudanças climáticas e os direitos dos povos originários.

Os desafios contemporâneos, em seus diferentes âmbitos – social, econômico, político, entre outros – perpassam um aspecto comum, o clima. A variabilidade climática, que se agrava em função da mudança do clima (MC), testa os sistemas humanos revelando suas fragilidades frente a um futuro cada vez mais incerto. Cada aspecto de vulnerabilidade da sociedade se faz agora mais urgente, sendo necessário o entendimento tanto das variáveis de clima, quanto da socioeconomia, que condicionam as potenciais respostas desses sistemas.

A interferência humana no ciclo natural terrestre anteriormente observado já pode ser estatisticamente afirmada, bem como seus impactos nos sistemas existentes. Dentro desse contexto, problemas urgentes da atualidade ecoam decisões tomadas décadas atrás, de maneira que a capacidade de lidar com as crescentes flutuações de clima dependerá do planejamento e gestão apropriada, no presente, dos recursos disponíveis, humanos e naturais, para o futuro próximo.

O risco posto pela mudança do clima é denominado risco climático. Esse, por sua vez, parte do conceito clássico de risco, comumente representado como a probabilidade de ocorrência de um evento multiplicada pelos impactos por ele causados (IPCC, 2014), se caracterizando a partir de fatores climáticos, ambientais e humanos. As condições desses fatores resultam em diferentes escalas de risco que, quando manifestados, geram impactos de magnitudes diversas. O risco climático emerge, então, de um sistema dinâmico no qual, inicialmente, interagem quatro conceitos fundamentais: perigo, vulnerabilidade, exposição e impacto:

**Perigo:** evento adverso, de origem antrópica ou natural, que pode ser discreto ou contínuo no tempo, com potencial para gerar perdas ou danos sociais, econômicos ou ambientais.

**Vulnerabilidade:** propensão de um sistema (cidade, infraestrutura ou indivíduo) em ser negativamente afetado por um evento, o que inclui quão sensível este é a determinado perigo e qual sua capacidade de resposta frente à adversidade imposta.

**Exposição:** presença de bens e pessoas em locais susceptíveis a um evento adverso.

**Impacto:** consequências e resultados da interação entre a vulnerabilidade de um sistema e de sua exposição a um determinado perigo, medida da dimensão dos danos e perdas.

Assim, no contexto da mudança do clima, a depender dos processos socioeconômicos e das trajetórias de desenvolvimento do sistema sendo analisado, seu grau de vulnerabilidade e exposição a um perigo climático será

maior ou menor. Por outro lado, esses mesmos sistemas e suas trajetórias estão sujeitos e, ao mesmo tempo, influenciam o clima e os perigos decorrentes de sua alteração.

O impacto que resulta dessas interações não é imutável e dependerá das formas como os elementos se retroalimentam.

É da interação entre o perigo climático identificado, a vulnerabilidade e a exposição de um sistema, que surgem as possibilidades de resposta a um evento adverso e seus respectivos impactos. Nesse âmbito, outros dois conceitos adentram o espectro do risco climático, sendo eles:

**Mitigação:** responde ao risco climático via redução do perigo e consequente diminuição do impacto por ele provocado.

**Adaptação:** reduz o impacto associado ao risco climático por meio da redução da vulnerabilidade e/ou exposição do sistema.

As ações de mitigação são tradicionalmente buscadas em nível global, sendo seus benefícios e reduções de impactos observados em diferentes sistemas sensíveis ao clima, distribuídos em larga escala e no futuro mais distante. Por outro lado, o potencial da adaptação se dá em escala local, com benefícios se manifestando principalmente no sistema foco da ação e, geralmente, em prazos de tempos menores. Nesse sentido, no contexto do território, o foco deve ser em adaptação, que responde por riscos climáticos incidentes em unidades menores de planejamento e requerem ações direcionadas.

Adaptação, mais especificamente, pode ser definida como o “conjunto de alterações de localização, organização e técnicas que as sociedades terão de implementar para limitar os efeitos negativos da mudança climática e para maximizar os benéficos”.

A gestão do risco climático em um determinado sistema consiste, portanto, em aumentar sua eficiência de ajuste frente aos perigos externos, reduzindo os impactos associados. Dessa forma, é possível gerir o risco climático diminuindo a magnitude de um impacto, via medidas de mitigação, ou reduzindo a exposição e/ou a vulnerabilidade do sistema, por meio de ações em adaptação. Ações em adaptação, especificamente, ao aumentar o ajuste do sistema frente à estímulos

externos, o tornam mais resiliente, sendo definidas como ações com foco na gestão do risco, em contraposição à gestão da crise.

Ações que focam na gestão da crise são importantes para a minimização dos danos decorrentes de uma situação de emergência, agindo no curtíssimo prazo e, portanto, não contribuindo para a resiliência do sistema, sendo em grande parte apenas de caráter paliativo. Por outro lado, ações de gestão do risco, como aquelas que promovem a adaptação, se caracterizam por serem planejadas para aumentar a capacidade adaptativa, gerando benefícios de médio e longo prazo.

Isto posto, cremos que o FDD deve estabelecer diretrizes que contemplem projetos para a adaptação aos riscos climáticos, tais como contenção de encostas, ações contra enchentes, enxurradas e alagamento, entre outras. Essa ações dificilmente são contempladas pelos recursos destinados ao saneamento, que privilegiam o tratamento de água para consumo, esgotamento sanitário e resíduos sólidos. Estes são passíveis de cobrança pelos serviços ofertados, enquanto aqueles são direitos coletivos e difusos que praticamente não recebem recursos. Como cobrar pelo combate aos alagamentos, enchentes e outros?

Estas ações estariam ligadas ao eixo de Proteção ao Meio Ambiente que, nos últimos seis anos, recebeu somente 16,50% dos recursos disponíveis no período.

São novos e urgentes desafios a serem enfrentados, pois basta verificar os últimos acontecimentos em nível nacional e internacional para ver o volume de prejuízos infligidos às populações, em sua maioria vulneráveis.

Outro aspecto negligenciado, este antigo e que pode ser contemplado com recursos do Fundo, são aqueles do eixo Promoção e Defesa de Outros Direitos Coletivos e Difusos, item “a” - projetos voltados à promoção da igualdade racial, contemplando comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas, e iniciativas de formação, educação e fortalecimento de ações afirmativas, dentre outros projetos voltados à promoção da igualdade racial, contemplando comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas, e iniciativas de formação, educação e fortalecimento de ações afirmativas, dentre outros.

O eixo Promoção e Defesa de Outros Direitos Coletivos e Difusos recebeu, em seis anos, 22,73% dos recursos do Fundo.

Fazendo um recorte do eixo na questão indígena, como exemplo, temos o insucesso na construção de escolas em comunidades indígenas em áreas da Amazônia. A construção de escolas estão a cargo dos entes federados, municípios, estados e União. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE recepcionou de 2007 a 2022, 528 obras com recursos destinados para execução, porém somente 54,92% foram concluídas e 2,28% estavam em construção, sendo que as demais, 42,80%, foram abandonadas, não iniciadas ou canceladas. No Estado do Amazonas, a região com mais indígenas no Brasil e a de mais difícil acesso às comunidades, as escolas indígenas construídas e em construção somavam somente 35%. No Território Etnoeducacional do Rio Negro, foram pactuadas com o município de São Gabriel da Cachoeira 53 unidades, porém nenhuma foi concluída; 12 obras foram iniciadas e abandonadas posteriormente, e outras 41 sequer foram iniciadas.

Observe-se que os repasses desses valores do FNDE para escolas em municípios são provenientes de recursos voluntários. Apesar de ser sua obrigação, junto aos demais entes envolvidos, zelar pela educação indígena, esta é negligenciada e, com visto, de longa data. Nas comunidades quilombolas o resultado é praticamente nulo.

Neste sentido, o FDD poderia realizar uma atuação com melhores resultados, focando em projetos adequados e disponíveis para início imediato.

Após esses exemplos, infere-se a necessidade de ação mais propositiva por parte do FDD para equilibrar a destinação de recursos, privilegiando os que teriam um impacto significativo para as populações desfavorecidas.

O posicionamento de somente recepcionar projetos para serem analisados deve ser substituído por uma ação propositiva, que pode ser construída junto a outros ministérios que, por vezes, não possuem os recursos necessários para sua execução.

#### 4 Conclusão

Fica evidente, a partir das análise realizadas até o momento o grau de dificuldade para se prever a aplicação de recursos do FDD pelos próximos anos. A variabilidade dos recursos nos anos analisados evidenciam que o Fundo aparenta não ser considerado relevante a ponto de entrar na agenda das políticas públicas de maneira consistente. A falta crônica de recursos, apesar do grande volume de dinheiro arrecadado, aponta para essa conclusão.

Garantir que os recursos para os próximos anos possam ser robustos é o principal objetivo imediato, pois na PLOA para o ano de 2025 estão previstos R\$ 685.584.152,00. Este valor praticamente repete o valor que esteve disponível em 2019, ou seja, cinco anos atrás. Durante esse interregno foram disponibilizados recursos na ordem de cerca de 10% desse valor, aproximadamente.

Garantidos os recursos, sua aplicação deveria ser em ações com valores que possam, de fato, impactar setores da sociedade atingidas pelos problemas elencados em cada um dos eixos, com possibilidade de seus impactos possam ser mensurados.

O FDD deve ser menos reativo a apresentações de projetos, tornando-se propositivo com base na avaliação proposta para implementação de políticas e projetos robustos.

Para tanto, deve consultar outros ministérios para preencher lacunas eventualmente não atendidas por estes. Problemas a serem resolvidos pelo FDD, neste contexto, passa por uma transversalidade que somente um Ministério pode resolver. Como exemplo podemos citar a questão da drenagem pluvial nas cidades que, embora exista a nova Lei do Saneamento Básico, os interesses das empresas públicas e privadas são voltados ao tratamento e fornecimento de água e à coleta e tratamento de esgoto, pois estes, além de ser um monopólio natural, são passíveis de medição e arrecadação. A drenagem pluvial, no entanto, não é lembrada senão quando da ocorrência de cheias, alagamentos e inundações, prejudicando a população como um todo.

A partir de um repensar da própria razão de ser do Fundo é que se poderá determinar a aplicação de recursos de forma mais consistente e mensurável.