



**28º CONGRESSO BRASILEIRO
DE DIREITO AMBIENTAL**

**18º CONGRESSO DE ESTUDANTES DE
DIREITO AMBIENTAL**

DIREITOS HUMANOS, NATUREZA E DEFENSORES DO AMBIENTE

**E-BOOK. TESES DE PROFISSIONAIS E ESTUDANTES DE
GRADUAÇÃO E DE PÓS-GRADUAÇÃO**



**ORGANIZADORES
ANTONIO HERMAN DE VASCONCELOS BENJAMIN
FERNANDO REVERENDO VIDAL AKAQUI**

ORGANIZADORES
ANTONIO HERMAN DE VASCONCELOS E BENJAMIN
FERNANDO REVERENDO VIDAL AKAOUI

DIREITOS HUMANOS, NATUREZA E DEFENSORES DO AMBIENTE

E-BOOK TESES DE PROFISSIONAIS E ESTUDANTES DE GRADUAÇÃO E DE PÓS-GRADUAÇÃO

São Paulo
Instituto "O Direito por um Planeta Verde"
2023

COORDENADORES CIENTÍFICOS

Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin
Fernando Reverendo Vidal Akaoui

COMISSÃO DE ORGANIZAÇÃO DO 28º CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL, DO 18º CONGRESSO DE ESTUDANTES DE DIREITO AMBIENTAL

Fernando Reverendo Vidal Akaoui, Fabiano Melo Gonçalves Oliveira, Fernando Augusto Martins, Annelise Monteiro Steigleder, Álvaro Luiz Valery Mirra, Ana Maria de Oliveira Nusdeo, Eliane Moreira, Heline Sivini Ferreira, José Rubens Morato Leite, Luis Fernando Rocha, Márcia Leuzinger, Patrícia Faga Iglecias Lemos, Patryck de Araújo Ayala, Sílvia Capelli, Solange Teles da Silva, Tatiana Serra, Danielle de Andrade Moreira e Alana Ramos de Araujo

CONSELHO EDITORIAL DA EDITORA INSTITUTO O DIREITO POR UM PLANETA VERDE MEMBROS

1.Fernando Reverendo Vidal Akaoui 2.Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin
3.Fabiano Melo Gonçalves Oliveira 4. Álvaro Luiz Valery Mirra 5.Tatiana Barreto
Serra 6.Patrícia Faga Iglecias Lemos 7.Luiz Fernando Rocha 8.Solange Teles da Silva
9.Heline Sivini Ferreira 10.Ana Maria Nusdeo 11.Sílvia Cappelli 12.Paula Lavratti
13.Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreira 14.Patrícia Amorim Rego 15.Marcelo
Henrique Guimarães Guedes 16.Alexandre Lima Raslan 17.Vanêscia Buzelato Prestes
18.Marga Inge Barth Tessler 19.Jarbas Soares Junior 20.Sandra Cureau 21.Giorgia
Sena Martins 22.Dalila de Arêa Leão Sales e Silva 23.Analúcia de Andrade Hartmann
24.Eliane Moreira 25.Alexandra Faccioli Martins 26.Andrea Lazzarini 27.Ivan Carneiro
Castanheiro 28.Marcia Dieguez Leuzinger 29.Carlos Teodoro José Hugueney Irigaray
30.Patryck Araujo Ayala 31.Ubiratan Cazetta 32.Jose Heder Benatti 33.Guilherme Jose
Purvin de Figueiredo 34.Annelise Monteiro Steigleder 35.Ana Maria Moreira Marchesan
36.Carolina Medeiros Bahia 37.Danielle de Andrade Moreira 38.Elizete Lanzoni
Alves 39.Fernando Cavalcanto Walcacer 40.Nicolao Dino de Castro e Costa Neto
41.Rogério Portanova 42.Vladimir de Passos de Freitas 43.Zenildo Bodnar 44.Nelson
Roberto Bugalho 45.Marcelo Goulart 46.Letícia Albuquerque 47.Claudia Lima Marques
48.Gilberto Passos de Freitas 49.Marcelo Abelha Rodrigues 50.Branca Martins da Cruz

ORGANIZAÇÃO



APOIO INSTITUCIONAL



APOIO / PATROCÍNIO



AGRADECIMENTOS

O Instituto O Direito por um Planeta Verde agradece à Procuradoria-Geral de Justiça de São Paulo pelo apoio ao 28º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, fazendo-o nas pessoas dos Doutores Mario Luiz Sarrubbo (Procurador-Geral de Justiça); Wallace Paiva Martins Júnior, Paulo Sérgio de Oliveira e Costa (Subprocuradores-Gerais de Justiça); Antônio Carlos da Ponte (Diretor da Escola Superior do Ministério Público); Paulo Penteado Teixeira Junior (Diretor da Associação Paulista do Ministério Público); Fernando Reverendo Vidal Akaoui; Luís Fernando Rocha; Tatiana Barreto Serra (Promotores de Justiça). Outras pessoas e instituições contribuíram, decisivamente, para o sucesso do evento, cabendo em especial lembrar:

ABRAMPA - Associação Brasileira do Ministério Público e do Meio Ambiente Antonietti & Matthes Advogados

APRODAB - Associação dos Professores de Direito Ambiental

AJURIS - Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul APMP - Associação Paulista do Ministério Público

CONAMP - Associação Nacional dos Membros do Ministério Público Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça

EMAE – Empresa Metropolitana de Águas e Energia

Escola Paulista da Magistratura

Escola Superior do Ministério Público da União Escola Superior do Ministério Público de São Paulo

Felsberg Advogados

FMO - Fundação Mokiti Okada

Graça Couto Advogados

IMAZON - Instituto do Meio Ambiente e do Homem e da Amazônia

INECE - International Network for Environmental Compliance and Enforcement

ISA - Instituto Socioambiental

OCF - Observatório do Código Florestal

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente Procuradoria-Geral da República

Rede Latino-Americana do Ministério Público Ambiental

SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

STJ - Superior Tribunal de Justiça

Trench Rossi Watanabe Advogados

TozziniFreire Advogados

UICN - União Internacional para Conservação da Natureza USP - Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

TESES GRADUAÇÃO

1. A IMPORTÂNCIA DOS DIREITOS HUMANOS FRENTE A SOCIEDADE DE RISCO EM HANNAH ARENDT <i>JULIANA ARAÚJO PAES</i>	1
2. A LOGÍSTICA REVERSA DE EMBALAGENS NO MARANHÃO E AS REFLEXÕES SOBRE O NOVO DECRETO Nº 38.140/2023 <i>ALYSSON ERICEIRA SOUSA</i> <i>IÁSSARA FERNANDA LOPES PINTO</i> <i>LUCAS ARAÚJO PÓVOAS</i>	17
3. OS DEFENSORES DOS DIREITO HUMANOS AMBIENTAIS NO ACORDO DE ESCAZÚ E O CENÁRIO DE VULNERABILIDADE DAS LIDERANÇAS AMBIENTALISTAS NO BRASIL <i>ALINE ELVIS AMORIM MOURA</i> <i>GIOVANA DE OLIVEIRA CRUZ</i> <i>MARCELLA EDUARDA DIAS PINHEIRO</i>	36
4. A PROTEÇÃO DE MANGUEZAIS EM ÁREAS URBANAS E A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL NA CIDADE DE SÃO LUÍS - MA <i>CAMILA TAVANNY PINHEIRO MENDES</i> <i>GLÓRIA MARIA LOPES ARAÚJO</i>	49
5. REFLEXÕES SOBRE A TUTELA AMBIENTAL E A PRÁTICA DO GREENWASHING PELA INICIATIVA PRIVADA NO CENÁRIO BRASILEIRO <i>IARA FERNANDA DA SILVA SANTANA</i> <i>CAYO FELIPE SAMPAIO GOMES</i> <i>NEEMIAS MENDONÇA DE PAIVA</i>	69
5. DISCUSSÕES SOBRE A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO MARCO TEMPORAL PARA A DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS <i>GABRIELA DE ALCANTARA CINTRA</i> <i>SUZYANE MERLO RAMIREZ</i>	83

TESES PÓS-GRADUAÇÃO

1. DESVIO DE ROTA, PORTUGAL NA CONTRAMÃO DA DEFESA DE ANIMAIS CONTRA MAUS-TRATOS <i>TIAGO BREGOLIN BERTUZZO</i>	104
---	-----

2. SOBREPOSIÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS SOB A PERSPECTIVA DECOLONIAL: DIREITOS DOS POVOS E DA NATUREZA <i>GISELE JABUR</i> <i>RACHEL DANTAS LIBOIS</i>	118
3. ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E MIGRAÇÕES AMBIENTAIS NO ANTROPOCENO <i>EMANUELA RODRIGUES DOS SANTOS</i> <i>JÉSSICA GARCIA DA SILVA MACIEL</i>	131
4. A GESTÃO DEMOCRÁTICA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: O CASO DA APA “SANTUÁRIO ECOLÓGICO DA PEDRA BRANCA”, EM CALDAS, MINAS GERAIS <i>BRUNO ELIAS BERNARDES</i>	145
5. MUDANÇAS CLIMÁTICAS E DIREITOS HUMANOS: PERSPECTIVA PARA O RECONHECIMENTO DE UM CLIMA SEGURO <i>MICAELE DE VASCONCELOS CORREA</i>	158
6. O TURISMO COMO SERVIÇO ECOSISTÊMICO CULTURAL NA POLÍTICA PÚBLICA REDETRILHAS <i>LAURA RUDZEWICZ</i> <i>ALEXANDRE ALTMANN</i>	177
7. O CONFLITO ISRAELO-PALESTINO: A LUTA PELO DIREITO AO ESTADO SOBERANO <i>LAURIÊ CAROLINE TENHERI</i> <i>GABRIELA SOLDANO GARCEZ</i>	192
8. POR UMA NOVA RACIONALIDADE DE JUSTIÇA ECOLÓGICA EM PROL DOS ANIMAIS E DA NATUREZA COMO SUJEITOS DE DIREITOS: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL E A RESOLUÇÃO NORMATIVA N.º 58 DO CONCEA <i>SAMARA TAVARES AGAPTO DAS NEVES DE ALMEIDA SILVA</i> <i>IASNA CHAVES VIANA</i>	205
9. A INSUSTENTABILIDADE DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A DECOLONIALIDADE COMO RUPTURA EPISTEMOLÓGICA PARA UMA NOVA RELAÇÃO HUMANIDADE-NATUREZA <i>MARIA CAROLINA VICTORIA RODRIGUEZ</i>	220
10. A CIDADANIA AMBIENTAL COMO ALTERNATIVA DE ESTRATÉGIA PARA ENFRENTAMENTO DOS IMPACTOS AMBIENTAIS <i>TÂNIA KOWARICK</i>	237
11. ASPECTOS JURÍDICOS DA GOVERNANÇA DE ÁREAS PROTEGIDAS <i>ANA CAROLINA DE CAMPOS HONORA</i>	252
12. OS IMPACTOS AMBIENTAIS E O LICENCIAMENTO DA MINERAÇÃO DE AGREGADOS PARA A CONSTRUÇÃO CIVIL: UM ESTUDO COMPARADO ENTRE A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E ITALIANA <i>CARINE MARINA</i> <i>ALEXANDRE ALTMANN</i>	265

TESES PROFISSIONAIS

- 1. A PROMOÇÃO INTEGRADA DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL NOS PROJETOS INSTITUCIONAIS E PEDAGÓGICOS DO ENSINO SUPERIOR**
CHEILA DA SILVA
VANESSA CRISTINA BAUER 285
- 2. DIREITOS HUMANOS AMBIENTAIS: POLÍTICA PÚBLICA**
GUSTAVO ABRAHÃO DOS SANTOS 300
- 3. O DIREITO À COBERTURA UNIVERSAL DE SAÚDE SOB O OLHAR DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, NUMA ESTRUTURA BASEADA EM DIREITOS HUMANOS**
GABRIELA SOLDANO GARCEZ
RENATA SOARES BONAVIDES 320
- 4. FRATERNIDADE, MORADIA E DESASTRES: UM ESTUDO SOBRE AS DEFINIÇÕES DE COMPETÊNCIAS**
MÁRIO TALLES MENDES PASSOS
MARIANA BARBOSA CIRNE 334
- 5. A URGÊNCIA EM RATIFICAR E INCORPORAR O ACORDO DE ESCAZÚ AO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO COMO IMPULSIONADOR DA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS**
ANA MANOELA PIEDADE PINHEIRO
ALTEM NASCIMENTO PONTES 348
- 6. RESÍDUOS SÓLIDOS E NOVO MARCO DO SANEAMENTO: UM ESTUDO SOBRE A SUSTENTABILIDADE DA CONCESSÃO DO ATERRO SANITÁRIO DE BRASÍLIA**
MARIANA BARBOSA CIRNE
RENATO GABRIEL ALENCAR DA VEIGA 362
- 7. A PROTEÇÃO ESTADUAL AO MEIO AMBIENTE CULTURAL DO CENTRO HISTÓRICO DE SÃO LUÍS – MA E O OBJETIVO 11 DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU**
NATÁLIA DE ANDRADE FERNANDES NERI
AMANDA DOS SANTOS DA SILVA 379
- 8. A JUSTIÇA CLIMÁTICA E SEUS DESAFIOS FACE AO ESTADO DE DIREITO ECOLÓGICO NO BRASIL**
MARIA CAROL MARQUES MARTINS
MATHEUS RIBEIRO SOUZA 398
- 9. PERÍCIA AMBIENTAL E SUAS COMPLEXIDADES: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A AÇÃO CIVIL PÚBLICA RELATIVA À ESTRADA DO COLONO**
CAROLINE DA ROCHA FRANCO
SIMONE APARECIDA POLLI 415

10. LEGALIDADE DA INTIMAÇÃO POR EDITAIS PARA APRESENTAR ALEGAÇÕES FINAIS NO PROCESSO SANCIONADOR AMBIENTAL FEDERAL – UM DIÁLOGO NECESSÁRIO COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA <i>MICHELINE MENDONÇA NEIVA</i>	434
11. ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS EQUATORIANA E NEOZELANDESA DE RECONHECIMENTO DOS DIREITOS DA NATUREZA <i>DOUGLAS LOROZA FARIAS</i>	451
12. INSTRUMENTOS E DIREITOS PROCEDIMENTAIS: DIÁLOGO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO APLICADO À OPINIÃO CONSULTIVA N. 23/2017 DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS <i>LEONARDO CUNHA SILVA</i> <i>ANA MARIA DE OLIVEIRA NUSDEO</i>	466
13. EDUCAÇÃO AMBIENTAL CRÍTICA: UM ESTUDO SOBRE AS PRÁTICAS NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE DOURADOS/MS <i>JULIANA DE OLIVEIRA TEIXEIRA</i> <i>VERÔNICA MARIA BEZERRA GUIMARÃES</i>	482

ARTIGO PALESTRANTE

1. TEORIA DA JUSTIÇA E DIREITO CLIMÁTICO <i>FERNANDO REVERENDO VIDAL AKAOU</i> <i>GABRIEL WEDY</i> <i>RAFAEL MARTINS COSTA MOREIRA</i>	502
--	-----

TESES DE GRADUAÇÃO



A IMPORTÂNCIA DOS DIREITOS HUMANOS FRENTE A SOCIEDADE DE RISCO EM HANNAH ARENDT

JULIANA ARAÚJO PAES

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - *Campus* Poços de Caldas

Graduanda no 9º período do curso de Direito

1. A condição Humana e a sociedade de risco

É de fundamental importância e urgência, que sejam retomadas as perspectivas para consolidar a efetivação dos Direitos Humanos, frente aos abusos de toda a espécie, praticados por regimes totalitários instaurados no século XX, com forte ressurgimento neste século XXI.

Os efeitos desses sistemas e ideologias totalitárias continuam a nos afetar drasticamente, em sua forma objetiva, por meio de governos, partidos políticos e movimentos sociais extremistas disseminados em vários países; ou, de forma subjetiva, por meio das inúmeras expressões que perpassam as relações socioculturais da massa populacional; situações agravadas com o contributo das recentes e inovadoras tecnologias e mídias digitais, instrumentos poderosíssimos na dissimulação de ideias e práticas que afrontam continuamente a preservação dos direitos humanos, em novas formas, não menos danosas para a nossa condição humana.

É certo que as sequelas dos totalitarismos herdados ao longo do século XX e suas novas formatações no XXI, refletem conflitos, crises e efeitos desastrosos nas mais diversas áreas da existência humana e social. Seja no âmbito da representatividade política, da economia “insustentável”, das relações étnicas, de gênero e comportamentos; a fragilização da garantia de toda espécie de direitos individuais ou coletivos e, inclusive, de modos cada vez mais agressivos na questão ambiental.

Desde as últimas décadas e séculos, o meio ambiente natural vem sofrendo os efeitos drásticos da ação humana, sobretudo com o advento do chamado Antropoceno. Com o agravamento dos impactos sociais, econômicos e ambientais durante e após a Revolução

Industrial e a expansão capitalista, observa-se atualmente o que tem sido chamado de Capitaloceno¹. Este último tem sido protagonista de todo tipo de risco e violações de direitos, que vão desde crimes ambientais até a ausência e ineficácia de políticas públicas, insuficiência jurídica, bem como lacunas profundas no campo da educação ambiental e da consciência preservacionista.

Este contexto nos coloca, portanto, frente a uma sociedade de riscos. Os desafios ambientais, que se manifestam de diversas formas, exigem reflexão e ação. Dentre estes, destaca-se o fenômeno dos refugiados ambientais, novos dramas sociais com causas ambientais.

A sempre atual pensadora Hannah Arendt, como se presente estivesse no tempo corrente, não menos sombrios que aqueles vivenciados por ela, já nos alertava, tanto sobre os riscos totalitaristas em suas formas explícitas ou dissimuladas, quanto sobre os riscos do “progresso pelo progresso” e da anulação “do direito a ter direitos”.

A sociedade de risco, conforme explica Ulrich Beck, se caracteriza pela produção de um conjunto de riscos à saúde e ao meio ambiente, gerados pelo desenvolvimento científico e tecnológico. Nesse contexto, a obra de Hannah Arendt pode contribuir para a análise e compreensão da crise ambiental atual, na medida em que o autor destaca a importância do exercício da cidadania para a preservação dos Direitos Humanos e do meio ambiente.

A partir desse pressuposto, é importante considerar que, diante da sociedade de risco, é fundamental que sejam adotadas medidas eficazes para a mitigação dos impactos ambientais e a promoção do desenvolvimento sustentável. Para tal, é necessário que sejam articulados esforços transdisciplinares, congregando saberes e práticas das áreas jurídicas, sociológicas, políticas e tecnológicas.

Os Direitos Humanos, como são apresentados hoje, falharam à época das guerras, pois eles eram essenciais àqueles que buscavam em outras nações, que não as suas de origem, a cidadania e a proteção estatal.

A partir do estudo do fenômeno totalitarista no contexto abordado por Arendt, podemos refletir questões vividas noutros processos históricos e traçar algum paralelo com a realidade contemporânea mundial, perante o surgimento de novas práticas totalitárias e de subtração de direitos.

¹ MOORE, Jason W. (org) Antropoceno ou capitaloceno? Natureza, história e a crise do capitalismo. Trad.: Antônio Xerxenesky, Fernando Silva e Silva. São Paulo: Elefante, 2022.

O tema Direitos Humanos, por se tratar de uma abstração do mundo jurídico, é constantemente negligenciado pelo universo do sistema político, econômico e, não é exagero dizer, como indicado no início, negligenciado juridicamente, já que, neste último caso, o sistema se apoia no capitalismo e no progresso a qualquer custo, sustentado pela sociedade de risco.

A lógica que liga a sociedade de risco ao momento histórico da perda dos Direitos Humanos e de suas garantias, evidenciado pelo contexto do totalitarismo nazista, tem início no período onde há uma ruptura no *interior* da modernidade, na qual se destacam os contornos da sociedade industrial clássica, e onde se assume uma nova forma - aqui denominada “sociedade (industrial) de risco”.²

Destarte, a humanidade representa uma ameaça a si mesma, pois com o intuito do acúmulo do poder do progresso, suplantado pela produção de riqueza, por meio da tecnologia e da economia desigual, tem-se a base não só de regimes totalitários como de novas ameaças à vida pela exploração de recursos planetários.

A idealização de direitos que fossem soberanos e universais foi necessária no contexto do entre guerras. Contudo, na prática, esses ideais foram ineficientes frente à violência de seu tempo.

Os tempos atuais demandam também um estudo sistematizado a respeito das violências veladas, que insurgem devido ao contexto de exploração dos recursos e da precarização da mão de obra que sustenta o novo sistema de exploração industrial.

Assim, consideramos que os Direitos Humanos ainda nos dias de hoje são insuficientes para abarcar a imensa ordem de questões advindas da sociedade de risco decorrente da globalização, que intensifica a pobreza e gera o êxodo dentre outros problemas a serem tratados aqui.

2. A ruptura dos Direitos Humanos e os dilemas da nova sociedade

O regime totalitário, a ser analisado neste trabalho, se fortaleceu em uma Europa arrasada pela I Guerra Mundial, onde a instabilidade econômica, o desconforto social e o declínio do imperialismo eram alguns dos problemas enfrentados por uma sociedade exausta e famélica.

O antissemitismo que ascendia pelo território europeu era um poderoso instrumento de controle das massas esvaziadas pelo isolamento decorrente da era industrial. Ao indagar quais

² BECK Ulrich. Sociedade de risco. Rumo a outra modernidade. Trad.: Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.p 12.

seriam as circunstâncias necessárias para que os homens perdessem sua condição humana, Arendt viu no isolamento dos indivíduos, no seu afastamento da esfera pública, o que ela denominava de atomização das massas, a alienação política que marca a sociedade da época e as dificuldades que esta enfrentava mediante um Estado fraco e financeiramente esgotado.

Para grande parte da população que desde as revoluções socialistas buscavam asilo e refúgio em países diversos daqueles em que haviam nascido, a perda da humanidade existente nos homens e a supressão dos Direitos Humanos, os reduziu a indivíduos em sua mera natureza humana, totalmente abandonados e entregues a si mesmos.

Os Direitos Humanos trazem em sua essência a dignidade da pessoa humana. Tal fundamento está na base de qualquer constituição democrática moderna. Contudo, a ideia de igualdade concebida acaba fracassando frente a soberania dos países, pois em seu ordenamento jurídico, cabe a qualquer Estado criar suas leis a respeito de quem pode ser considerado um cidadão.

Assim, frente ao que se viu no momento em que a soberania estatal foi maior que a necessidade de se proteger e preservar a vida humana, tem-se que hoje o sistema político e econômico está à frente dos interesses minoritários.

Hoje, o contingente humano em situação de deslocamento territorial e de abandono de sua localidade, bem como de seus vínculos existenciais e culturais, em face ao deterioramento, às mudanças climáticas e às péssimas condições de subsistência são desamparados pelos diversos órgãos que se identificam como corresponsáveis pela implementação desses direitos no âmbito universal.

Segundo Arendt, é essencial a distinção entre necessidade social e liberdade política. As conquistas revolucionárias do passado fizeram da liberdade uma garantia para outros valores:

O que de fato aconteceu no fim do século XIII foi que uma tentativa de restauração e recuperação de antigos direitos e privilégios resultou exatamente em seu oposto: um progressivo desenvolvimento e a abertura de um futuro que desafiava todas as demais tentativas de agir ou pensar [...] estavam em questão aqueles direitos e liberdades que hoje associamos ao governo constitucional e que são devidamente chamados de direitos civis³

Paralelo a esse cenário crescia na sociedade o antissemitismo, o que para a autora era sempre uma constante na história dos judeus, ainda que marcados por períodos diferenciados nas

³ ARENDT, Hannah, Liberdade para ser livre. Tradução e apresentação Pedro Duarte. - 13 ed. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2018. p 24.

concepções populares:

Historicamente, o hiato entre os fins da Idade Média e a época moderna, no que se refere à questão judaica, é ainda mais marcante do que a brecha entre a Antiguidade romana e a Idade Média, ou o abismo – frequentemente considerado o ponto decisivo e o mais importante da história judaica – que separou os massacres perpetrados pelas primeiras cruzadas e os primeiros séculos medievais.⁴

O antissemitismo moderno surgiu a partir da associação do elemento judeu com a estruturação dos Estados-nação na Europa, no sentido de financiamento estatal por parte do capital judeu. Por isso, as oposições aos Estados-nação, considerados como associados do povo judeu, levou, conseqüentemente a se declarar o judeu como inimigo. Tradicionalmente, os judeus viviam em uma comunidade isolada, obedecendo suas próprias leis. Uma vez inseridos nesse novo contexto político e social em que adquiriram destaque, ocasionaram as rivalidades e ódios por parte da sociedade europeia, que os via como uma ameaça.

Arendt, insiste que o fato narrado é acentuado pela industrialização e pelo expansionismo econômico imperialista. Nesse contexto, as conquistas territoriais e a extensão de cidadania a novos grupos, aliadas ao preconceito e mitos milenares, foram fatores que colocaram o judeu como alvo certo do ódio à burocracia imperialista. A acumulação do capital, base do imperialismo, fez com que interesses privados assumissem o viés político. Ademais, observa-se que tal fenômeno tem por consequência a violência gerada pela desigualdade social provocada pelo sistema.

A realidade imposta nos dias atuais pelo sistema de domínio econômico, leva a novas formas de se entender o totalitarismo no mundo, pois a sociedade industrial, que antes gerava classes distintas, nas quais em vários momentos históricos, suscitaram diferentes lutas e foram berço das várias dimensões dos Direitos Humanos e da tentativa destes de resolver fatos inéditos de abusos e genocídios, falharam.

A distribuição de riquezas em uma sociedade de escassez, impõe uma nova condição: a de que o progresso a qualquer custo e a exploração da natureza não são suficientes para garantir a todos uma condição igualitária de sobrevivência. O consumo excessivo de produtos aleatórios, o acesso às tecnologias que se tornam quase que instantaneamente obsoletas para serem

⁴ ARENDT, Hannah. Origens do totalitarismo. Trad.: Roberto Raposo. 8ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.p. 17

substituídas rapidamente por outras mais caras, e as formas de apropriação de um capital cada vez mais desigual, que consiste em instrumento de controle de massas, é o fenômeno moderno responsável pelos desastres ambientais, éticos e axiológicos em que vivemos.

O totalitarismo do século XX, como forma inédita de controle político-social, tanto na escala quanto na natureza dos seus crimes, consiste na tentativa de extirpar qualquer condição humana de liberdade. O totalitarismo tem nas massas a força bruta necessária para a sua instituição. E é por isso que cabe repensar essa relação em tempos contemporâneos, no sentido de identificar e resistir contra os “totalitarismos” vigentes; seria o totalitarismo midiático, o virtual, o ideológico, pragmático? Seja qual for, cabe a construção de uma resistência ampla e necessária em prol da liberdade do direito a ter direitos.

Arendt afirma que o totalitarismo, como movimento, só é possível onde existam massas que, por um motivo ou outro, foram atraídos pela política, mas de uma forma desordenada. As massas não se unem por um interesse em comum e falta-lhes aquela específica articulação de classes que se expressa em objetivos determinados. O termo massa só é aplicável quando se tem um número elevado de pessoas neutras e indiferentes à organização política estatal, e que se mantêm inertes em relação ao exercício de seu direito à filiação partidária e ao próprio voto. Constata Arendt:

A igualdade de condições, embora constitua requisitos básicos de justiça, é uma das mais incertas especulações da humanidade moderna. Quanto mais tendem as condições para a igualdade, mais difícil se torna a explicar as diferenças que realmente existem entre as pessoas, assim, fugindo da aceitação racional dessa tendência, os indivíduos que se julgam de fato iguais entre si formam grupos que se tornam mais fechados com relação a outro e, com isso, diferentes⁵

No contexto pós-guerra, as formas de dominação das massas, já mencionadas aqui, implicam em um novo problema, qual seja a relação do ser humano com a natureza. Sabe-se que o projeto de expansão imperialista, utilizava os recursos ambientais de forma desordenada, e acreditava que esses recursos sempre atenderam às pretensões civilizacionais com o aporte da ciência, da economia e da política.

Assim, é imanente à globalização remeter a ideia de amenizar as diferenças sociais e a miséria democraticamente. Contudo, nada mais é que uma forma de responsabilizar cada indivíduo pelo seu insucesso na ascensão de classe, pois isso consiste em nova forma de força e controle político.

⁵ ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. Trad.: Roberto Raposo. 8 reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.p 93.

3. Antropoceno e suas variáveis; uma nova forma de totalitarismo

A contínua produção de riquezas não previu os riscos reais com os quais se defronta a atual sociedade. As consequências advindas do processo industrial, são imprevisíveis e impossíveis de serem controladas pelos Estados.

Diferente do contexto das guerras, onde os homens conheceram a fragilidade e seus limites, seja pela tecnologia da guerra, seja pelo horror dos campos de concentração, hoje, sabe-se que o modelo desenvolvimentista e os efeitos consequentes desse modelo no clima terrestre possuem o poder de ameaçar e até extinguir a vida humana.

Desde o início da Revolução Industrial as mudanças climáticas se fizeram presentes com maior intensidade, sendo reflexos da aceleração demográfica, econômica e tecnológica, que se acentuaram na década de 40 do século passado e persistem até hoje.

Rapidamente as ciências naturais apontaram as calamidades decorrentes dessa situação, porém as ciências políticas humanas e sociais não se preocuparam em atenuar essas mudanças com ações preventivas e nem em levar socorro e a aplicabilidade dos Direitos Humanos em áreas que já sofrem com esses impactos.

O Antropoceno, que se caracteriza pelos impactos do crescimento populacional e das atividades humanas sobre a natureza, configura um grande fracasso frente ao novo mundo, almejado pelas comunidades internacionais, desde o período pós-guerra.

As mudanças climáticas confrontadas com situações complexas, como a questão do Antropoceno, produzem visíveis discrepâncias entre a realidade vigente e a normatividade idealizada. Esse espectro consiste no fim da segurança sustentada pela Revolução Industrial. Segundo Beck:

No modelo de sociedade industrial, (...) como o esquema de 'classes', 'família nuclear', 'trabalho assalariado', na compreensão de 'ciência', 'progresso', 'democracia', - elementos constitutivos de uma tradicionalidade industrial imanente são incorporados, seus fundamentos fragilizados e suspensos pelas flexibilidades das modernizações.”⁶

O insucesso em se obter respostas positivas frente ao avanço do Antropoceno é decorrente do atual sistema político-jurídico mundial que apresenta formas de enfrentamento do problema a serem aplicadas a curto prazo. Outro ponto é que não se admite a complexidade do caso em diversos setores da sociedade.

⁶ BECK, Ulrich. Sociedade de Risco. Rumo a uma outra modernidade. Trad.: Sebastião Nascimento. São Paulo. Editora 34, 2011. P. 93

Um dos fenômenos decorrentes dessa nova realidade é o deslocamento de imensos contingentes humanos pelo mundo em decorrência dos eventos climáticos, em busca de melhores condições de vida.

O debate sobre os Direitos Humanos e sobre a dignidade humana está hoje vinculado ao debate sobre as mudanças climáticas, pois os acontecimentos de risco como a escassez de alimentos, as secas e os vários fenômenos atmosféricos ameaçam a segurança humana. De acordo com Arendt:

A privação fundamental dos direitos humanos manifesta-se, primeiro e acima de tudo, na privação de um lugar no mundo que torne a opinião significativa e a ação eficaz. Algo mais fundamental que a liberdade e a justiça, que são os direitos do cidadão, está em jogo quando deixa de ser natural que um homem pertença à comunidade em que nasceu, e quando o não pertencer a ela não é um ato de sua livre escolha⁷

A citação acima se refere ao fenômeno do apátrida e dos deslocamentos humanos advindos do período decorrente desde a Revolução Socialista na Rússia até a II Guerra Mundial. Esse fenômeno foi estudado e mesmo vivenciado pela autora. Dessas observações Arendt teceu críticas aos Direitos Humanos, pois estes foram insuficientes quando precisavam garantir a essas pessoas direitos que protegeriam, dentre outras coisas, suas vidas.

No entanto, uma análise mais apurada do espectro Antropoceno demonstra que esse termo já não é mais suficiente para abarcar todas as mazelas humanas, desde a Revolução Industrial, o entre guerras e as diversas crises sociais, políticas e econômicas pelas quais o mundo tem passado, além disso, pessoas são subjugadas a um sistema cujas expectativas não conseguem atender por meio da ideologia da meritocracia e da produção de riqueza pelo trabalho e progresso.

Assim, para que se possa responder a essas questões que emergem com as novas sociedades de risco, há que se fazer uma análise de fatores tecnológicos e demográficos, quais sejam consumismo, liberalização do comércio, fluxos de investimento.⁸ Esses fatores demonstram que o Antropoceno se revela de formas a serem consideradas como um novo sistema produtivo e inusitado, capaz de interferir violentamente na natureza e na condição humana.

Ao criar um ambiente favorável às suas necessidades de ganho e riqueza, com bases na desigualdade, poder, consumo e extirpação dos recursos naturais, a humanidade cria um novo mundo com condições e consequências que podem levar a uma nova forma de extermínio em massa.

⁷ ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. Trad.: Roberto Raposo. 8 reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.p 404.

⁸ MOORE, Jason W. (org) *Antropoceno ou capitaloceno? Natureza, história e a crise do capitalismo*. Trad.: Antônio Xerxenesky, Fernando Silva e Silva. São Paulo: Elefante, 2022.p. 137

De acordo com Moore, a expansão capitalista foi realizada sobre a exclusão da maioria dos humanos da Humanidade; indígenas, africanos, mulheres e homens de pele branca (eslavos, judeus, irlandeses)⁹. O autor acredita que esses humanos eram como coisas, parte da natureza, aos olhos dos conquistadores europeus.

Para Arendt, essa mesma forma de se conceber o outro, levou ao totalitarismo e aos horrores vividos durante o holocausto. Tais instrumentos de dominação política foram preconcebidos muito antes da segunda guerra. Até o período da “corrida para a África”, o pensamento racista competia com muitas ideias livremente expressas.¹⁰ Algumas dessas ideias, que eram disseminadas em ambientes liberais, transformaram-se em ideologias que sobreviveram e foram fortes o suficiente para arrebataram um número expressivo de pessoas.

O regime totalitário tem como um de seus objetivos a destruição das relações intersubjetivas a partir das quais se constitui um “mundo comum” ou uma “realidade comum”. Desse modo, a autora observa que a atomização da sociedade e da perda das relações sociais são campos que podem ser explorados e utilizados para implantar valores ideológicos como, por exemplo, a crença em uma raça superior ou na ausência de classes.

A liberdade para pensar por si é para o regime totalitário um grande mal. Por isso, a ideologia totalitária preocupa-se em destruir a cultura, pois qualquer indutor ao pensamento e, o próprio pensamento que surge na espontaneidade, é algo perigoso. Para Arendt, o raciocínio lógico pode ser realizado independente da experiência e do debate plural entre os indivíduos; o ser humano pode reconstituir conhecimentos lógicos ainda que perdidos. Porém, a liberdade do pensamento e o que este produz, se perdem perante um ideal de governo que se utiliza do terror e consequentemente, corrompe pela raiz toda interação livre.

Nas sociedades burocráticas modernas, os acontecimentos políticos, sociais e econômicos de toda parte conspiram, silenciosamente, com os instrumentos totalitários inventados para tornar os homens supérfluos. Hannah Arendt mostra-nos que o modo do “cidadão” das sociedades burocráticas modernas é o homem que atua sob ordens, que obedece cegamente e é incapaz de pensar por si mesmo, pois essa supremacia da obediência pressupõe a abolição da espontaneidade do pensamento. E nessa ausência de pensamento, nessa expressão humana opaca, nessa rarefação das consciências aparece a tragédia, batizada por Hannah Arendt de a “banalidade do mal”.

⁹ MOORE, Jason W. (org) Antropoceno ou capitaloceno? Natureza, história e a crise do capitalismo. Trad.: Antônio Xerxenesky, Fernando Silva e Silva. São Paulo: Elefante, 2022.p.130

¹⁰ ARENDT, Hannah. Origens do Totalitarismo. Trad.: Roberto Raposo. 8 reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.p 234.

Assim, para Arendt o surgimento dessa nova modalidade de mal tem, como meta, não o domínio despótico dos homens, mas sim, um sistema em que todos os homens sejam supérfluos. O primeiro passo essencial no caminho desse domínio total é a destruição da cidadania do homem. O passo seguinte é a anulação da individualidade e da espontaneidade, de forma que seja eliminada a capacidade humana de iniciar algo novo com seus próprios recursos. O objetivo dessa destruição é a transformação da pessoa humana em coisa.

De acordo com Moore, O Antropoceno opera de forma diferente. Ele interpela questões históricas: como os seres humanos fazem naturezas, como as naturezas fazem os humanos e como essa relação molda a história humana no longo prazo?¹¹

Tais perguntas não são respondidas pelos estudiosos do espectro em questão, pois aqui é necessário que se pense em um argumento alternativo e um tanto quanto mais substancial, o Capitaloceno. Para o autor, pode-se definir o conceito como “Era do capital”.¹² Além disso, para se entender melhor o argumento é necessário que se considere alguns aspectos, quais sejam: o capitalismo é uma relação entre capital, poder e natureza como um todo orgânico, ou seja, o capitalismo é um complexo sistema que mescla questões econômicas e sociais.¹³

Outro ponto é que a história do capitalismo não pode ser definida somente a partir do momento em que acontece a queima de combustíveis fósseis, essa é a história dos vínculos entre poder e (re)produções baseadas na premissa lógica do dinheiro.¹⁴

Finalmente, o argumento do Capitaloceno desafia o eurocentrismo, pois os fatores que o consolidaram no mundo não foram o carvão e o vapor, nem a Inglaterra, nem as classes e nem o capital, mas a humanidade como um todo indiferenciado.¹⁵

Dessa forma, busca-se aqui o entendimento de que o capitalismo se apropria da ecologia, das potencialidades naturais do planeta e da própria estrutura biológica humana para se firmar como novo (?) sistema de dominação totalitária moderna.

4. Os Direitos Humanos e os impactos causados pelo Capitaloceno

¹¹ MOORE, Jason W. (org) Antropoceno ou capitaloceno? Natureza, história e a crise do capitalismo. Trad.: Antônio Xerxesky, Fernando Silva e Silva. São Paulo: Elefante, 2022.p132.

¹²MOORE, Jason W. (org) Antropoceno ou capitaloceno? Natureza, história e a crise do capitalismo. Trad.: Antônio Xerxesky, Fernando Silva e Silva. São Paulo: Elefante, 2022.p133

¹³ MOORE, Jason W. (org) Antropoceno ou capitaloceno? Natureza, história e a crise do capitalismo. Trad.: Antônio Xerxesky, Fernando Silva e Silva. São Paulo: Elefante, 2022.p134

¹⁴ MOORE, Jason W. (org) Antropoceno ou capitaloceno? Natureza, história e a crise do capitalismo. Trad.: Antônio Xerxesky, Fernando Silva e Silva. São Paulo: Elefante, 2022.p 134.

¹⁵ MOORE, Jason W. (org) Antropoceno ou capitaloceno? Natureza, história e a crise do capitalismo. Trad.: Antônio Xerxesky, Fernando Silva e Silva. São Paulo: Elefante, 2022.p134

O conceito de Estado-Nação, que em grande medida assegura a identidade de um povo, sua soberania territorial e cultural viveu em colapso no contexto do imperialismo e das guerras mundiais. Muitos povos, vitimados pelos conflitos bélicos, étnicos e ideológicos, mergulhados em instabilidade econômica e política, se viram com um número imenso de pessoas lançadas à própria sorte, abandonadas no mundo, na condição de *displaced person* (pessoas deslocadas), na solidão, na perseguição e exclusão, em fuga ou em busca de refúgio. Um processo de desintegração de impérios, povos, nações, que trouxe à tona um estranhamento dos seres humanos de uns frente ao outro, o que gerou um forte preconceito, e, conseqüentemente, à violência totalitária.

Assim, observa-se dois fatos significativos nesse período: a reorganização de fronteiras, que acarretou em um deslocamento de pessoas, que não pertenciam a lugar algum e as disputas étnicas como dispositivo de implementação do totalitarismo. Nas palavras de Arendt:

O desemprego, quando veio, atingiu proporções fabulosas, sem se limitar às classes trabalhadoras, mas alcançando nações inteiras, com poucas exceções. As guerras civis que sobrevieram e se alastraram [...] foram seguidas pela migração de compactos grupos humanos que, ao contrário dos seus predecessores mais felizes, não eram bem-vindos e não podiam ser assimilados em parte alguma. Uma vez fora do país de origem, permaneciam sem lar, quando deixavam o seu Estado, tornavam-se apátridas; quando perdiam os seus direitos humanos, perdiam todos os direitos: eram o refúgio da terra.¹⁶

Arendt explica que o Estado-Nação precisa prover aos homens garantias jurídicas, para que estes possam ter direito a ter direitos. Inicialmente, após o término da Primeira Guerra, o número de apátridas teve um aumento considerável em consequência de políticas austeras tomadas por alguns países, como a supressão da naturalização de estrangeiros pelos Estados que se encontravam envolvidos no confronto.

Além disso, houve também o cancelamento em massa de muitas nacionalidades por motivos políticos, a grande maioria consistia em judeus, perseguidos pelo Reich em ascensão. Esses, se tornaram apátridas coletivamente, pois os judeus eram o alvo específico da ideologia totalitária.

Incapazes de se encaixar em qualquer sistema jurídico, o destino desses apátridas estava ligado às decisões e tratados dos Estados-nações a seu respeito, pois a soberania estatal se apresentou maior que os Direitos Humanos idealizados pelos iluministas, pois a liberdade de

¹⁶ ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. Trad.: Roberto Raposo. 8 reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.p 369

acolher esses refugiados e dar a eles condições de sobreviverem, foi mitigada frente ao preconceito e interesses puramente de ordem financeira que norteavam as ações políticas do momento. Note-se que esses Estados-nações não podiam absorvê-los e acima de tudo, não desejavam trazer a legalidade e segurança a essas pessoas.

Arendt acreditava que os direitos do cidadão eram mais importantes que a liberdade ou a justiça, pois o não pertencimento a uma comunidade leva à perda da liberdade e do direito a ação e opinião. O que conhecemos como Direitos Humanos seria uma ideia da condição humana e quando se retira direitos das pessoas, estas se tornam reduzidas ao mínimo existencial.

A calamidade dos que não tem direitos não decorre do fato de terem sido privados da vida, da liberdade ou da procura da felicidade, nem da igualdade perante a lei ou da liberdade de opinião [...] Sua situação angustiante não resulta do fato de não serem iguais perante a lei, mas sim de não existirem mais leis para eles; [...] Só no último estágio de um longo processo o seu direito à vida é ameaçado; [...] absolutamente ‘supérfluos’, se não se puder encontrar ninguém para ‘reclamá-los’, as suas vidas podem correr perigo.¹⁷

A violência humana ocasionada por meio dos regimes totalitários, impeliu a necessidade de rever o vínculo entre o homem e o cidadão. Para Arendt, a cidadania é o que permite a qualquer pessoa poder exercer seu lugar no espaço público, sua vida na *Pólis*.

Nesse contexto, ela vai defender que o primeiro direito que deve ser garantido aos homens é o *direito a ter direitos*, ou seja, o direito à cidadania, pois somente por meio dela a possibilidade de proteção desses direitos diante de uma situação limite é possível.

Para a autora o conceito de cidadania liberal é insuficiente, pois não permite ao homem a sua real participação política. Arendt acredita que a participação política do homem está vinculada à sua faculdade de agir e não na faculdade de possuir e acatar direitos que lhe foram instituídos. A cidadania, conquistada por meio das Revoluções Liberais, opta pela individualidade, de onde decorre o afastamento do homem da vida política, para que ele só cuide de sua vida e vontade privada, produzindo assim o desinteresse pela vida coletiva, pela esfera da pluralidade política.

Observa-se que a visão arendtiana do privado e do público pressupõe e requer uma sociedade onde prevaleça um mínimo de igualdade no plano econômico. Assim, para que uma sociedade não seja desfigurada pela diferença socioeconômica, guiada pela lógica administrativa, que não permite a ação individual, para Arendt a esfera pública não pode ser impossibilitada por meio do estranhamento produzido entre a miséria e a riqueza. É neste sentido que a proposta de

¹⁷ ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. Trad.: Roberto Raposo. 8 reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.p 402.

Hannah Arendt contém um ideal redistributivo necessário para reduzir, na esfera do privado, as diferenças sociais derivadas da desigualdade econômica à escala do razoável e permitir aos homens que não sejam apenas diferentes, mas possam ter condições de mover-se e distinguir-se na esfera pública.

Arendt salienta a importância da liberdade para a prática da ação. O espaço onde o indivíduo opera a liberdade é a *Pólis*, pois, a pluralidade política só pode ser exercida no coletivo. O cultivo da liberdade se dá pela ação. Em *A Condição Humana*, Arendt examina o labor, o trabalho e a ação como vínculos com a pluralidade política, pois o homem isolado não pode relacionar-se com outros. Nesse contexto, os Direitos Humanos para Arendt resultam da ação.

A autora, a partir de seus conceitos de liberdade, ação e espaço público [...] e em virtude da ocorrência do fenômeno totalitário, observou que a primeira função da cidadania, é conferir ao ser humano o *direito a ter direitos*. A partir desses fatos e de sua reflexão política, permite-se pensar a cidadania como uma efetiva participação na atividade política, a fim de que, por meio dela, os cidadãos possam escolher e realizar de forma ativa o melhor para a comunidade política [...]¹⁸

Ao homem que perdeu seu lugar em sua comunidade e os seus direitos civis, resta apenas exercer características que serão conhecidas somente no âmbito privado e serão descartados do interesse público. Essa existência baseada na simplicidade só poderá ser valorizada por sentimentos mais nobres, estados de natureza que tendem a ficar escassos, por isso Arendt salienta que o primeiro direito é o direito a ter direitos.

Nesse contexto, o argumento do Capitaloceno reduz os seres humanos a seres supérfluos, como nos tempos de Arendt, contudo com uma nova face, que se mostra presente na sociedade que assume riscos ao desconsiderara situação de perigo global.

Para Beck, por trás dos muros da indiferença, grassa o perigo, pois ao lidar com os riscos é que se originam novos conflitos e diferenciações. Os novos riscos não se reduzem a uma sociedade de classes e surgem no contexto de uma sociedade de mercado desenvolvida.¹⁹

O autor ainda se preocupa com o fato de que os riscos são hoje oportunidades de mercado, onde a sociedade decorrente da oposição entre seus atores, ou seja, aqueles que são afetados (aqueles que produzem) pelos riscos e aqueles que lucram (consomem) com eles.²⁰

¹⁸ MELLEGARI, Iara Lúcia Santos. *Direito a ter Direitos e Cidadania no pensamento de Hannah Arendt*. Curitiba: Juruá, 2012. p.127.

¹⁹ BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco. Rumo a uma outra modernidade*. Trad.: Sebastião Nascimento. São Paulo. Editora 34, 2011. p. 56

²⁰ BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco. Rumo a uma outra modernidade*. Trad.: Sebastião Nascimento. São Paulo. Editora 34, 2011. p. 56

Não se pode mais pensar o capitalismo como uma questão de economia, pois ele é algo muito mais profundo. Para Moore, é interessante pensar o capitalismo como uma forma de organizar a natureza, e, portanto, uma nova forma de organizar as relações entre trabalho, reprodução e condições de vida.²¹ Esse seria o ambiente propício para a existência do Capitaloceno.

5 Conclusão

Diante de tudo o que foi exposto nesse trabalho, conclui-se que:

1. Os Direitos Humanos não funcionaram em proteger a igualdade e cidadania para todos. A falta de proteção jurídica e a perda da cidadania, ocorrida entre as duas grandes guerras, para muitos é uma prova dessa falha. O exercício da cidadania não é possível no isolamento diante dos eventos políticos que reagem com extrema violência em relação aos diferentes.
2. A ação humana tem impacto no meio ambiente, especialmente com a chegada do Antropoceno e a expansão do capitalismo, gerando o chamado Capitaloceno. Essa era tem sido responsável por diversas violações de direitos, o que nos coloca diante de uma sociedade permeada por riscos e contemplos.
3. Hannah Arendt, com sua experiência em buscar compreender a história, identificou que os governos totalitários são resultados de uma sequência de fatos históricos. A intensificação do fenômeno do Capitaloceno tem gerado fenômenos que a ação humana não consegue mitigar, gerando desigualdades e exploração de recursos naturais de maneira incorreta e abusiva.
4. O Estado ainda é insuficiente para atender às demandas da sociedade globalizada e às consequências da sociedade de risco. Nesse contexto, o sistema jurídico punitivo e totalitário é considerado a solução para o novo ordenamento mundial, encaminhando-se contra as conquistas históricas e afirmativas de direitos.
5. O desafio da sociedade de risco atual é mitigar os efeitos climáticos catastróficos já garantidos e decorrentes do Capitaloceno. Os efeitos dramáticos podem ser reduzidos pelo meio da vigência dos Direitos Humanos, especialmente para aqueles grupos historicamente abandonados a si mesmos e condenados a sustentar um sistema que não respeita as leis da natureza.

²¹ MOORE, Jason W. (org) Antropoceno ou capitaloceno? Natureza, história e a crise do capitalismo. Trad.: Antônio Xerxenesky, Fernando Silva e Silva. São Paulo: Elefante, 2022.p139

**A LOGÍSTICA REVERSA DE EMBALAGENS NO MARANHÃO E AS
REFLEXÕES SOBRE O NOVO DECRETO Nº 38.140/2023**

ALYSSON ERICEIRA SOUSA

Bacharelado em Direito pela Faculdade Anhanguera São Luís/MA, Brasil

IÁSSARA FERNANDA LOPES PINTO

Bacharelada em Direito pela Faculdade Anhanguera São Luís/MA, Brasil

LUCAS ARAÚJO PÓVOAS

Bacharelado em Direito pela Faculdade Anhanguera São Luís/MA, Brasil

Introdução

Atualmente, a logística reversa é um dos assuntos que vem se destacando no setor industrial, pois sua finalidade é reduzir os impactos ambientais e atuar diretamente no ciclo de vida dos produtos, desde a matéria-prima até o consumo final, retornando à indústria fabricante para que ela possa dá-lo um destino ecologicamente correto. (MUELLER, 2005).¹

Foi em meados dos anos 1990 que, segundo Chaves e Martins (2005)², surgiram novas abordagens sobre o assunto, destacando-se o aumento da preocupação com questões ambientais, criação de legislação para essa área, aperfeiçoamento dos órgãos de fiscalização, redução de custo e a preocupação com as perdas por parte das empresas, como aspectos que contribuíram para a evolução do tema logística reversa.

A poluição causada ao meio ambiente depois que o produto é utilizado e descartado de maneira inadequada em vias públicas ou nos lixos contribui para a desvalorização da imagem da indústria fabricante, por não dar um destino correto ao seu produto depois de ter suprido as necessidades do consumidor (NOVAES, 2009)³. Observa-se que as empresas que investem

¹ MUELLER, Carla Fernanda. Logística Reversa Meio Ambiente e Produtividade. 2005, 6f. Monografia (Grupo de Estudos Logísticos) Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Florianópolis, 2005.

² CHAVES, Gisele de Lorena D.; MARTINS, Ricardo Silveira. Diagnóstico da logística reversa na cadeia de suprimentos de alimentos processados no oeste paranaense. In: VIII Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Internacionais (SIMPOI), ago. 2005, São Paulo. Anais...São Paulo: FGV, 2005.

³ NOVAES, F. de. A logística reversa das embalagens de caixas de papelão e seu impacto ambiental. Revista Gestão & Saúde, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 24-35. 2009.

nessa política e se preocupam com os danos que seu produto pode causar ao meio ambiente, conquistam a confiança do consumidor (PEREIRA, 2010)⁴.

O período atual é identificado sobretudo pelo encurtamento das distâncias e isso reverbera na maneira como os empreendedores comercializam seus produtos, não sendo mais impeditivo a venda de produtos entre Estados distintos, quiçá entre países. Todos esses produtos circulam de maneira dinâmica na sociedade marcada pelo consumo exacerbado.

Assim, as empresas demandam cada vez mais por distribuição eficaz, rápida e eficiente, sendo a agilidade nas entregas um dos fatores decisivos para a escolha do consumidor. Para Laugeni e Martins (2003)⁵, a logística é constituída por conjunto de técnicas empregadas na gestão da distribuição, e transporte dos produtos no pós-consumo, perpassando pela condução e manejo desses produtos, para que possam vir a ser transformados em matéria-prima necessária para iniciar o ciclo da cadeia produtiva novamente.

Pode-se afirmar que uma das mais importantes decisões estratégicas presentes nas empresas modernas, frente ao crescente ambiente de competitividade e de sensibilidade ecológica da sociedade, é, sem dúvida, a procura por soluções que agregam valor perceptível aos seus clientes e consumidores finais – o apelo ao produto sustentável é um deles.

Com a implementação de uma rígida legislação ambiental e por influência da sociedade, cada vez mais exigente com a preservação dos ecossistemas, a logística reversa de embalagens surge com o intuito de minimizar os impactos ambientais gerados pela má destinação de resíduos sólidos. (PÓLEN, 2019)⁶.

Portanto, discutir a logística reversa se torna fundamental, pois diante da poluição e da insuficiência de recursos naturais, gradativamente, os consumidores estão mais exigentes e buscam organizações com métodos ambientalmente sustentáveis.

Diante do exposto, o presente trabalho pretende então, a partir do recorte dos resíduos sólidos, entender o conceito de logística reversa trazendo a sua perspectiva histórica, social e ambiental.

Em um segundo momento, o artigo analisará o arcabouço normativo aplicado à logística reversa, perpassando desde os preceitos constitucionais até o disposto na Política

⁴ PEREIRA, P.L. Logística Reversa na Mercedes-Benz – Juiz de Fora Evolução e Oportunidades. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Juiz de Fora. 2010.

⁵ MARTINS, PETRÔNIO GARCIA; LAUGENI, FERNANDO PIERO. Administração da produção. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

⁶ O QUE É Logística Reversa De Embalagens? Rio de Janeiro - RJ, 2019. Disponível em: <https://www.creditodelogisticaversa.com.br/post/t-o-que-e-logistica-reversa-de-embalagens>. Acesso em: 26 mar. 2023.

Nacional de Resíduos Sólidos, versando especialmente sobre as responsabilidades pelos danos ambientais.

Por fim, analisará a implantação e implementação do Decreto 38.140/23 no âmbito do Estado do Maranhão, refletindo sobre os principais pontos do referido decreto. O recorte utilizado, portanto, será a análise dos dispositivos legais aplicáveis ao sistema de logística reversa. A metodologia utilizada na presente pesquisa é a bibliográfica.

1. Reflexões históricas sobre a logística reversa

No mundo contemporâneo o debate a respeito da questão ambiental tem alcançado tamanha magnitude que, cotidianamente, pode-se perceber uma inquietude que mexe com as redes das novas mídias de comunicação, típicas da pós-modernidade. Dando visibilidade a problemas antes invisíveis, pessoas comuns se conectam em todos os espaços do globo, compartilhando e transmitindo, muitas vezes em tempo real, grandes catástrofes como incêndios descontrolados em florestas, deslizamentos de terra em áreas de ocupação irregulares e vazamentos de petróleo nos oceanos.

Conforme Giddens (1997)⁷, vive-se atualmente em mundo aberto e contingente, ao qual ocorre uma democratização das informações, gerando profundas consequências sobre as rotinas e instituições, e que este processo de difusão extensiva das instituições modernas, provocaram uma intensificação ou reorganização das relações sociais.

Portanto, com patente visibilidade dos impactos negativos advindos do progresso sobre o meio ambiente externaliza uma tendência do Estado e das instituições privadas em tentar esconder sua (ir)responsabilidade diante das ações (ou a falta delas) para manter a sociedade desinformada sobre a realidade dos riscos ecológicos, essa conjuntura traz à tona um conceito importante desenvolvido por Ulrich Beck (2006)⁸ chamado de irresponsabilidade organizada.

Não há dúvida que a questão ambiental tem chamado a atenção das pessoas e, os possíveis impactos das mudanças climáticas, da poluição das águas, do solo e do ar, tem reverberado em todo mundo. Existe na comunidade internacional a percepção de que os governos, as empresas e a sociedade, precisam mudar a maneira como se relacionam com o meio ambiente, apontando caminhos para superar o cenário de desesperança e pessimismo, diante do desequilíbrio observado nos ecossistemas do planeta.

⁷ GIDDENS, Anthony, "A vida em uma sociedade pós-tradicional", de Anthony Giddens, Ulrich Beck e Scott Lash, ed. Modernização reflexiva. São Paulo, Editora Unesp, 1997.

⁸ BECK, U. (2006). La Sociedad del Riesgo (2ª ed.). Siglo XXI de España Editores SA.

Em diversos locais, distantes uns dos outros, os efeitos negativos da exploração predatória dos recursos naturais e da maneira inadequada de lidar com os resíduos produzidos pelo homem estão sendo sentidos, corroborando com a concepção de que os riscos extrapolam as fronteiras dos estados nacionais e podem “socializar” os impactos. E, que, embora a distribuição da riqueza possa ser observada nacionalmente, os males, ou riscos globais, podem ser vistos, apenas, num quadro cosmopolita⁹.

Não é sem propósito que a Organização das Nações Unidas – ONU, propôs uma série de objetivos e metas ambientais a serem alcançados pelos países membros até 2030, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS. Dentre eles, o de número 11, que diz respeito a tornar as cidades sustentáveis. Através disso a ONU pretende proteger o planeta da degradação ambiental e, também, reordenar a relação do homem com o ambiente, por meio do consumo e da produção sustentáveis.¹⁰

É mister que, nos últimos quarenta anos, sobretudo, com o crescimento acelerado dos transportes e das comunicações, houve também uma escalada sem precedentes das relações comerciais entre os países, interligando economicamente os estados periféricos às grandes potências do capitalismo mundial, o fenômeno da globalização. Entretanto, o crescimento da população mundial, da maneira exponencial como vem acontecendo, bem como os reflexos do desenvolvimento tecnológico e do crescimento econômico em todo o planeta, estão colocando sob risco toda a humanidade (HOBSBAWM, 2012).¹¹

Há de se pensar como o crescimento econômico, naturalmente, incidiu sobre o aumento da quantidade de produtos em circulação. Esses produtos, com ciclos de vida bem menores que em outros tempos e, por conta do avanço tecnológico, com uma grande variedade de modelos, em certo sentido, deram origem à necessidade de retorno logístico de produtos que não foram consumidos, devido, sobretudo, à possibilidade de dar a destinação adequada, evitando a poluição (LEITE, 2023).¹²

⁹ BECK, Ulrich. A metamorfose do mundo: como as alterações climáticas estão transformando a sociedade. Edições 70. Lisboa/Portugal, 2017.

¹⁰ IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/index.html>. Acesso em 10 de novembro de 2022

¹¹ HOBSBAWM, Eric. Crise ambiental: o desafio central do século 21. Revista Sem Terra. Entrevista concedida a Verena Glass. Outubro de 2012. Disponível em: <https://mst.org.br/2012/10/03/confira-entrevista-de-eric-hobsbawm-a-revista-sem-terra/>. Acesso em: 16 de abril de 2023

¹² Leite, Paulo R. Logística reversa. p. 32 Disponível em: Minha Biblioteca, Editora Saraiva, 2017

Segundo Felizardo e Hatakeyama (2005)¹³, a primeira menção ao termo logística reversa é datada do início dos anos 70, tinha como objetivo atender às necessidades de recolhimento de materiais devido ao pós-consumo e pós-venda.

Com a especialização da economia, as empresas passaram a investir em sistemas logísticos que facilitassem o suprimento de suas demandas internas e na distribuição dos seus produtos. Entretanto, devido à conscientização ecológica, entre outros fatores, esta relação entre mercados tem passado por intensas transformações. Cada vez mais, as empresas estão buscando adequarem às suas estratégias operacionais, sistemas e canais de logística reversa.

Além do lucro, as empresas estão preocupadas, em garantir que uma parte dos seus produtos, que tenham sido pouco usados, que tenham um ciclo de vida útil longo, ou seja, que demorem a perder a capacidade de uso, ou mesmo após o fim de sua vida útil, possam retornar ao chamado, ciclo produtivo ou de negócios, dessa forma pode readquirir valor de outras maneiras (LEITE, 2023).¹⁴

Conforme foi mencionado anteriormente, o excesso de produtos, chamados de pós-consumo, se tornaram um grande problema, pois em muitos lugares o descarte inadequado tem provocado sérios impactos ambientais. Assim, sob o ponto de vista legal, a perspectiva de responsabilização das empresas pelos fluxos reversos de seus produtos, através de legislações ambientais específicas, em detrimento dos governos, tem avançado em todo o mundo, incluindo o Brasil.

Por princípio, a Constituição Federal de 1988, garante que é direito de todos, um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sobre essa questão, é sabido que existe um olhar econômico, mas o que está no centro da discussão é a dignidade da pessoa humana, fundamento essencial da República. Para isso, a Carta Magna estabelece a competência legislativa concorrente, ou seja, o dever da União, dos Estados e Municípios de criarem leis na esfera ambiental, assim como, que os processos comecem por meio de iniciativa popular, evidenciado o chamamento ao direito para legislar sobre o assunto.¹⁵ (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, chama a atenção a criação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305/2010, um dos mais importantes marcos legais do Brasil na área ambiental. O PNRS, no artigo 3º, inciso XVIII, confere destaque ao planejamento e integração de ações entre o poder

¹³ FELIZARDO, J. M.; HATAKEYAMA, K. A logística reversa nas operações industriais no setor de material plástico. XXIX Encontro da ANPAD (ENANPAD), set. 2005, Brasília. anais... Brasília, 2005.

¹⁴ Leite, Paulo R. Logística reversa. p. 34 Disponível em: Minha Biblioteca, Editora Saraiva, 2017

¹⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Brasília-DF: [s. n.], 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2023.

público e o setor empresarial, com vista à implementação das suas diretrizes, dentre elas a reutilização dos produtos de pós-venda e de pós-consumo. (BRASIL, 2010).¹⁶

A dinâmica de implementação dessa diretriz prescinde, como é abordado neste trabalho, o retorno dos produtos à indústria de origem, dependendo, portanto, de um efetivo canal de logística reversa. Cabe frisar ainda as grandes oportunidades econômicas que podem surgir a partir dessa etapa logística para as empresas, acrescidas do valor agregado à responsabilidade social e ambiental.

Dito isso, é importante refletir um pouco sobre a lógica de consumo que foi construída, baseada na extração dos recursos naturais, na transformação e no descarte, diga-se, inadequado. Para isso, é necessário pensar além dos valores de uso, nos valores de troca, ou seja, pensar os produtos que são consumidos numa perspectiva qualitativa e não apenas quantitativa, implicando, com isso, na superação desse velho modelo.

Para Anne Leonard há produtos que são programados para o lixo, por possuírem um tempo de vida útil muito pequeno e por instigarem no consumidor o desejo de ter um novo modelo, talvez bem antes do que ele mesmo necessitaria. Isso acontece, por exemplo, quando novas tecnologias são lançadas e despertam no comprador a ideia de que o bem que possui já está ultrapassado, mesmo que esteja em perfeito funcionamento (LEONARD, 2001).¹⁷

Os produtos possuem, cada vez mais, um reduzido ciclo de vida mercadológica, o que acentua a descartabilidade, requerendo um grande esforço das empresas com os sistemas de logística reversa (LEITE, 2017).¹⁸

Observa-se que as formas de interação entre o homem e o ambiente natural produziram para a natureza e para o homem um efeito devastador, colocando as futuras gerações sob o risco iminente. Frise-se, que os riscos aqui categorizados, estão na dimensão da incerteza e ultrapassam as fronteiras dos estados nacionais e das classes sociais, assim como permitem com que novas formas de fazer política sejam experimentadas, abrindo espaços para novas reflexões (BECK, 2012)¹⁹

Nesse momento em que a comunidade internacional debate a respeito de uma nova ordem ecológica, fundada nos direitos de natureza, também é oportuno que seja discutido, no âmbito de uma nova lógica de consumo, reuso e de destinação segura para os resíduos sólidos,

¹⁶ Plano Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305/2010

¹⁷ LEONARD, Anne. A história das coisas: da natureza ao lixo, o que acontece com tudo que consumimos. Rio de Janeiro; Zahar, 2001.

¹⁸ Leite, Paulo R. Logística reversa. p. 30 Disponível em: Minha Biblioteca, Editora Saraiva, 2017

¹⁹ BECK, U. 2012, A sociedade de risco: rumo a uma nova modernidade. São Paulo, Editora 34.

o direito das populações mais vulneráveis e que mais sofrem com os efeitos da poluição ambiental.

Por fim, entende-se que a efetivação de uma política de logística reversa, incrementada pelas empresas e regulada pelo ordenamento jurídico estatal, tende a trazer grandes benefícios para toda a sociedade, sobretudo para aqueles que, de maneira diversa são atingidos diretamente pela degradação do solo, das águas e do ar, pelos resíduos sólidos não reinseridos na cadeia econômica.

Como se observará mais adiante, através do detalhamento e análise do Decreto nº 38.140, de 6 de março de 2023 do governo do Estado do Maranhão, foram definidas estratégias para a implementação da logística reversa de embalagens em todo Estado, configurando-se, assim, num importante passo aumentar a responsabilização das empresas com o retorno dos produtos fabricados e distribuídos, bem como a promoção de um ecossistema sadio e equilibrado.

2. O escopo legal da logística reversa

Atualmente, segundo Bobbio (1992)²⁰, vive-se na era dos direitos, marcada pela escassez de recursos e pelo maior volume de demandas ao Judiciário. Como consequência, verifica-se um aumento da produção e difusão de normas em matéria ambiental, garantindo assim direitos materiais e processuais fundamentais para a proteção ambiental.

Vislumbra-se no atual cenário global que tanto o Judiciário, quanto o Executivo e Legislativo, têm sido respectivamente provocados a julgarem, fiscalizarem e legislarem sobre questões ambientais. Dessa forma, cita-se o Relatório Nosso Futuro Comum de 1987 ao qual assevera que frente às leis imutáveis e universais da natureza, os homens devem adequar-se a estas por consequência reformular a sua legislação.²¹

Considerando a crescente preocupação com as questões ambientais, emerge no sistema normativo a Constituição da República Federativa do Brasil, para trazer respaldo constitucional sobre a temática ambiental, de modo que o constituinte destinou um capítulo inteiro ao meio ambiente. (OLIVEIRA, 2017)²²

O capítulo destinado ao meio ambiente pela CF/88 é o ponto central do sistema de proteção ambiental ao qual consta neste as características da proteção ao meio ambiente como

²⁰ BOBBIO, Norberto. (1992) A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus.

²¹ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Relatório Nosso Futuro Comum. 2. ed. São Paulo: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 369.

²² OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. *Direito ambiental*. 2 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

um elemento de interseção entre a ordem econômica, os direitos individuais e coletivos e os nascentes direitos da natureza (ANTUNES, 2023²³).

O art. 225 instaura o direito-dever ao meio ambiente ecologicamente, vez para usufruí-lo deve o Poder Público e a coletividade além defender, preservá-lo, a fim de garantir o seu uso tanto a esta quanto às gerações vindouras²⁴.

O recorte do presente artigo será a análise específica do sistema logística reversa dos resíduos sólidos, com ênfase na análise do Decreto Estadual do Maranhão nº 38.140/2023, e como o ordenamento jurídico pátrio a salvaguarda a fim de garantir a todos da sociedade um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No que concerne à legislação da logística reversa, observa-se que esta foi incluída no ordenamento jurídico pela Lei nº 12.305/2010 e que está possui vasto amparo constitucional, indo além do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, perpassando assim pelo art. 170 da CF/88, que trata sobre a liberdade econômica.

Nesse viés, Sousa, Póvoas e Pinto (2022)²⁵, preceituam que em decorrência dos altos índices de poluição e degradação provocados pelo descarte inadequado de resíduos sólidos no meio ambiente, a boa gestão das cidades é um dos elementos imprescindíveis para a efetivação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Quanto ao escopo legislativo infraconstitucional da logística reversa no Brasil, cita-se a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, instituída pela Lei Federal nº 12.305/2010²⁶, ao qual está representa um marco na legislação, tendo como objetivo implementar mudanças na realidade brasileira em relação ao reaproveitamento, reciclagem, destinação e disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos, representando também uma oportunidade para efetivar ações de sustentabilidade, responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, surgindo daí o ideal basilar do sistema de logística reversa. (TRENNEPOHL, 2022)²⁷

²³ ANTUNES, Paulo de Bessa Direito ambiental / Paulo de Bessa Antunes. – 23. ed. – Barueri [SP]: Atlas, 2023.

²⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Brasília-DF: [s. n.], 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2023.

²⁵ SOUSA, Alysson Ericeira; PÓVOAS, Lucas Araújo; PINTO, Iássara Fernanda Lopes. AS COOPERATIVAS NA GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS: UMA ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO ODS Nº 11 E A META 11.6 DA AGENDA 2030 DA ONU. In: MONICA, Eder Fernandes; HANSEN, Gilvan Luiz; BLÁZQUEZ, Guillermo Suárez (org.). LIBRO DE ARTÍCULOS: IV Seminário Internacional sobre Democracia, Ciudadanía y Estado de Derecho. Ourense: Universidade de Vigo, 2022. p. 1393-1415. Disponível em: <http://sideciad.com/wp-content/uploads/2023/02/IV-SIDECIED-Libro-De-Articulos-Final.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2023.

²⁶ BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2010.

²⁷ TRENNEPOHL, Terence. *Manual de Direito Ambiental*. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

O art. 3º da Lei nº 12.305/2010, estabelece os conceitos normativos que deverão ser utilizados pelos aplicadores do direito, seja na esfera administrativa, seja na judicial, sempre que a PNRS venha a ser empregada. Por se tratar de conceitos especiais, deverão ser aplicados preferencialmente sobre as normas gerais de controle da poluição que, no caso, terão aplicação subsidiária. Dentre eles, estão: acordo setorial, sendo definido como ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto.

Ademais, a PNRS dispôs sobre a logística reversa como um instrumento de desenvolvimento socioeconômico se caracterizando por uma série de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, assim como em outra destinação final ambientalmente adequada.

Como já mencionado, a PNRS reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações a serem adotadas pelo Governo Federal, isoladamente ou concomitantemente com os Estados, Distrito Federal, Municípios e particulares. Tudo isso se coaduna com o que dispõe o art. 225 da Constituição Federal, ou seja, no sentido de assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado compartilhando a responsabilidade da proteção entre Poder Público e coletividade.

Em relação aos princípios da PNRS, destacam-se os dispostos no art. 6º, como: poluidor-pagador e o protetor-recebedor; o desenvolvimento sustentável e a cooperação entre as diferentes esferas do Poder público, do setor empresarial e demais segmentos da sociedade; a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, entre outros.

O princípio do poluidor-pagador, constitucionalmente previsto no art. 225, § 3º, ao qual preceitua que os agentes que praticarem atividades e condutas que venham a ser consideradas lesivas ao meio ambiente, estarão sujeitos às sanções penais e administrativas, independente da obrigação de reparar os danos causados, estes infratores podem ser tanto pessoas físicas quanto jurídicas.²⁸

O conceito de poluidor, trazido pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81)²⁹ é um dos pilares do regime da responsabilidade ambiental, previsto no seu art. 3º, IV, ao consagrar o conceito de poluidor como sendo aquela pessoa física ou jurídica, de direito

²⁸ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988

²⁹BRASIL. Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília- DF: Diário Oficial da União.

público ou privado, que de maneira direta ou indireta, é responsável, pela prática de atividade lesiva ao meio ambiente.

O conceito de poluidor, nesse sentido, conforme consagrado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) é amplo, de modo que, para apuração do nexo de causalidade no dano urbanístico-ambiental e de eventual solidariedade passiva, equiparando-se quem fez, a aquele que não faz quando deveria, ao agente que é omissor ao não se importar, a quem se cala quando deveria denunciar, aos financiadores dos atos lesivos ao meio ambiente, e os beneficiados por estas atividades ou condutas³⁰.

O conceito trazido pelo art. 3º, IV, da Lei nº 6.938/81 contribui de forma decisiva para a efetiva responsabilização pelo dano ambiental, visto que responsabiliza aqueles que por ação ou omissão de forma direta ou indireta contribuíram para a concretização do dano ambiental sejam estes agentes públicos ou privados.

No tocante a logística reversa, pode-se aplicar o referido princípio quando o caso concreto identificar a ocorrência, por exemplo, de descarte irregular ou inadequado de resíduos. Assim, ainda sobre os princípios, o do protetor-recebedor se mostra como mecanismo que recompensa com benefícios fiscais ou tributários os cidadãos ou empresas que optarem por medidas de proteção do meio ambiente. (OLIVEIRA, 2017)³¹.

Destaca-se que segundo Antunes (2023)³², o princípio do poluidor-pagador, não tem como objetivo primordial a recuperação de um bem ambiental que tenha sido lesado – porque essa opção, via de regra, nem existe mais – mas visa estabelecer uma reparação econômica que impeça uma nova conduta lesiva, impondo-lhes condenações pecuniárias compatíveis minimamente com o dano causado.

Advém, então, desse princípio e das disposições constitucionais a necessidade da implementação de um sistema de logística reversa em que os responsáveis possam arcar com os produtos nos pós-consumo. Assim, a Lei nº 12.305/2010, por sua vez, regulamenta a responsabilidade compartilhada de forma detalhada entre os seus arts. 30 a 36.

Nos termos do art. 31 da PNRS, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos engloba quatro obrigações por parte dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dentre essas: estruturação e implementação de sistemas de logística reversa, de

³⁰STJ, REsp 1.071.741/SP, 2ª T., Rel. Min. Herman Benjamin, j. 24.03.2009.

³¹OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. *Direito ambiental*. 2 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

³²ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 23. ed. Barueri: Atlas, 2023.

acordo com o art. 33 da PNRS; e (IV) participação em ações previstas no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.

Dessa forma, segundo o art. 33 da PNRS, são obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes.

Um dos instrumentos previstos no ordenamento jurídico, para implementação do sistema de logística reversa, é o acordo setorial previsto no art. 31, caput, e inciso IV, bem como §1º do art. 33 da PNRS³³.

Dentro os pactos, vigentes que versam sobre as embalagens, tem-se o Acordo Setorial para Implantação do Sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral³⁴ que foi assinado no dia 25/11/2015 e tem como objetivo garantir a destinação final ambientalmente adequada das embalagens.

Por meio dele, os fabricantes e demais produtores e distribuidores de embalagens e de produtos que utilizem embalagens, se comprometem a trabalhar de forma conjunta para garantir a destinação final ambientalmente correta destas embalagens colocadas no mercado. Ações como, apoio às cooperativas de catadores de materiais recicláveis, implementação de pontos de entrega voluntária e campanhas de educação ambiental estão contempladas no Acordo.

Como explicitado a PNRS, traz uma *obrigação* e assim aqueles que descumprirem ou não a aplicar de maneira satisfatório estarão sujeitos à aplicação das penalidades previstas no ordenamento jurídico ambiente vigente³⁵.

Destaca-se o disposto no art. 61 do Decreto nº 6.514/2008³⁶ que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, tipifica que o agente que causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, estarão sujeitos a aplicação de multa pelo ilícito administrativo.

A tipificação do ilícito de poluição desdobra-se em diversos outros ilícitos cujas penas são as mesmas previstas no art. 61 do Decreto nº 6.514/2008, assim, destaca-se o previsto no

³³ Art.30 e 33 da Lei 12305/2010

³⁴ MINISTÉRIO do Meio Ambiente: SNIRH Sistema Nacional de Informações Sobre Resíduos Sólidos. In: O QUE É LOGÍSTICA REVERSA: Embalagens em Geral. [S. 1.], 2020. Disponível em: <https://sinir.gov.br/perfis/logistica-reversa/logistica-reversa/embalagens-em-geral/>. Acesso em: 7 abr. 2023.

³⁵ Art.61 da Lei 12.305/2010

³⁶ BRASIL. Decreto nº 6514, de 22 de julho de 2008. Vigência dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília- DF: Diário Oficial da União.

art. 62³⁷, do referido diploma legislativo, especialmente o inciso XII que assevera sobre a punição pelo descobrimento da obrigação prevista no sistema de logística reversa implantado nos termos da Lei nº 12.305/2010, consoante às responsabilidades específicas estabelecidas para o referido sistema.

Ainda de forma complementar, há previsão tanto no art. 14, § 1º da Lei nº 6.938/81 que também consagra expressamente a responsabilidade ambiental objetiva dos poluidores, quanto no art. 51 da Lei nº 12.305/2010 ao dispor que, sem prejuízo da obrigação, independentemente da existência de culpa, é dever do poluidor reparar os danos causados, a ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importe inobservância aos preceitos desta Lei.

Destarte, os Tribunais Estaduais vêm reconhecendo e ratificando as multas administrativas proferidas em virtude do descumprimento da implementação e paralização do sistema de logística reversa, como é o caso da decisão proferida pelo de Acórdão proferido pela 4ª Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que reconhece a possibilidade de tutela judicial na proteção ao meio ambiente para obrigar os produtores a executar o sistema de logística reversa de lâmpadas inservíveis em ponta grossa seguindo o contido no acordo setorial³⁸.

Destaca-se, o disposto no art. 170 da CF/88, ao qual versa que para o exercício das atividades econômicas no País, devem ser observados alguns parâmetros tais como: a função social da propriedade, a defesa do consumidor e a defesa do meio ambiente. Com vista, o dispositivo constitucional em epígrafe propicia a instauração de uma obrigação, daqueles que pretendem exercer atividades financeiras para com a proteção do meio ambiente.

Nesse sentido, foi promulgado pelo Governo do Estado do Maranhão o Decreto nº 38.140/2023, que define as diretrizes para implantação e implementação da logística reversa de embalagens em geral no Estado do Maranhão, em conformidade com a Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e normas correlatas³⁹.

Observa-se, assim, que a legislação brasileira vem atuando de maneira constante na promulgação de normas que versam sobre o sistema de logística reversa, elevando este instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos a patamares nunca alcançados. Desta forma, dentro dos alicerces da política ambiental brasileira que visam a implantação da logística

³⁷ Art. 62 do Decreto nº 6.514/2008

³⁸ (TJ-PR - APL: 00280348220158160019 PR 0028034-82.2015.8.16.0019 (Acórdão), Relator: Juiz Francisco Cardozo Oliveira, Data de Julgamento: 01/10/2019, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: 03/10/2019)

³⁹ MARANHÃO. Decreto nº 38140, de 06 de março de 2023. Define as diretrizes para implantação e implementação da logística reversa de embalagens em geral no Estado do Maranhão, e dá outras providências. São Luís, MA: Diário Oficial do Estado Poder Executivo, 06 mar. 2023.

reversa, destaca-se o Decreto Estadual nº 38.140/2023, ao qual tem por objetivo trazer as embalagens do pós-consumo para a reinserção na indústria, objeto de reflexões no próximo item.

3. Reflexões sobre o novo Decreto nº 38.140/2023

Nas últimas décadas do século XX houve um aumento substancial na quantidade de produtos comercializados, sobretudo, devido à globalização da economia, com reduzidos ciclos de vida útil. Em decorrência desse fenômeno, também, um crescimento nos índices de poluição e degradação, provocados pelo descarte inadequado dos resíduos, gerados a partir dessa nova realidade da produção.

A logística reversa está, cada vez mais, fazendo parte do dia a dia das pessoas e os Estados vêm adaptando sua legislação, de modo complementar à federal, no que diz respeito ao cumprimento dos objetivos e diretrizes da gestão integrada de resíduos sólidos e da logística reversa de embalagens.

Conforme já aduz a Carta Magna em seu art. 170, VI⁴⁰ que trata da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação⁴¹, bem como o art. 225 também da Carta Magna, que estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, deduz-se, então, que a manutenção do meio ambiente não é função somente da Administração Pública, mas sim, de todo e qualquer cidadão, visto que, o meio ambiente se trata de um bem comum e está disponível para que toda a sociedade usufrua. Deve ser reconhecida a sua real importância e a necessidade de mantê-lo em bom estado de conservação.

Para além disso, os Estados possuem a prerrogativa de tornar mais específica e exigente as obrigações de quem possa eventualmente poluir, degradar o meio ambiente, isso faz com que empresas fabricantes de produtos embalados tenham que acompanhar de perto as evoluções legislativas em matéria ambiental.

⁴⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Brasília-DF: [s. n.], 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2023.

⁴¹ EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 42, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2003

Várias leis e regulamentos sobre o assunto foram aprovadas nos últimos anos, dentre as quais o já citado Decreto nº 38.140/2023 que define as diretrizes para implantação e implementação da logística reversa de embalagens em geral no Estado do Maranhão.

Enquanto os consumidores estão demandando por produtos mais sustentáveis, a gestão pública vem buscando se adequar a esse novo e necessário cenário, por isso as pesquisas sobre o assunto se multiplicaram e muitas dúvidas emergiram, tais como o que realmente significa o termo logística reversa ou como se pode implementá-lo em seu negócio.

Deve-se entender que, com a implementação de uma rígida legislação ambiental e por influência da sociedade, a logística reversa de embalagens no Estado do Maranhão, surge com o intuito de minimizar os impactos ambientais gerados pela má administração dos resíduos sólidos, seja pelo viés da geração desnecessária ou pela má destinação, visando assim, sanar a questão do descarte desses resíduos no meio ambiente e colaborar com a redução da poluição e os desperdícios.

As embalagens de que trata o Decreto nº 38.140/2023 podem ser compostas de papel e papelão, plástico, alumínio, aço, vidro ou ainda pela combinação destes materiais, como as embalagens cartonadas longa vida. Em suma, a intenção por trás da iniciativa é de que o maior número de materiais retorne ao fabricante pós-consumo e assim componham novamente o ciclo de produção.

A reciclagem desses materiais é uma prática recomendada pela Lei nº 12.305/2010⁴² que reconhece o resíduo sólido como bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania⁴³ e instituiu, no ordenamento jurídico brasileiro, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (art. 6º, VII da PNRS).

O Decreto nº 38.140/2023 aplica-se às pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que fabriquem, forneçam, adquiram, possuam, importem, comercializem, ou, de qualquer forma, distribuam ou entreguem a consumo produtos que, após uso pelo consumidor, geram resíduo sólido no âmbito do Estado do Maranhão.⁴⁴

Destarte, conforme Sousa, Póvoas e Pinto (2022)⁴⁵, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, traz a oficialização da responsabilidade compartilhada. Dessa forma, o Decreto

⁴² BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2010.

⁴³ Art. 6º, VIII da Política Nacional de Resíduos Sólidos

⁴⁴ Art. 1º, §2º Decreto 38.140/2023

⁴⁵ SOUSA, Alysson Ericeira; PÓVOAS, Lucas Araújo; PINTO, Iássara Fernanda Lopes. AS COOPERATIVAS NA GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS: UMA ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO ODS Nº11 E A META 11.6 DA AGENDA 2030 DA ONU. In: MONICA, Eder Fernandes; HANSEN, Gilvan Luiz; BLÁZQUEZ, Guillermo Suárez (org.). LIBRO DE ARTÍCULOS: IV

38.140/2023, por estar intrinsecamente ligado com a Lei 12.305/2010, traz responsabilidades distintas, para os envolvidos, atribuindo a responsabilidade pela efetivação do decreto ao Poder Público, ao setor empresarial e à coletividade.

Porquanto, aduz o art.3º, XVII da Lei nº 12.305/2010 que estabelece o conceito de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, como sendo um conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos da lei.

Segundo Antunes (2023)⁴⁶, os agentes econômicos não podem transferir os seus custos ambientais para a sociedade. Assim, tem-se que os responsáveis por inserir os resíduos sólidos no meio ambiente, no caso as embalagens, devem despender esforços para retirá-los, dando a estes a destinação final ambientalmente adequada.

Nesse sentido, dispõe o art. 9º do Decreto Estadual que, são obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, bem como garantir a sustentabilidade econômico-financeira, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de produtos que, após uso pelo consumidor, geram embalagens em geral como resíduos (MARANHÃO, 2023)⁴⁷.

A referida obrigação, constante no decreto maranhense, bem como no art. 9º, §1º da Lei nº 12.305/2010, é devida independentemente de os agentes responsáveis estarem sediados ou não no Estado ou de serem signatários ou aderentes de termo de compromisso ou instrumento congênere de caráter nacional.

Assevera ainda o Decreto maranhense, que a implantação, estruturação e operacionalização do Sistema de Logística Reversa contemplará, diversas etapas e fatores, dentre elas estão a adesão de fabricantes, importadores, comerciantes, distribuidores e demais partes, às entidades gestoras, a instituição de mecanismo financeiro para assegurar a sustentabilidade econômica da estruturação. (MARANHÃO, 2023)⁴⁸

Seminário Internacional sobre Democracia, Ciudadanía y Estado de Derecho. Ourense: Universidade de Vigo, 2022. p. 1393-1415. Disponível em: <http://sideciad.com/wp-content/uploads/2023/02/IV-SIDECIED-Libro-Del-Articulos-Final.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2023.

⁴⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. 23. ed. Barueri: Atlas, 2023.

⁴⁷ DECRETO Nº 38.140, DE 6 DE MARÇO DE 2023.

⁴⁸ DECRETO Nº 38.140, DE 6 DE MARÇO DE 2023.

Ademais, verifica-se que para a implementação e a operacionalização do sistema de logística reversa é necessário a habilitação de prestadores de serviços que irão atuar, devendo ser elaborado um plano de comunicação e de educação ambiental para a divulgação da implantação do sistema de logística reversa e qualificação dos formadores de opinião, lideranças de entidades, cooperativas/associações e gestores municipais para apoiar a implementação do sistema, por derradeiro deve ser implementado um ponto de entrega voluntária – PEV e congêneres, que servirá de base para a população descartar as embalagens geradas no pós-consumo.

Quanto à implementação e operacionalização do sistema, estas devem levar em consideração os instrumentos previstos no ordenamento jurídico vigente, sobretudo mediante regulamentações expedidas pelo Poder Público, acordos setoriais, termos de compromissos e outros mecanismos definidores de direitos e obrigações, assim consolida o art. 5º do Decreto Estadual.

Faz-se necessário, então, que o Poder Público, o setor empresarial e a coletividade sejam responsáveis pela efetividade das ações voltadas ao cumprimento da implantação e implementação da logística reversa de embalagens, conforme suas respectivas atribuições jurídicas, mas, a ausência de políticas públicas nesse sentido se torna o grande gargalo para sua efetivação.

As empresas têm mostrado interesse em diminuir o impacto que causam com as suas embalagens, percebendo a importância da logística reversa. Afinal, já está claro que não basta apenas produzir e vender, é preciso se responsabilizar por todo o ciclo de vida do produto, até o descarte e reaproveitamento.

A Carta Magna não previu tributo de natureza ambiental, ou seja, que tenham por fato gerador a degradação do meio ambiente ou o uso dos recursos naturais. Dessa forma, a ausência de um tributo ambiental direto fez com que o legislador utilizasse os tributos de forma indireta, através da concessão de incentivos fiscais, na chamada função extrafiscal dos tributos, com o objetivo de estimular nos contribuintes um comportamento mais favorável ao meio ambiente.⁴⁹

O Decreto maranhense traz em seu escopo a figura dos certificados de crédito⁵⁰ de reciclagem, que são documentos que comprovam que uma certa quantidade de massa de um material teve destinação final adequada. Os créditos são adquiridos com o objetivo de ativar a

⁴⁹ BARBOSA, Rogério. Tributação Ambiental pode estimular a degradação. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-mar-13/tributacao-ambiental-estimular-degradacao-afirmam-especialistas>. Acesso em 07 abr. 2023.

⁵⁰ Artigo 6º, V, Decreto 38.140/2023

compensação ambiental para diminuir o impacto das embalagens descartadas pelos consumidores brasileiros. Em outras palavras, ao adquirir créditos de reciclagem sua empresa está assinando um compromisso com o meio ambiente, por meio dos documentos que comprovam a reciclagem de embalagem. (EURECICLO, 2018)⁵¹.

Porém, vale ressaltar que, ao estabelecer o compartilhamento de responsabilidades⁵², bem como, obrigações e sanções, o documento conclama toda a sociedade para a necessidade de se manter o meio ambiente saudável, não somente para as gerações presentes, mas para àquelas que ainda virão.

Ademais, no Sistema de Logística Reversa, objeto tratado pelo Decreto maranhense, os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos apenas se encarregarão de ações e atividades de responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes se houver acordo prévio entre as partes e as ações do poder público forem devidamente remuneradas, respeitada a legislação de regência⁵³.

Ressalta-se ainda, que cabe aos consumidores, a obrigação de efetuar a devolução das embalagens, após o uso dos produtos nela acondicionados, nos pontos de recebimento/entrega, conforme as normas estabelecidas pelos órgãos competentes.⁵⁴

Outrossim, é concedida a responsabilidade especial aos condomínios residenciais e comerciais, fornecedores de produtos e prestadores de serviços, que devem proceder com a separação dos resíduos sólidos de embalagens em geral e destiná-los, preferencialmente, às cooperativas de catadores(a), conforme dispõe o art. 17, §1º do Decreto.

Destaca-se que, em regra, não será devida ao consumidor qualquer forma de pagamento, remuneração, reembolso, ressarcimento, compensação ou indenização em decorrência do cumprimento de seus deveres legais, salvo disposição em contrário. (MARANHÃO, 2023)⁵⁵.

Porquanto às responsabilidades incumbidas ao Poder Público, caberá primordialmente a fiscalização do cumprimento do disposto no Decreto 38.140/2023, devendo realizar o processo de avaliação para aprovação e homologação do Plano de Logística Reversa e do Relatório Comprobatório do referido Plano, podendo, desta forma, o órgão ambiental estadual condicionar a concessão de licença ambiental ao exigir o cumprimento de tais disposições⁵⁶.

⁵¹ CRÉDITOS de reciclagem: inovação e sustentabilidade para a sua empresa. [S. l.], 11 set. 2018. Disponível em: <https://blog.eureciclo.com.br/creditos-de-reciclagem-inovacao/>. Acesso em: 6 abr. 2023.

⁵² Art. 3º, Decreto 38.140/2023.

⁵³ Art. 9º, §3º, Decreto 38.140/2023.

⁵⁴ Art. 17, Decreto 38.140/2023.

⁵⁵ Art. 17, § 2º, Decreto 38.140/2023.

⁵⁶ Art. 12, 20 e 23, Decreto 38.140/2023

Assim, dentro da cadeia de produção e descarte de resíduos, é crescente o número de empresas que buscam conciliar à produtividade, mecanismos e processos sustentáveis de preservação, haja vista, que os agentes econômicos não podem transferir os seus custos ambientais para a sociedade, pois os responsáveis por inserir os resíduos sólidos no meio ambiente devem despende esforços para retirá-los, dando a estes, a destinação final adequada (ANTUNES, 2023)⁵⁷.

Isso posto, aqueles que descumprirem ou ensejarem o cumprimento de maneira irregular, estarão sujeitos à aplicação das penalidades previstas na legislação ambiental brasileira, sem prejuízo da apuração de responsabilidade civil e criminal, observado o devido processo legal, conforme art.18 do Decreto 38.140/2023.

Destarte, desenvolvimento e sustentabilidade poderão, com isso, caminhar juntos no Estado do Maranhão, intrinsecamente ligados às políticas que valorizem os direitos de natureza, os direitos dos pobres, fazendo justiça àqueles que não têm possibilidade de defesa diante da escalada de problemas ambientais, gerados pela má gestão dos recursos naturais e dos resíduos sólidos produzidos pelas indústrias.

Por fim, a implementação do Decreto maranhense é um marco legislativo, pois está alterando substancialmente as relações de mercado em âmbito estadual, seja pela necessidade das empresas se manterem competitivas e crescerem ainda mais em seus segmentos, seja pela conscientização ecológica, fator determinante para estabelecer novas respostas e valores relacionados à sustentabilidade ambiental, de acordo com as legislações atuais.

Conclusões articuladas

1. Diante disso, a logística reversa tende a ser uma política indeclinável nos sistemas de organização das empresas, bem como a inserção no arcabouço jurídico interno segue a lógica de mobilização da sociedade em torno da preservação e proteção do planeta, garantindo assim, o acesso das futuras gerações ao meio ambiente equilibrado.
2. A logística reversa possui um arcabouço normativo robusto que propicia a sua implementação e operacionalização, do ponto de vista legal, incumbindo ao Poder Público Estadual regulamentá-la de acordo com os interesses locais.
3. Verifica-se que a responsabilidade de que trata o Decreto nº 38.140/2023, sobre a destinação das embalagens, foi pormenorizada chamando os diversos setores a assumir

⁵⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa Direito ambiental / Paulo de Bessa Antunes. – 23. ed. – Barueri [SP]: Atlas, 2023.

sua parcela de compromisso na destinação ambientalmente correta dos resíduos sólidos que produzem.

4. O Poder Público deverá anunciar, por meio de súmula ou portaria ou qualquer outro meio cabível, os métodos de fiscalização e controle a serem utilizados cotidianamente, para garantir a efetiva aplicação da norma, seja pela edição de cronogramas ou aplicação de multa, caso necessário.
5. O presente trabalho teve por objetivo explicitar a importância da logística reversa, de modo a analisar conceitos que pudessem propiciar um desenvolvimento sustentável de forma simples e objetiva, as asserções da implantação e de sua implementação no Estado do Maranhão através do Decreto nº 38.140/2023.

**OS DEFENSORES DOS DIREITOS HUMANOS
AMBIENTAIS NO ACORDO DE ESCAZÚ E O CENÁRIO DE
VULNERABILIDADE DAS LIDERANÇAS AMBIENTALISTAS NO BRASIL**

ALINE ELVIS AMORIM MOURA

Bacharelada em Direito, Faculdade Anhanguera São Luís/MA, Brasil

GIOVANA DE OLIVEIRA CRUZ

Bacharelada em Direito, Faculdade Anhanguera São Luís/MA, Brasil

MARCELLA EDUARDA DIAS PINHEIRO

Bacharelada em Direito, Faculdade Anhanguera São Luís/MA, Brasil

1. Introdução

O meio ambiente é direito humano fundamental, visto que é essencial para assegurar a qualidade de vida humana, portanto deve ser resguardado como tal. A sociedade contemporânea é marcada pelo constante processo de desenvolvimento humano, Giddens¹ entende que esse extremo dinamismo é próprio do que ele denomina de Alta Modernidade, o que conseqüentemente proporciona diversos riscos ambientais transfronteiriços, ou seja, os riscos ambientais perpassam gerações.

O Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas-ONU reconheceu o meio ambiente equilibrado como um direito humano, ou seja, existe uma clara interconexão entre ambos, posto que não há como se assegurar o exercício pleno de uma vida digna, ou mesmo sobrevivência no planeta, sem um meio ambiente sadio e equilibrado.²

Sarlet e Fensterseifer³ corroboram no sentido de que, não é possível a efetivação de tais direitos caso não se garantisse as condições necessárias à sobrevivência da vida como um todo,

¹ GIDDEN, Anthony, Modernidade e identidade. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

² Momento histórico: ONU declara que meio ambiente saudável é um direito humano. Unep, 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/192608-onu-declara-que-meio-ambiente-saud%C3%A1vel-%C3%A9-um-direito-humano>. Acesso em: 29 de março de 2023

³ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza. 6 ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

ou seja, a dignidade humana possui uma dimensão ecológica, sendo esta indissociável do ser humano.

Partindo desse ideal é notório que o debate ambiental ultrapassa o âmbito interno dos Estados, tornando-se cada vez mais presente no centro das preocupações internacionais.

Em virtude de tal asserção, é perceptível a necessidade de estabelecer um compromisso internacional no sentido de frear as consequências dos danos socioambientais, portanto os danos ambientais devem estar no cerne das discussões internacionais.

Nesse sentido, a Sociedade Internacional muito tem se dedicado às questões em matéria ambiental, buscando estabelecer normas de caráter internacional em prol da conservação, proteção e restauração do meio ambiente, contemplando assim um ideal de democracia ecológica.

Diante disso, é possível vislumbrar que os avanços internacionais em face à criação de meios eficazes para a conservação dos recursos naturais essenciais para a sobrevivência da vida no planeta, tem-se mostrado bastante promissor.

Como exemplo se pode citar o Acordo de Escazú, um importante marco do sistema protetivo da região latino-americana e caribenha, que estabelece relevantes direitos para a democracia ambiental, bem como para o cumprimento pleno da proteção das lideranças ambientalistas.

Neste contexto, o presente artigo se debruça sobre as questões diretamente ligadas à tutela ambiental em âmbito nacional e internacional, primordialmente no tocante à relação entre as normas internacionais, mais detidamente o Acordo de Escazú, que consagra os denominados direitos de acesso, bem com a proteção jurídica das lideranças ambientalistas, visando a construção de uma sociedade sustentável.

Em um primeiro momento, a pesquisa se debruça sobre as peculiaridades do Acordo de Escazú, o qual estabelece os denominados direitos ecológicos⁴, caracterizando-se como um documento vanguardista no que tange a proteção ambiental sob a perspectiva internacional, principalmente no tocante à proteção jurídica dos defensores ambientais, sendo este o recorte do presente artigo.

Com isso, propõe-se uma análise sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto constitucionalmente, como um direito fundamental à garantia da vida minimamente digna, objetivando assim compreender as relações possíveis entre direito ambiental e direito humano, sob o ideal de combater o alarmante declínio do mundo natural.

⁴ RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva, 2022.

Ademais, analisa-se o papel das autoridades de proporcionar a proteção dos defensores de direitos humanos em questões ambientais, frente ao cenário de vulnerabilidade brasileira, principalmente sob a ótica de casos emblemáticos como o assassinato da Irmã Dorothy, Chico Mendes, e mais recentemente Bruno Pereira e Dom Philips, tendo em vista que tais indivíduos contribuíram de forma significativa para proteção e promoção dos direitos humanos, bem como para o desenvolvimento de um meio ambiente natural saudável para a humanidade prosperar com dignidade.

Dessa maneira, a pesquisa pretende disponibilizar para a comunidade acadêmica e também para sociedade um estudo crítico sobre as normas internacionais e nacionais de caráter socioambiental e como essas têm contribuído para a concretização de uma sociedade pautada nos ideais do desenvolvimento sustentável. O presente trabalho utilizou da metodologia bibliográfica que se debruçou na pesquisa de sítios eletrônicos e bases de dados, bem como nos textos normativos e doutrinários.

2. O Acordo de Escazú e sua importância na efetivação dos direitos ecológicos

O direito ao meio ambiente é uma garantia fundamental previsto no rol de Direitos Humanos, posto que se refere a um requisito para a efetivação de uma vida minimamente digna, o qual abrange as gerações atuais e futuras, ou seja, caracteriza-se como um direito transgeracional, sendo essencial assegurar a sua preservação.

Diante de tal premissa se compreende que a efetivação dos direitos humanos está diretamente ligada à defesa das condições ecológicas necessárias à sobrevivência dos seres vivos, ou seja, a conservação do meio ambiente equilibrado e saudável é essencial para o pleno desenvolvimento da vida como um todo.⁵

A preocupação com a proteção ambiental está cada vez mais presente nas discussões da sociedade internacional, tendo em vista que o constante desenvolvimento humano tem gerado diversos riscos ambientais, portanto é perceptível os esforços internacionais em estabelecer normas no sentido de garantir a defesa do meio ambiente e frear as degradações ambientais.

No decorrer das últimas décadas muito se tem desenvolvido no tocante à busca pela efetivação de tal proteção, como por exemplo, a elaboração de diversos documentos internacionais com normas que versam sobre as questões ambientais, visando alcançar um desenvolvimento sustentável e assim possibilitar a construção de um planeta mais saudável e seguro para toda a sociedade.

⁵ LEITE, José Rubens M. Manual do direito ambiental. São Paulo: Saraiva, 2015.

Em relação às normas internacionais que tutelam o meio ambiente, tem-se o Acordo de Escazú, Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, cujo objeto perfaz a efetivação do acesso à justiça ecológica, o direito à informação ambiental e também o direito à participação ambiental.

O Acordo de Escazú, pactuado em 04 de março de 2018 pela Comissão Econômica da América Latina e Caribe - CEPAL da ONU, na cidade de Escazú, Costa Rica, é o primeiro acordo regional a tratar sobre questões especificamente voltadas à matéria ambiental, bem como às temáticas relacionadas à dignidade humana, estabelecendo assim uma relação entre os direitos humanos e a salvaguarda do meio ambiente.⁶

O tratado entrou em vigor no dia 22 de abril de 2021, atualmente possui 25 países signatários e o Brasil é um deles. Ademais, Sarlet⁷ ressalta que, até então, o Acordo de Escazú é o único acordo internacional a possuir natureza vinculante, ou seja, a partir da sua ratificação passa a ter força de lei.

O documento internacional supramencionado consagra três direitos fundamentais para a efetivação da proteção ambiental, sendo eles: o direito de acesso à justiça, o direito de acesso à informação e, por fim, o direito de participação na tomada de decisões em assuntos ambientais.

Cabe ainda pontuar que, o referido tratado inova ao trazer disposições expressas a respeito da importância de resguardar as garantias dos defensores de direitos humanos em temáticas ambientais, uma vez que exercem uma importante função para o fortalecimento da democracia, dos direitos de acesso e do desenvolvimento sustentável. Portanto, é essencial garantir que os mesmos possam atuar sem ameaças, restrições e inseguranças.

O Acordo em seu artigo 9º dispõe que cada país signatário deverá garantir a salvaguarda dos grupos que atuam na proteção ambiental, por meio de mecanismos que proporcionem um ambiente seguro para tais indivíduos, bem como adotar ações de cunho preventivo, investigativo e punitivo aos ataques, ameaças ou intimidações contra esse grupo. Com isso, cada parte se compromete em assegurar “um ambiente seguro e propício no qual as pessoas, os

⁶ Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe - Acordo de Escazú. CEPAL 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf. Acesso em: 20 de março de 2023

⁷ SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. COP 1 do Acordo de Escazú e os direitos ambientais de participação. *Conjur*, 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-abr-15/direitos-fundamentais-cop-acordo-escazu-2018-direitos-ambientais-participacao#_ftn2. Acesso em: 16 de abril de 2023

grupos e as organizações que promovem e defendem os direitos humanos em questões ambientais possam atuar sem ameaças, restrições e inseguranças.”⁸

Nesse sentido se compreende que os direitos consagrados no presente instrumento internacional, denominados de direitos de acesso, são primordiais para o fortalecimento da democracia socioambiental, do desenvolvimento sustentável, bem como a promoção dos direitos humanos.

Michelle Bachelet, Ex-Alta Comissária da ONU para os Direitos Humanos, afirmou durante a reunião de celebração da entrada em vigor do tratado, que o mesmo se refere a um importante instrumento para o desenvolvimento sustentável, uma vez que possibilita o fortalecimento da democracia ambiental, bem como o exercício de um importante papel no tocante a responsabilização dos Estados diante dos danos ambientais e das injustiças.⁹

Embora o Acordo represente um marco ecológico e proporcione uma robustez ao ordenamento jurídico já existente no país, o Brasil ainda não realizou a sua ratificação, apesar de ter sido um dos primeiros países a assinar o acordo. Com isso, algumas organizações da sociedade civil internacional e nacional têm interposto apelos ao governo brasileiro para que o referido acordo seja ratificado e devidamente implementado.

A incorporação do Acordo ao ordenamento jurídico brasileiro é primordial para o desenvolvimento humanístico sob um ideal de sustentabilidade, pois o acordo não se restringe apenas a tratar de matéria ambiental, mas sim estabelece uma interligação entre a dignidade humana e o meio ambiente, culminando assim em uma sociedade do pautada no Direitos Humanos Ambientais.

3. O meio ambiente como direito fundamental no Brasil

Por muito tempo se criou por grande parte da sociedade, uma visão ao qual o meio ambiente não era objeto de efetiva proteção social ou política e este cenário levou ao surgimento de recorrentes catástrofes ambientais que em sua maioria foram causadas unicamente por ações humanas.

Após anos de estudos e acontecimentos catastróficos de relevante impacto social, surgiu então a necessidade de defesa e proteção ao meio ambiente. Desta forma, a proteção ambiental

⁸ Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe - Acordo de Escazú. CEPAL 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf. Acesso em: 19 de março de 2023

⁹ Acordo de Escazú entra em vigor na América Latina e no Caribe no Dia Internacional da Mãe Terra, CEPAL, 2021. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/acordo-escazu-entra-vigor-america-latina-caribe-dia-internacional-mae-terra>. Acesso em: 10 de março de 2023

começou a amadurecer ao ponto de ser reconhecida como um direito democrático aplicável primordialmente aos direitos humanos.

A Organização Nacional dos Direitos Humanos (ONU) por meio da resolução 76-300¹⁰ declarou que todas as pessoas no planeta têm direito a um meio ambiente saudável, limpo e sustentável. Assim, desencadeando ações que impulsionariam a salvar o meio ambiente dos eventuais danos que estão ocorrendo de maneira recorrente.

A resolução, portanto, trouxe consigo aspectos importantes que irão assegurar a defesa da humanidade em respirar ar puro, acessar água segura e suficiente, alimentos saudáveis, ecossistemas de qualidade e ambientes não tóxicos, para que desta forma possa se garantir um lugar livre de poluição e com ambientes saudáveis e aptos para viver, trabalhar, estudar e brincar.

Para o doutrinador Luís Paulo Sirvinskas¹¹ a humanidade deve estar atenta a três pilares fundamentais: a) informação; b) conhecimento; e c) atitude. Isto significa dizer que, a sociedade deve sempre estar atenta às informações ao ponto de ser curiosa e buscar novos conhecimentos e ainda, associar todos estes métodos com a prática de atos que busquem melhorar a conduta humana em relação aos cuidados e proteção para com o meio ambiente.

A Constituição Federal de 1988 visando a importância que deve ser atribuída ao meio ambiente criou então em seu texto o art. 225, que traz consigo a relevância de se atribuir o meio ambiente ao rol dos direitos fundamentais, pois, a preservação dos recursos naturais é a única forma de se garantir a conservação da potencial evolução da humanidade. Desta forma, destaca-se o próprio texto ao determinar que o meio ambiente deve ser preservado não só para a geração atual, como também para os futuros habitantes do planeta.

Como atributo de garantia ao cumprimento do artigo supracitado, muito se discute sobre a importância da educação ambiental para todos os cidadãos, independentemente de cor, raça

¹⁰ ONU declara meio ambiente limpo, saudável e sustentável como direito humano | CEE Fiocruz. Fiocruz.br. Disponível em: <[¹¹ \[HTTPS://WWW.UNEP.COM/UNEP\]\(https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/reportagem/momento-historico-onu-declara-que-meio-ambiente-saudavel-e-um#:~:text=Momento%20hist%C3%B3rico%3A%20ONU%20declara%20que%20meio%20ambiente%20saud%C3%A1vel%20%C3%A9%20um%20direito%20humano&text=A%20Assembleia%20Geral%20da%20Na%C3%A7%C3%B5es,alarmante%20decl%C3%ADnio%20do%20mundo%20natural.>\). Momento histórico: ONU declara que meio ambiente saudável é um direito humano. UNEP. Disponível em: <<https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/reportagem/momento-historico-onu-declara-que-meio-ambiente-saudavel-e-um#:~:text=Momento%20hist%C3%B3rico%3A%20ONU%20declara%20que%20meio%20ambiente%20saud%C3%A1vel%20%C3%A9%20um%20direito%20humano&text=A%20Assembleia%20Geral%20da%20Na%C3%A7%C3%B5es,alarmante%20decl%C3%ADnio%20do%20mundo%20natural.>>. Acesso em: 15 abr. 2023.](https://cee.fiocruz.br/?q=ONU-declara-meio-ambiente-limpo#:~:text=ONU%20declara%20meio%20ambiente%20limpo%2C%20saud%C3%A1vel%20e%20sustent%C3%A1vel%20como%20direito%20humano,-Compartilhe&text=Todas%20as%20pessoas%20no%20planeta,final%20de%20julho%20(28).>. Acesso em: 30 abr. 2023.</p></div><div data-bbox=)

ou etnia. Garantias fundamentais estas, que buscam a conscientização coletiva e a participação ativa com a finalidade da efetivação do compromisso para com o meio ambiente.

O meio ambiente possui caráter transindividual, visto que todos podem dele usufruir e não por ser pertencente a algum órgão público, mas porque a Constituição Federal assim o determina em seu texto “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, o bem ambiental, portanto, não deve ser interpretado como público e muito menos como privado, mas sim, coletivo.

A proteção ambiental, por garantir qualidade de vida, é colocada ao lado do direito à vida, passando então, a possuir o status de direito fundamental. Devido a isto, começou a ser protegido constitucionalmente como garantia fundamental da coletividade.

Além da preocupação constitucional ambiental, existe ainda, um conglomerado de organizações não governamentais, as quais trabalham para garantir a proteção integral do meio ambiente contra atos lesivos praticados por quem quer seja. Elas possuem representantes em todos os países do globo que trabalham de forma árdua e em conjunto com o Poder Público e comunidades em geral, para juntos lidarem com as necessidades de proteção do sistema ecológico de agentes nocivos à saúde e a qualidade de vida desta e das futuras gerações.

A crescente preocupação com o meio ambiente não se restringe apenas a determinados locais, pois o meio ambiente é indivisível, além de ser essencial para a sobrevivência do homem na terra. Por estas razões se compreende que os ambientalistas e juristas devem trabalhar em conjunto em esfera mundial. Não há aqui, espaço para se impor uma soberania nacional, pois o foco se concentra na vida e saúde de um povo.

O Brasil ainda persiste em se manter dentro de um leque de decisões sobre políticas públicas as quais se tem um déficit em participação, transparência e mecanismos adequados de acesso à justiça por parte da sociedade e do governo. A deficiência do quadro sociopolítico está resultando em danos e conflitos ambientais que afetam a qualidade ambiental e a vida das pessoas, em especial, os grupos em situação de vulnerabilidade.

Um grande avanço para o Brasil foi a assinatura do acordo de Escazú¹² que ocorreu durante o governo do presidente Temer, em setembro de 2018, mas, até o presente momento, o Executivo Federal ainda não enviou o Acordo ao Congresso Nacional para que seja devidamente ratificado.

¹² Acordo de Escazú | Transparência Internacional - Brasil. Transparência Internacional - Brasil. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/acordo-de-escazu/>>. Acesso em: 4 abr. 2023

Caso houvesse por parte da legislação brasileira a aplicação do supracitado Acordo, existiriam então muitos avanços no que tange a sustentabilidade, participação e aplicação dos direitos e deveres fundamentais ambientais.

O Acordo de Escazú foi o primeiro instrumento internacional a proteger de forma explícita os denominados “defensores ambientais” por contemplar em seu texto o primeiro tratado internacional que tem como enfoque a defesa dos direitos humanos dos ambientalistas que, por muitas vezes, sofrem ameaças, correm riscos de vida ou acabam sendo assassinados.

A Constituição Federal de 1988¹³, possui um capítulo próprio para as questões ambientais (Capítulo VI, do título VIII), e ainda retrata em diversos outros artigos as obrigações da sociedade e do Estado brasileiro para com o meio ambiente. Há o reconhecimento ainda, que as questões ligadas ao meio ambiente são de relevante importância para a sociedade, pois o seu valor social é tão alto que chega ser imensurável economicamente.

Contudo, apesar do Brasil demonstrar uma determinada preocupação com os recursos e a educação ambiental, não é difícil notar a inexistência de um controle adequado para controlar tais recursos.¹⁴

4. A realidade brasileira de vulnerabilidade das lideranças ambientalistas

A Carta Magna de 1988 na forma do seu art. 225 prevê o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo dever tanto do Poder Público quanto da coletividade em preservá-lo para a garantia de uma vida digna às presentes e futuras gerações. Trata-se, portanto, de um verdadeiro direito fundamental.

Dito isso, constata-se que o ordenamento jurídico brasileiro dispõe de prerrogativas e mecanismos para a proteção do ecossistema, em contrapartida, seus defensores vêm sofrendo diversas ameaças de morte, além de violências físicas e fatais. Fato alarmante que resultou em um prelúdio para que o Brasil ocupe a quarta posição no ranking mundial referente aos países mais perigosos para os ambientalistas em 2020, segundo o relatório da ONG Global Witness.¹⁵

¹³ Brasil. Constituição (2021) Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 31.ed São Paulo: Saraiva.

¹⁴ [HTTPS://CAROLLINASALLE.JUSBRASIL.COM.BR](https://carollinasalle.jusbrasil.com.br). O meio ambiente como um direito fundamental da pessoa humana | Jusbrasil. Jusbrasil. Disponível em: <<https://carollinasalle.jusbrasil.com.br/artigos/112172281/o-meio-ambiente-como-um-direito-fundamental-da-pessoa-humana#:~:text=2255%2CCFF.,as%20presentes%20e%20futuras%20gera%C3%A7%C3%B5es.>>. Acesso em: 16 abr. 2023.

¹⁵ FERREIRA, Adison. Podcast destaca avanço dos crimes contra ambientalistas na Amazônia. Rede Pará, 16 jun. 2022. Disponível em: <https://redepara.com.br/Noticia/225917/podcast-destaca-o-avanco-dos-crimes-contra-ambientalistas-na-amazonia>. Acesso em: 29 mar.2023.

Segundo Joan Martinez Alier¹⁶, no seu livro *Ecologismo dos Pobres*, o chamado ecologismo político é definido como um estudo dos conflitos de distribuição ecológica em uma economia cada vez menos sustentável. Esses conflitos se depreendem, majoritariamente, na esfera ambiental, onde há a inevitabilidade de ter relações diretas com a esfera econômica e política.

Logo, é decisiva a presença de figuras ambientalistas entre as esferas em questão, haja vista a tendência gananciosa em tornar prioridade os interesses do Estado atrelado ao crescimento econômico em detrimento da exploração, hodiernamente visivelmente desenfreada, dos recursos naturais. A partir disso, torna-se evidente a gênese do cognominado ecologismo dos pobres que, por sua vez, depreende-se no “estudo de conflitos em que as pessoas pobres defendem o meio ambiente contra o Estado ou o mercado”.¹⁷

No que tange a esfera ambiental, a jurisdição brasileira carece de uma política de proteção aos defensores dos direitos humanos, dentre aqueles, os ambientalistas, uma vez que sua atuação é indispensável para a retificação tanto da democracia quanto do Estado Democrático de Direito.¹⁸ Dessa maneira, as lideranças ambientalistas estão em uma situação constante de vulnerabilidade, haja vista os casos emblemáticos que tiveram como vítimas, notáveis líderes de movimentos ambientalistas, como Chico Mendes e Irmã Dorothy.

Francisco Alves Mendes Filho, conhecido por Chico Mendes, foi considerado “Herói da Pátria” e “Patrono Nacional do Meio Ambiente” nos anos 2004 e 2013, respectivamente. Tal prestígio – reconhecido mundialmente – decorreu devido à sua luta contra a exploração dos seringueiros e pelo direito à terra dos povos extrativistas na cidade de Xapuri-AC, sua cidade de nascença, que ficava na mão das fazendas e passou a ser cobiçada por pecuaristas sulistas.¹⁹

Frente à luta pela posse de terras, Chico Mendes criou sindicatos, dentre eles, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Brasileia, filiou-se ao Movimento Democrático Brasileiro em pleno cenário político ditatorial e incentivou a alfabetização da população seringueira. No mais, também defendia a preservação da Amazônia, incentivando órgãos

¹⁶ MARTÍNEZ-ALIER, Joan. *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Valuation*, p.257. Reino Unido, Edward Elgar Publishing, Incorporated, 2002.

¹⁷ MARTÍNEZ-ALIER, Joan. *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Valuation*, p.267. Reino Unido, Edward Elgar Publishing, Incorporated, 2002.

¹⁸ ALVES, Felipe Freitas de Araújo; APPROBATO, Ana Patrícia Ribeiro; FLOREZ, Mercedes Arriaga;. *O ACORDO DE ESCAZÚ INSTRUMENTALIZANDO A PROTEÇÃO AOS DEFENSORES DOS DIREITOS HUMANOS NA AMÉRICA LATINA ECARIBE*. Revista Panorâmica online, [S. l.], v. 34, 2022. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/revistapanoramica/index.php/revistapanoramica/article/view/1451>. Acesso em: 29 mar. 2023.

¹⁹ WWF BRASIL. *Chico Mendes: conheça a história do maior líder ambientalista do Brasil*. WWF BRASIL, 15 dez. 2021. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?81068/Chico-Mendes-Conheca-a-historia-do-maior-lider-ambientalista-do-Brasil>. Acesso em: 30.mar.2023.

internacionais refletirem acerca dos impactos ambientais em que ações ou obras, tais como a construção da BR-364 que iria ocasionar desmatamento em massa, além de idealizar a criação de reservas extrativistas com atividades de caráter não predatórias.²⁰

Nesse ínterim, diante das repercutidas ações, o ativista recebeu diversas ameaças de morte de políticos acreanos e ruralistas que não aprovaram suas propostas e, por conseguinte, Chico Mendes fora assassinado por um fazendeiro, Darcy Alves, no ano de 1988.

Outrora, Dorothy Stang – missionária americana que chegou ao Brasil em 1966 – é um dos símbolos que marcaram a luta ambiental no Brasil, sendo um dos grandes nomes na mediação de conflitos agrários.²¹ A ativista que atuava, majoritariamente, na região Amazônica foi executada a mando do fazendeiro Regivaldo Pereira Galvão, um dos opositores aos ideais defendidos por Dorothy que perpassa desde o direito à terra aos trabalhadores rurais à criação de projetos destinados à preservação da floresta alinhados com a geração de empregos e renda, tais como o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS).

Segundo Vasconcelos²², as iniciativas da ambientalista incentivaram o governo federal, em 2002, a criação de dois PDS's – Esperança e Virola-Jatobá — em que foram destinados um determinado número de hectares a cada família de pequenos agricultores e o restante da área seria um bem de uso coletivo tal como preceitua a Constituição Federal de 1988 em seu art. 225, caput. Logo, tais ações foram motivos de descontentamento de madeireiros e pecuaristas que utilizavam ameaças físicas e verbais contra às famílias que ali residiam, fato que, posteriormente, resultou na morte da Irmã Dorothy.

Diante do cenário fatídico de figuras fundamentais para a luta em defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, recentemente reavivado em junho de 2022 frente ao assassinato do jornalista Dom Phillips e do indigenista Bruno Pereira, houve o revigoramento do chamado Acordo de Escazú, importante mecanismo adotado por países da América Latina e Caribe que visa garantir tanto a participação da sociedade nas decisões ambientais quanto a proteção dos ambientalistas.

É de suma importância salientar que o caso de Dom e Bruno gerou repercussão internacional, haja vista que o jornalista britânico acompanhado por seu amigo indigenista

²⁰ WWF BRASIL. Chico Mendes: conheça a história do maior líder ambientalista do Brasil. WWF BRASIL, 15 dez. 2021. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?81068/Chico-Mendes-Conheca-a-historia-do-maior-lider-ambientalista-do-Brasil>. Acesso em: 30.mar.2023.

²¹ VASCONCELOS, Rosália. Quem foi Dorothy Stang? Relembre a missionária símbolo da luta por terras. UOL notícias, 15 jun. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2022/06/15/quem-foi-dorothy-stang-luta-pelas-terras-continua-mais-viva-do-que-nunca.htm>. Acesso em: 31 mar. 2023.

²² VASCONCELOS, Rosália. Quem foi Dorothy Stang? Relembre a missionária símbolo da luta por terras. UOL notícias, 15 jun. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2022/06/15/quem-foi-dorothy-stang-luta-pelas-terras-continua-mais-viva-do-que-nunca.htm>. Acesso em: 31 mar. 2023.

viajaram para a região oeste da Amazônia onde já haviam realizado diversos editoriais sobre os crimes ambientais e desmatamento.

Nesta última viagem, com a finalidade de obter dados para o livro cuja temática era meios para salvar a floresta, Dom e Bruno desapareceram em uma região conflituosa e tida como a segunda maior reserva indígena brasileira, o Vale do Javari. Seus corpos foram encontrados, após alerta emitido por indígenas da Unijava e ações de busca em conjunto com as Forças Armadas, com marcas de tiros em diversas regiões do corpo.²³

Dito isso, é notória a vulnerabilidade das lideranças ambientais brasileiras, fato esse estimulante para que o Brasil, apesar de já ter assinado em 2018, ratifique efetivamente o Acordo de Escazú. À vista disso, de acordo com a diretora da Organização Internacional Human Rights Watch, Maria Laura Canineu:

“A ratificação do Acordo de Escazú representaria um merecido reconhecimento dos inestimáveis esforços de defensoras e defensores ambientais para proteger nosso planeta [...] A ratificação e a implementação do acordo fortaleceriam a tomada de decisões em questões ambientais, aumentariam a transparência e a responsabilização por violações ao direito a um meio ambiente saudável.”²⁴

Assim, ressalta-se que segundo Rubens Born ²⁵, a ratificação do Acordo só não fora ainda efetivada devido ao cenário de maior incidência de políticas conservadoras, uma vez que na gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro havia uma evidente falta de interesse por questões ambientais e, portanto, não houve a pressão por parte da sociedade por receio de uma ratificação rejeitada.

Circunstâncias essas que solidificam o pensamento de Alier acerca da relação entre a esfera política e a esfera ambiental, ao passo que as prerrogativas que antecedem as consequências de exploração do meio ambiente podem surtir diferentes níveis de impacto conforme a influência política vigente.

²³ BBC NEWS BRASIL. Quem matou Dom e Bruno? Como estão investigações sobre crime. BBC News Brasil, 8 jul. 2022. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/brasil-61865523#:~:text=Na%20sexta%20feira%20\(8%2F,Phillips%2C%20assassinados%20em%20junho%20no.](https://www.bbc.com/portuguese/brasil-61865523#:~:text=Na%20sexta%20feira%20(8%2F,Phillips%2C%20assassinados%20em%20junho%20no.) Acesso em: 29 mar. 2023

²⁴ HUMAN RIGHTS WATCH. Brasil: Ratifique Acordo Regional sobre assuntos ambientais – apoie defensores ambientais aderindo ao Acordo de Escazú. Human Rights Watch, 23 mar. 2023. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2023/03/23/brazil-ratify-regional-environment-pact>. Acesso em: 29 mar. 2023.

²⁵ PREZIBISCZKI, Cristiane. Brasil pode fortalecer implementação de Escazú com brasileiro em seu colegiado. O eco, 24 fev. 2023. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/brasil-pode-fortalecer-implementacao-de-escazu-com-brasileiro-em-seu-colegiado/>. Acesso em: 30 mar. 2023.

Outrora, em 2023, com o início de um novo panorama político, é esperançosa a procedência da ratificação do presente Acordo cujo prazo termina durante o evento da Segunda Conferência das Partes do Acordo de Escazú que ocorrerá, em Buenos Aires, entre os dias 19 e 21 de abril do presente ano.

Vale ressaltar ainda que segundo a organização Global Witness, referente a extensão latino-americana, a Amazônia aparece como o cenário da maioria das mortes aos defensores do meio ambiente, revelando um extermínio, cujo percentual equivale a 75% dos casos.²⁶

No mais, as principais vítimas são os indígenas, dado alarmante frente à tentativa de proteger os seus territórios onde vivem e desenvolvem suas atividades para a sua subsistência, o seu lar, é ameaçado por “diferentes pressões e ameaças associadas ao aumento das atividades ilegais, projetos de infraestrutura e reativação econômica baseada no extrativismo”, diz o Plano de Ação sobre os defensores ambientais do Acordo de Escazú.²⁷

Nesse ínterim, torna-se imprescindível a ratificação do Acordo de Escazú, haja vista a sua importância na preservação do meio ambiente, bem como da integridade física e moral das lideranças ambientais. Uma vez que, de acordo com a Human Rights Watch, o acordo “exige que os governos participantes forneçam a esses defensores um ambiente de trabalho seguro e propício, os protejam e promovam responsabilização em relação a quaisquer ataques, ameaças ou intimidações contra eles”²⁸.

5. Considerações Finais

Deste modo pode-se concluir que a ratificação do acordo de Escazú traria consigo relevante efetivação dos direitos fundamentais ambientais, assim como, a sua proteção, podendo por meio deste pensar-se em metas apropriadas a defesa daqueles que se dedicam a única e exclusiva proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

²⁶ PONTES, Nádia. Brasil é o 4º país mais perigoso do mundo para ambientalistas. Brasil de Fato, 13 set. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/09/13/brasil-e-o-4-pais-mais-perigoso-do-mundo-para-ambientalistas>. Acesso em: 30 mar. 2023.

²⁷ DAR. Plano de Ação sobre os defensores ambientais do Acordo de Escazú. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR. nov. 2022. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2022/11/Plano-de-Acao-Defensores.docx-1.pdf&ved=2ahUKEwjYisCku5P-AhWALrkGHU0dDm0QFnoECA4QAQ&usq=AOvVaw3IW4-rCzB8EVdqMwdS1oSW>. Acesso em: 29 mar. 2023.

²⁸ HUMAN RIGHTS WATCH. Brasil: Ratifique Acordo Regional sobre assuntos ambientais – apoie defensores ambientais aderindo ao Acordo de Escazú. Human Rights Watch, 23 mar. 2023. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2023/03/23/brazil-ratify-regional-environment-pact>. Acesso em: 29 mar. 2023.

Destacou-se ainda, o Art. 225 CF/88 e o direito à vida que levaram o meio ambiente a ser contemplado como direito fundamental da sociedade e deve, portanto, ser garantido e preservado por meio de tutela estatal e pela participação social.

Deste modo, restou demonstrado ainda, que o déficit de participação da sociedade para a discussão dos estudos ambientais e da falta de iniciativas políticas, têm gerado transtorno à implementação das políticas públicas.

Ademais, percebeu-se que, o cenário de insegurança social e política tem afetado diretamente a atuação dos defensores ambientais, que realizam iniciativas coletivas com o fim de resguardar os recursos ecológicos que estão cada vez mais escassos.

Por fim, concluiu-se que, o aumento da vulnerabilidade jurídica dos ambientalistas não afeta somente os seus direitos individuais, mas tem proporcionado um enfraquecimento na efetivação dos direitos humanos e fundamentais, visto que tais indivíduos contribuíram de forma significativa na proteção e promoção dos direitos humanos ambientais.

A PROTEÇÃO DE MANGUEZAIS EM ÁREAS URBANAS E A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL NA CIDADE DE SÃO LUÍS - MA

CAMILA TAVANNY PINHEIRO MENDES

Aluna da Faculdade Anhanguera São Luís – MA

GLÓRIA MARIA LOPES ARAÚJO

Aluna da Faculdade Anhanguera São Luís – MA

Introdução

A transição populacional da zona rural para os grandes centros urbanos é um fenômeno mundial crescente e fortemente atrelado à modernidade das sociedades como um todo. Se por um lado isso possibilitou ao ser humano a oportunidade de melhores condições de vida, por outro, tem prejudicado sobremaneira o meio ambiente enquanto um conjunto de condições que permitem o abrigo e a regência da vida em todas as suas formas.

Nos últimos séculos, a evolução humana e os seus anseios econômicos têm sido devastadores à preservação da biodiversidade, uma vez que, na mesma medida que essa evolução progride desordenada e aceleradamente, a biodiversidade vem sendo paulatinamente degradada, com comprometimento grave não somente dos seres vivos e não vivos dos ecossistemas, como do próprio ser humano, o qual também depende da sustentabilidade para a sua sobrevivência e das futuras gerações.

Biodiversidade é um conceito relativamente recente, que ganhou caráter oficial com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro, quando as nações reconheceram a gravidade da crise ambiental e como ela poderia afetar os principais desafios de desenvolvimento do planeta. Naquela oportunidade foram firmados vários acordos, com destaque para a Convenção sobre Diversidade Biológica, a qual definiu a biodiversidade como uma variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos, e os complexos ecológicos de que fazem parte, além da diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas¹.

¹ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Atlas dos manguezais do Brasil. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, 2018. 176 p.

A interrelação entre os seres vivos e o meio ambiente cria condições para o surgimento dos serviços denominados ecossistêmicos, originando os ecossistemas em si. Os ecossistemas são definidos como unidades básicas funcionais da ecologia, abarcando os fatores bióticos e abióticos que compõem a estrutura de uma paisagem e que são necessários para a sobrevivência da vida na Terra. Já a utilização dos ecossistemas pelo homem é realizada através dos seus serviços ambientais, baseando-se no uso de suas benesses, alteradas ou não anteriormente pela influência antrópica².

A exploração histórica dos serviços ambientais culmina ao atingir o limite das resiliências dos ecossistemas dos quais eles fazem parte, o que faz com que a recuperação das áreas exploradas se torne algo complexo devido à perda de suas características iniciais. A necessidade do uso sustentável dos serviços ambientais se converteu em algo cada vez maior em função da sua exploração pelas comunidades e indústrias que os permeiam³.

Nesse sentido, no Brasil, essa necessidade do uso sustentável dos serviços ambientais torna-se imperativa por ser um país detentor de uma das maiores riquezas biológicas do planeta, com a responsabilidade política de criar as condições necessárias para a promoção de um desenvolvimento harmônico, com base na utilização sustentável para a preservação dos recursos naturais dos ecossistemas. Para além da responsabilidade do setor governamental, cabe ao Poder Público, entretanto, inserir a sociedade brasileira, de forma compartilhada, na participação ativa da proteção ambiental, com contribuições para melhor atender às responsabilidades nacionais e internacionais assumidas e respaldadas legalmente.

Torna-se então de suma relevância a abordagem, nesse artigo, dos manguezais enquanto um dos ecossistemas mais produtivos do planeta, vastamente encontrado no Brasil e com contribuição para o ser humano no que concerne à manutenção de bens e serviços.

O ecossistema manguezal é uma Área de Preservação Permanente – APP, protegida ambientalmente por legislação federal, estadual e municipal, e de fundamental importância para a obtenção de um meio ambiente equilibrado. O segundo maior ecossistema manguezal, em extensão territorial, é encontrado no Brasil, com área de 13.400 km² (treze mil e quatrocentos quilômetros quadrados); o primeiro se encontra na Indonésia com área de 42.550 km² (quarenta e dois mil quinhentos e cinquenta quilômetros quadrados). Os Estados do Maranhão, Pará e Amapá possuem juntos a maior área contínua de manguezais do mundo, cerca de 8.900 km²

² SILVA, E.J.; FONTGALLAND, I.L. Ações e políticas públicas nos manguezais para a preservação dos serviços ambientais. *Research, Society and Development*, v. 10, n. 15, 2021.

³ KJERFVE, B. et al. Morphodynamics of muddy environments along the Atlantic coasts of North and South America. In: *Muddy Coasts of the World: Processes, Deposits and Functions*. 1 ed. Amsterdam. Elsevier Science, 2002.

(oito mil e novecentos quilômetros quadrados), sendo que o Maranhão apresenta aproximadamente 50% (cinquenta por cento) desta área⁴.

Os manguezais são importantes sequestradores e estocadores de carbono na biomassa e no solo. O processo de sequestro de carbono por área de florestas de mangue é da mesma ordem de grandeza do observado em outras florestas tropicais úmidas. Quando se considera o reservatório de carbono contido na biomassa acima do solo, essa similaridade se mantém. Por outro lado, quando é considerado o estoque total de carbono no sistema, incluindo a biomassa subterrânea e estoque no solo, o estoque de carbono em manguezais tropicais por unidade de área é significativamente maior que o observado em quaisquer florestas terrestres, incluindo as florestas tropicais úmidas, como a Amazônia⁵.

Estimativas mais recentes⁶ confirmam que o litoral da Amazônia Legal possui a maior área contínua de manguezal do mundo, podendo-se inferir que a zona costeira maranhense se constitui como grande depositário de um patrimônio mundial de elevada importância ecológica, social, econômica e cultural⁷.

Observa-se, no entanto, uma constante supressão de manguezais em todo o litoral do Estado do Maranhão, com destaque para as áreas urbanas do Município de São Luís, o qual vem sofrendo com intensa degradação ambiental decorrente de práticas progressivas de empreendimentos imobiliários com a conseqüente supressão da vegetação e de aterro no manguezal, além do desenvolvimento desordenado da cidade, fruto de uma notória desigualdade socioespacial a qual constitui um verdadeiro desafio ao Poder Público Municipal, com conseqüências negativas para o ecossistema urbano como um todo.

Portanto, nessa seara, o presente artigo tem como objetivo principal refletir sobre a importância da atuação do Poder Público Municipal de São Luís-MA na proteção de manguezais em áreas urbanas.

Para isso, pretende-se discorrer sobre os manguezais enquanto espaços especialmente protegidos pela legislação brasileira, abordando como essa proteção é identificada a partir da Constituição Federal e também pelo seu arcabouço infraconstitucional.

⁴ KJERFVE, B, et al. Morphodynamics of muddy environments along the Atlantic coasts of North and South America In: Muddy Coasts of the World: Processes, Deposits and Functions. 1 ed. Amsterdam. Elsevier Science, 2002.

⁵ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Atlas dos Manguezais do Brasil**. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, 2018. 176p.

⁶ KJERFVE, B, et al. Morphodynamics of muddy environments along the Atlantic coasts of North and South America In: Muddy Coasts of the World: Processes, Deposits and Functions. 1 ed. Amsterdam. Elsevier Science, 2002.

⁷ WILSON, R. et al. Mapping changes in the largest continuous Amazonian mangrove belt using object-based classification of multisensor satellite imagery. *Estuarine, Coastal and Shelf Science*, v. 117, p. 83-93, 2013.

Em seguida, o trabalho se propõe a trazer a ideia de cidade sustentável e os benefícios da preservação dos manguezais para a qualidade de vida humana, uma vez que são ecossistemas encontrados em vasta extensão urbana a serem especialmente protegidos.

Por fim, é apresentada a realidade dos impactos socioambientais nos manguezais em áreas urbanas de São Luís-MA e o desafio da atuação do Poder Público Municipal na proteção desses espaços, uma vez que se tratam de ambientes especialmente protegidos dentro da dinâmica do meio ambiente artificial, urbano.

Para a consecução do presente trabalho, foi utilizada a metodologia bibliográfica, uma vez que as reflexões e análises foram obtidas por meio de pesquisa na Constituição Federal e legislação infraconstitucional, bem como na doutrina – especialmente a do Direito Ambiental – além de bases de dados científicas e, finalmente, nos sítios eletrônicos oficiais dos órgãos do Poder Público e dos de proteção ambiental.

1. Os manguezais como espaços juridicamente protegidos

O meio ambiente compreende o humano como parte de um conjunto de relações econômicas, sociais e políticas que se constroem a partir da apropriação dos bens naturais que, por serem submetidos à influência humana, transformam-se em recursos essenciais para a vida em quaisquer de seus aspectos. O Direito Ambiental, por sua vez, pode ser definido como um direito que tem por finalidade regular a apropriação econômica dos bens ambientais, de forma que ela se faça levando em consideração a sustentabilidade dos recursos, o desenvolvimento econômico e social, assegurando aos interessados a participação nas diretrizes a serem adotadas, bem como padrões adequados de saúde e renda⁸.

O Direito Ambiental é um dos mais recentes ramos especializados do Direito moderno e, com toda certeza, é um dos que têm sofrido as mais relevantes modificações, crescendo em importância na ordem jurídica internacional e nacional. Como em toda novidade, existem incompreensões e incongruências sobre o papel que ele deve desempenhar na sociedade, na economia e na vida em geral. O seu surgimento como disciplina jurídica denota que as relações entre o homem (antropo) e o mundo que o envolve vêm se modificando de forma muito acelerada e profunda. O Direito Ambiental é um dos mais marcantes instrumentos de intervenção em tal realidade⁹.

⁸ BEZERRA, D.S. et al. Modelagem da resposta do Ecossistema Manguezal ao Avanço da Área Construída na Bacia do Rio Anil. São Luís, 2014.

⁹ ANTUNES, P.B. Direito ambiental. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

Com isso, a principal fonte formal do Direito Ambiental vem ser, no Brasil, a Constituição Federal – CF, promulgada no ano de 1988. A CF destaca-se notadamente na defesa dos direitos, das garantias individuais e no reconhecimento de nova gama de direitos em relação às Constituições antecessoras. Dentre esses direitos, ganha notoriedade o artigo 225, o qual vem trazer a responsabilidade ao Poder Público e à comunidade na defesa e na preservação do direito de todos a um meio ambiente com equilíbrio ecológico.

Ainda no artigo referido, pode-se notar a preocupação do constituinte com áreas consideradas como patrimônio nacional, a exemplo, a Floresta Amazônica Brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira. O uso dessas áreas deve estar limitado a condições que assegurem não somente a proteção do meio ambiente, como também em relação ao uso dos recursos naturais. No contexto global de meio ambiente equilibrado, o ecossistema manguezal se destaca como fundamental na obtenção desse equilíbrio.

Com os manguezais, o Brasil detém uma das maiores riquezas biológicas do planeta, sendo um ecossistema importante para amenizar o efeito estufa, pois sequestram óxido de carbono da atmosfera, e ainda são barreiras naturais contra a erosão¹⁰. Infere-se então que o artigo supracitado protege o manguezal diretamente, uma vez que afirma que a Mata Atlântica é considerada patrimônio nacional. Ora, se a legislação considera o manguezal um ecossistema associado à Mata Atlântica, logo, ele também deve ser considerado um patrimônio nacional.

Considerado como berçário do mar, lugar de reprodução de grande número de espécies, filtro biológico retentor de nutrientes, sedimentos e até poluentes, zona de amortecimento contra tempestades e barreira contra erosão da costa, os manguezais também são reconhecidos como fonte de alimento e de atividades de comunidades tradicionais, como a pesca artesanal, caracterizando um ambiente vital para essas populações, cuja sobrevivência depende da exploração dos crustáceos, moluscos e peixes¹¹.

Fica evidente, então, que os manguezais, em toda sua extensão, enquanto zonas úmidas costeiras, prestam importantes serviços à sociedade, quase todos reconhecidos para outros ecossistemas. Com isso, os manguezais são espaços que devem ser especialmente protegidos. Esses espaços especialmente protegidos podem estar localizados em áreas públicas ou privadas. Logo, por serem dotados de atributos ambientais, merecem um tratamento diferenciado e

¹⁰ ANTUNES, P.B. Direito ambiental. 22. ed. – São Paulo: Atlas, 2021.

¹¹ BRANDÃO, E.J. O ecossistema manguezal: aspectos ecológicos e jurídicos. Revista do Curso de Direito da UNIABEU. Nilópolis, v.1, n.2, p.1-16, ago. /Dez, 2011. Disponível em: <http://www.uniabeu.edu.br/publica/index.php/rcd/article/viewFile/231/283>. Acesso em: 7 de abril de 2023.

especial, porque, uma vez assim declarados, sujeitar-se-ão ao regime jurídico de interesse público¹².

Outra norma que ganha destaque quando se trata do ecossistema manguezal é a Lei nº 12.651, criada no ano de 2012, conhecida como Código Florestal¹³, que sofreu alterações por meio da Lei nº 12.727, criada no ano de 2012¹⁴ e de disposições correlatas que legislam sobre a proteção de vegetação nativa. O Código Florestal traz o conceito de APP como uma área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. Considera ainda, os manguezais, em toda a sua extensão, como APP tanto em zonas rurais como urbanas, mantendo o disposto no Código Florestal do ano de 1965¹⁵.

Sua relevância é evidenciada pela opção do legislador infraconstitucional de estabelecimento de Unidades de Conservação - UC, na categoria de uso sustentável para sua conservação, frente à degradação acelerada pelo ser humano nas últimas décadas que esse ecossistema tem absorvido. Por ser um dos mais produtivos e ricos do mundo, o manguezal sempre foi um espaço de relação dinâmica com o homem nas dimensões social, cultural e econômica¹⁶.

O Brasil é o segundo país em extensão de mangues, com aproximadamente 14.000 km² (quatorze mil quilômetros quadrados) ao largo do litoral do Brasil. Um total de 120 (cento e vinte) UC têm manguezais em seu interior, abrangendo uma área de 2.114 km² (dois mil cento e quatorze quilômetros quadrados), o que representa 87% (oitenta e sete por cento) do ecossistema em todo o Brasil¹⁷.

¹² FIORILLO, C.A.P. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 22. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2022. 1.088p.

¹³ BRASIL, 2012. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.038, de 31 de agosto de 1981; nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e nº 11.428 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e nº 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Acesso em: 7 de abril de 2023.

¹⁴ BRASIL, 2012. Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012. Altera a Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2o do art. 4o da Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012. Acesso em: 7 de abril de 2023.

¹⁵ BRASIL, 2012. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.038, de 31 de agosto de 1981; nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e nº 11.428 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e nº 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Acesso em: 7 de abril de 2023.

¹⁶ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Atlas dos manguezais do Brasil. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, 2018. 176p.

¹⁷ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Atlas dos manguezais do Brasil. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, 2018. 176p.

Cerca de 80% (oitenta por cento) dos manguezais em território brasileiro estão distribuídos em três Estados do bioma amazônico: Maranhão, com 36% (trinta e seis por cento); Pará, com 28% (vinte e oito por cento) e Amapá, com 16% (dezesesseis por cento). Desse total, 55 (cinquenta e cinco) são federais, 46 (quarenta e seis) são estaduais e 19 (dezenove) são municipais, distribuídos em 1.998 km² (mil novecentos e noventa e oito quilômetros quadrados) de proteção integral (correspondente a 17% - dezessete por cento) e 10.115 km² (dez mil cento e quinze quilômetros quadrados) de uso sustentável (correspondente a 83% - oitenta e três por cento). Essa situação, em tese, confere maior efetividade à conservação desse ecossistema, reforçando seu status legal de APP. Esse percentual era de 75% (setenta e cinco por cento) em 2010, o que significa que a maioria das novas UC criadas desde então, possuem manguezais nos seus interiores¹⁸.

Logo, observa-se que o Estado do Maranhão é o detentor da maior porcentagem de manguezais do bioma amazônico. Tal Estado possui, principalmente nas áreas urbanas de sua capital (o Município de São Luís), um vasto espaço de manguezais a ser protegido pelo Poder Público, o que por sua vez se constitui em um grande desafio na manutenção de sua sustentabilidade e dos seus benefícios para a qualidade de vida humana, diante dos problemas socioambientais encontrados na realidade do Município enquanto meio ambiente artificial, urbano.

2. A ideia de cidade sustentável e os benefícios da preservação dos manguezais para a qualidade de vida humana

O meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado espaço urbano fechado) e pelos equipamentos denominados públicos (espaço urbano aberto). Dessa forma, todo o espaço construído bem como todos os espaços habitáveis pela pessoa humana, compõem o meio ambiente artificial¹⁹.

A tutela constitucional da cidade no âmbito do meio ambiente artificial estabelecerá, em consequência, os dispositivos ambientais constitucionais fundamentais que delimitarão os espaços construídos e habitáveis pela pessoa humana, observada a ordem econômica do capitalismo, como preconizam os artigos 1º, IV, e 170 da CF, mas em estrita obediência ao fundamento da dignidade da pessoa humana, conforme o artigo 1º, IV da CF²⁰.

¹⁸ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Atlas dos manguezais do Brasil. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, 2018. 176p.

¹⁹ FIORILLO, C.A.P. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 22. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2022. 1.088p.

²⁰ FIORILLO, C.A.P. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 22. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2022. 1.088p.

O Estatuto da Cidade, estabelecido pela Lei 10.257 e criado no ano de 2001 como mais importante norma regulamentadora do meio ambiente artificial foi aprovada pelo Senado como instrumento que passou a disciplinar, no Brasil, mais que o uso puro e simples da propriedade urbana, as principais diretrizes do meio ambiente artificial, fundado no equilíbrio ambiental, de acordo com o parágrafo único do artigo 1º do referido Estatuto e em face de tratamento jurídico descrito nos artigos 182 e 183 da CF. O objetivo do legislador foi o de tratar o meio ambiente artificial não só em decorrência do que estabelece constitucionalmente o artigo 225 da CF, na medida em que a individualização dos aspectos do meio ambiente tem puramente função didática, mas também em decorrência do que estabelecem os seus artigos 182 e 183 no sentido de direcionar aos operadores de direito facilidade maior no manejo da matéria, inclusive com a utilização dos instrumentos jurídicos trazidos fundamentalmente pelo direito ambiental constitucional brasileiro²¹.

Assim, na chamada execução da política urbana, torna-se verdadeiro afirmar que o meio ambiente artificial passa a receber uma tutela mediata, revelada pelo artigo 225 da CF em que se encontra a proteção geral ao meio ambiente enquanto tutela da vida em todas as suas formas e centrada na dignidade da pessoa humana, e uma tutela imediata, a qual passa a receber tratamento jurídico aprofundado em decorrência da regulamentação dos seus artigos 182 e 183, relacionando-se diretamente às cidades²².

A segurança e o bem-estar, como direitos materiais constitucionais sempre apontados em normas ambientais, deixam de ser observados juridicamente tão somente em decorrência de reflexos criminais ou penais, passando a ter sua verdadeira importância, que é a de garantir a incolumidade físico-psíquica dos cidadãos no que diz respeito às suas principais atividades na ordem jurídica do capitalismo, ou seja, a segurança e o bem-estar passam a orientar o uso da propriedade no que toca aos direitos fundamentais adaptados à dignidade da pessoa humana, sem desconsiderar as necessidades que decorrem dos sistemas econômicos capitalistas²³.

Sendo a mais importante norma regulamentadora do meio ambiente artificial, o Estatuto da Cidade, ao ter como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante algumas diretrizes gerais, criou a garantia do direito a cidades sustentáveis²⁴. Essa garantia, inédita no direito positivo brasileiro, é que deverá assegurar como relevante diretriz da política urbana no Brasil, os direitos básicos de brasileiros

²¹ FIORILLO, C.A.P. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 22. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2022. 1.088p.

²² FIORILLO, C.A.P. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 22. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2022. 1.088p.

²³ FIORILLO, C.A.P. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 22. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2022. 1.088p.

²⁴ FIORILLO, C.A.P. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 22. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2022. 1.088p.

e estrangeiros residentes no País no que se refere à relação pessoa humana/ lugar onde se vive. A garantia do direito a cidades sustentáveis, a saber, o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, significa, em consequência, importante diretriz destinada a orientar a política de desenvolvimento urbano em proveito da dignidade da pessoa humana e seus destinatários – os brasileiros e os estrangeiros residentes no País –, a ser executada pelo Poder Público Municipal, dentro da denominada tutela dos direitos materiais metaindividuais²⁵.

Nesse entendimento, nota-se que os manguezais em toda sua extensão enquanto zonas costeiras úmidas, trazem importantes benefícios à sociedade, quase todos reconhecidos para outros ecossistemas.

Tais benefícios contribuem para os aspectos socioambientais das cidades e para a qualidade de vida da comunidade, desde que haja a correta preservação desse espaço. Alguns dos serviços podem ser mais relevantes que outros, dependendo do contexto de análise. Exemplo maior refere-se à pesca e ao turismo, dois serviços bastante conhecidos pela maior parte da população e geradores de emprego e renda ao longo de toda a costa brasileira. Outros exemplos são os serviços ecossistêmicos relacionados à contenção ou mitigação de impactos humanos, como filtro biológico, retenção de sedimento e controle de enchentes, que se manifestam fortemente em manguezais urbanos²⁶.

Um aspecto de promoção à qualidade de vida que caracteriza uma cidade enquanto meio artificial e que impacta diretamente os manguezais consiste na boa distribuição dos assentamentos urbanos, impedindo-os que se instalem de modo irregular em áreas de risco ou nos próprios manguezais urbanos, a fim de atenuar os problemas socioambientais advindos destas moradias, como poluição da água, perda da biota por ocupação humana e degradação ambiental. Trata-se, portanto, de garantir que a cidade se atente para os preceitos constitucionais de se promover um meio ambiente ecologicamente equilibrado que propicie a sadia qualidade de vida. Para se pensar na ideia de qualidade de vida nas cidades de forma efetiva, é fundamental, entretanto, que haja a integração de APP como a de manguezal que muitas vezes permeia cidades inteiras e que assegura o equilíbrio entre o acesso do homem com o meio ambiente.

Nesse ensejo, o artigo, para fins de delimitação do objeto de estudo, optou por analisar o Município de São Luís. Tal escolha se deve ao fato desse local apresentar extensas áreas

²⁵ FIORILLO, C.A.P. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 22. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2022. 1.088p.

²⁶ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Atlas dos manguezais do Brasil. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, 2018. 176p.

urbanas de manguezais que vêm sofrendo uma progressiva degradação (existindo desde locais mais preservados até locais completamente aterrados), a qual é decorrente de práticas contrárias às preconizadas pelo Direito Ambiental, comprometendo assim a preservação desse ecossistema e a subsistência dos seres vivos que dele dependem.

São Luís é um município brasileiro e capital do Estado do Maranhão. Com uma população estimada em 1.115.932 (um milhão, cento e quinze mil novecentos e trinta e dois) habitantes, é o município mais populoso do Maranhão e o quarto da Região Nordeste. Sua área é de 583 km² (quinhentos e oitenta e três quilômetros quadrados)²⁷, dos quais 166 km² (cento e sessenta e seis quilômetros quadrados) estão na 15^a (décima quinta) maior área urbana do país²⁸.

A capital maranhense encontra-se à altitude de 4m (quatro metros) acima do nível do mar. Existem baixadas alagadas, praias extensas, manguezais e dunas que formam a planície litorânea²⁹. A bacia de São Luís é composta por rochas sedimentares com formação na era cenozoica e apresenta vários tipos de minerais, sendo calcário um encontrado em abundância³⁰.

A cidade de São Luís está localizada numa área de encontro de duas floras: a flora da Amazônia e a flora nordestina. Isso faz com que a ilha de São Luís tenha uma flora muito diversa e rica em espécies. Na região litorânea da cidade (compreendendo quase toda ela) foram catalogadas 260 (duzentos e sessenta) espécies de plantas adentradas em 76 (setenta e seis) famílias, sendo que a família das *fabaceae* (leguminosas) possui o maior número de espécies, são mais de 26 (vinte e seis) catalogadas. Dentre todas as regiões pesquisadas do Brasil, 125 (cento e vinte e cinco) espécies são exclusivas de São Luís³¹.

A vegetação da cidade é diversificada e, em sua maior parte, litorânea. Com grande número de coqueiros, São Luís conta também com uma quantidade considerável de manguezais. A cobertura vegetal original do município é um misto de floresta

²⁷ ANTUNES, P.B. Direito ambiental. 22. ed. – São Paulo: Atlas, 2021.

²⁸ BRANDÃO, E.J. O ecossistema manguezal: aspectos ecológicos e jurídicos. Revista do Curso de Direito da UNIABEU. Nilópolis, v.1, n.2, p.1-16, ago. /Dez, 2011. Disponível em: <<http://www.uniabeu.edu.br/publica/index.php/rcd/article/viewFile/231/283>>. Acesso em: 7 de abril de 2023.

²⁹ FIORILLO, C.A.P. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 22. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2022. 1.088p.

³⁰ BRASIL, 2012. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.038, de 31 de agosto de 1981; nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e nº 11.428 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e nº 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Acesso em: 7 de abril de 2023.

³¹ BRASIL, 2012. Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012. Altera a Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2o do art. 4o da Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012. Acesso em: 7 de abril de 2023.

latifoliada, babaçual, vegetação de dunas, restinga e manguezal. Encontram-se parques ambientais por toda a capital maranhense, entre os quais o Parque Estadual do Bacanga, a Área de Proteção Ambiental da Região do Maracanã, a Área de Proteção Ambiental do Itapiracó e o Parque Estadual Sítio do Rangedor, dentre outros, que guardam resquícios de vegetação da Floresta Amazônica³².

As áreas de mangue em São Luís correspondem a aproximadamente 20% (vinte por cento) do manguezal de todo Estado, e sofrem constante supressão de sua cobertura vegetal, extensão e de sua biodiversidade³³. Isso vai na contramão do que idealiza o Estatuto da Cidade, pois, no âmbito das cidades, para que se atinja a sua função social e se aproxime da ideia de dignidade da pessoa humana, com garantia de bem-estar das atuais e futuras gerações, tornam-se relevantes os aspectos que promovam a qualidade de vida da sociedade, bem como a conservação do meio ambiente, seja ele natural ou artificial.

Ante o exposto, é nitidamente observada a grande relevância do ecossistema manguezal maranhense para um meio ambiente artificial ecologicamente equilibrado conforme preconiza a carta constitucional. Diante disso, torna-se então urgente que se traga o conhecimento acerca da realidade dos manguezais das áreas urbanas de São Luís-MA, bem como os impactos socioambientais que repercutem diretamente nesse ecossistema e como o Poder Público Municipal, enquanto ente federativo responsável diretamente por sua fiscalização, tem atuado para manter a sua proteção diante dos desafios encontrados nessa conjuntura.

3. A realidade dos impactos socioambientais nos manguezais em áreas urbanas de São Luís e a atuação do Poder Público Municipal

Desde que deixaram de ser nômades, as populações humanas têm se fixado em ambientes que possam atender as suas necessidades básicas. Com o aparecimento das primeiras cidades, os ambientes naturais foram transformados de forma que garantissem as condições de vida à população. Com o passar do tempo, as cidades evoluíram e as populações urbanas foram crescendo, surgindo problemas ambientais e sociais.

Nas zonas costeiras essas implicações podem ainda ser maiores. O crescimento das cidades costeiras cada vez mais tem pressionado a ocupação de áreas de importantes ecossistemas, como os manguezais, com impactos negativos aos mesmos, comprometendo a

³² MARINHO, et al. «Flebotomíneos (Diptera, Psychodidae) em reservas florestais da área metropolitana de São Luís, Maranhão, Brasil» scielo.br. 2007. Acesso em: 7 de abril de 2023.

³³ GOMES, E.T.A. Inquietação em torno do debate sociedade natureza no espaço da cidade. In: SOUZA, et al. Natureza e Sociedade de hoje: uma leitura Geográfica. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

variedade de espécies animais e vegetais que dependem do mangue para se reproduzir e também causando prejuízos às pessoas que dependem dessas espécies para sobreviver³⁴.

Os mangues são importantes ecossistemas costeiros tropicais, caracterizados por uma vegetação arbórea adaptada a um substrato salino, de natureza instável. Eles têm sido usados pelo homem, desde a pré-história, para extração de corantes, fibras, resinas, madeira e proteínas de origem animal. Considerando-se ainda as características peculiares que este ecossistema apresenta e com a grande devastação ao longo de toda a costa brasileira, torna-se de fundamental importância a proteção das áreas remanescentes, não apenas como banco genético e acervo para fins de pesquisa, mas igualmente como alternativa para a recuperação de áreas semelhantes já degradadas pelo homem³⁵.

No que se refere à realidade dos manguezais, São Luís-MA é uma cidade costeira marcada pela grande pressão exercida por instalações urbanas, industriais e turísticas, com crescentes construções prediais que acarretam desmatamento, aterramento de áreas de manguezal, erosão, sedimentação, poluição e mudanças imprevisíveis nos regimes hidrológicos desse ecossistema.

Até o ano de 1958, a Ilha do Maranhão era formada apenas pelo município de São Luís. Atualmente, além de São Luís, é composta pelos municípios de São José de Ribamar, que foi emancipado de São Luís no ano de 1952, Paço do Lumiar, emancipado no ano de 1959 e Raposa, o último a ser emancipado do Município de São Luís, no ano de 1994³⁶. Os manguezais representam 158,67 km² (cento e cinquenta e oito quilômetros quadrados e sessenta e sete metros) ou 67,21% (sessenta e sete inteiros e vinte e um centésimos por cento) do total da categoria restrita à ocupação e a 16,58% (dezesseis inteiros e cinquenta e oito centésimos por cento) da superfície territorial da Microrregião da Aglomeração Urbana de São Luís. Do total concernente aos manguezais, 89,16 km² (oitenta e nove quilômetros quadrados e dezesseis metros), que correspondem a 56,19% (cinquenta e seis inteiros e dezenove centésimos por cento), localizam-se em São Luís-MA³⁷.

³⁴ CELERI, M.J, et al. A cidade, o mangue e os resíduos sólidos: estudo de caso do manguezal Vinhais, São Luís – MA. Revista Geografia em Atos, Departamento de Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP, Presidente Prudente, n. 10, v. 03, p. 163-186, jan-abr/2019.

³⁵ REIS, C.H. Caracterização espacial do uso da terra em áreas de manguezais utilizando diferentes sistemas orbitais – um caso aplicado aos manguezais da ApaGuapimirim – RJ. 2007, 148 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza, Instituto de Geociências. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007).

³⁶ MASULLO, Y.A.G, et al. Produção e reprodução do espaço determinando desigualdades e contradições no município de São Luís – MA. Geografia em questão: V.06. N. 01. 2013. Pág. 32-48.

³⁷ GOMES, E.T.A. Inquietação em torno do debate sociedade natureza no espaço da cidade. In: SOUZA, et al. Natureza e Sociedade de hoje: uma leitura Geográfica. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

Em relação ao grau de degradação da vegetação, é possível afirmar que estudos realizados em todo o Estado do Maranhão apontam para a Ilha de São Luís como a região onde ocorre a maior degradação, destacando-se como principais causas as atividades portuárias, o crescimento desordenado das cidades, a ausência de saneamento, as atividades industriais e as práticas predatórias de pesca e de plantio. As consequências dessas atividades são erosão, assoreamento, desmatamento, aterro, poluição e diminuição da biodiversidade nos manguezais³⁸.

Isso decorre do fato de que o espaço urbano de São Luís vem assumindo nas últimas décadas uma diferenciação muito acentuada no que tange à ocupação de classes sociais no tecido urbano. Essa diferenciação é agravada pela forma como a propriedade privada seleciona frações desse espaço. É preciso destacar que a grande quantidade de investimentos no setor imobiliário em São Luís decorre dos financiamentos oriundos de políticas estatais, que de certa forma, facilitaram o acesso habitacional às classes média e alta e não privilegiaram as classes pobres³⁹.

O padrão de produção do espaço em São Luís, bem como de outras grandes aglomerações urbanas no Brasil, destaca-se pela presença marcante em sua paisagem de duas “cidades” bem distintas, uma formal, apropriada pelos grupos dominantes, que gozam de infraestrutura, serviços diversificados e abundantes. E outra informal, apropriada pelos grupos dominados, pobres e espoliados das favelas. Este processo deu origem a áreas com déficit de serviços básicos como segurança pública, abastecimento de água, coleta de lixo, esgoto e saúde de qualidade, e outras áreas com uma infraestrutura deficiente e com serviços públicos funcionando de forma precária⁴⁰.

Esta lógica presente em São Luís acontece de forma sincrônica, já que, à medida que o espaço urbano se verticaliza na Cidade Nova, termo que se refere à abrangência das áreas com maior infraestrutura urbanística e de serviços em São Luís, apresentando uma morfologia urbana característica que engloba essencialmente os bairros do Renascença I, II e todo o território que compreende a orla marítima e seu entorno, também cresce de forma horizontal uma massa de marginalizados em direção ao sul, sudeste e sudoeste de seu território. Isso foi o que atestou o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ao revelar que houve um

³⁸ MOCHEL, F. R.; PONZONI, F. Spectral characterization of mangrove leaves in the Brazilian Amazonian Coast: Turiaçu Bay, Maranhão State. *Anais da Academia Brasileira de Ciências*, v. 79, 2007, p. 683-692).

³⁹ MASULLO, Y.A.G, et al. Produção e reprodução do espaço determinando desigualdades e contradições no município de São Luís – MA. *Geografia em questão*: V.06. N. 01. 2013. Pág. 32-48.

⁴⁰ MASULLO, Y.A.G, et al. Produção e reprodução do espaço determinando desigualdades e contradições no município de São Luís – MA. *Geografia em questão*: V.06. N. 01. 2013. Pág. 32-48.

aumento expressivo do número de aglomerados subnormais entre os anos de 2000 e 2010 em São Luís⁴¹.

Em São Luís, as desigualdades socioespaciais se dão não somente pelas diferenciações urbanísticas e de infraestrutura, mas também pelo abismo socioeconômico e educacional que separam grupos sociais dominantes de grupos sociais dominados⁴².

Nesse particular, é conveniente lembrar que a própria legislação ambiental não considera as pressões socioeconômicas existentes nos meios urbanos, o que, seguramente, induz a situações paradoxais, caracterizadas pela existência de legislações ambientais e de uso e ocupação do solo, de um lado, confrontadas pela realidade das ocupações subnormais na malha urbana, de outro⁴³.

Desses impactos socioambientais até aqui apresentados, observa-se que dois dos mais graves atualmente no que tange ao impacto direto que causam, ocasionando assim a degradação dos manguezais em São Luís-MA, dizem respeito ao crescimento desordenado de bairros e habitações com ocupações irregulares em áreas de manguezais urbanos atrelada a uma conjuntura problemática e desenfreada de empreendimentos imobiliários, os quais têm suprimido e devastado ainda mais esse ecossistema. Essa realidade é nítida no município em estudo, o qual, sendo abrigo de tantas belezas históricas e atrativas cultura e turisticamente, carrega em seu espaço esse paradoxo.

Todos esses problemas percorridos têm sido um verdadeiro desafio ao Poder Público Municipal de São Luís, cuja importância de sua atuação na proteção dos manguezais enquanto espaços que devem ser especialmente protegidos, será discutida a seguir. Contudo, para que se entenda como se dá essa atuação, torna-se necessário explicar brevemente a situação do Poder Público frente ao processo de ocupação acelerada da Ilha de São Luís do ponto de vista histórico.

O processo de ocupação da Ilha de São Luís, no final da década de 60 e décadas seguintes, ocorreu de modo acelerado, fruto do processo de migração populacional do interior do Estado para a Capital, cujas causas são encontradas nos investimentos em infraestruturas regionais realizadas na segunda metade dos anos 50. Na década de 70, esse problema se intensificou de tal forma que se tornou necessária a elaboração de um planejamento físico-territorial para impor

⁴¹ SANTOS, L.E.N. O urbano ludovicense: produção e fragmentação do espaço, território, planejamento, cultura e outras reflexões. São Luís: EDUFMA; Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021. 309p.

⁴² SANTOS, L.E.N. O urbano ludovicense: produção e fragmentação do espaço, território, planejamento, cultura e outras reflexões. São Luís: EDUFMA; Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021. 309 p.

⁴³ NETO, J.B.S. PFLUEGER, G.S. Aspectos urbanos de São Luís: uma abordagem multidisciplinar. São Luís: EdUEMA, 2012. 336p.

medidas de contenção, controle e direcionamento do uso e da ocupação do solo na cidade de São Luís, o que foi efetivado pela elaboração de um Plano de Desenvolvimento Local Integrado – PDLI⁴⁴.

A partir do PDLI, foi elaborado, no ano de 1974, o primeiro Plano Diretor de São Luís e sua respectiva lei complementar de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano, que definiram como diretrizes básicas três aspectos: primeiro, a hierarquização das vias urbanas; segundo, a organização do espaço urbano em zonas de uso diferenciado e, por fim, a preservação da paisagem. Tais medidas visavam a disciplinar a circulação de veículos e pedestres, desenvolver, harmonicamente, a cidade e assegurar a proteção ao meio ambiente natural⁴⁵.

Para atender a uma forte pressão social por demandas de espaço para habitação, além da ineficácia de políticas públicas e de fiscalização para o cumprimento do Plano Diretor de 1974, a Lei de Zoneamento foi modificada em 1981, visando também a atender à implementação de ações direcionadas ao desenvolvimento econômico, mormente à implantação de um Distrito Industrial⁴⁶.

A partir da obrigatoriedade constitucional, que exigia Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, o Poder Público Municipal revisou a sua legislação urbanística, resultando na Lei Nº 3.252, criada no ano de 1992, que instituiu o Plano Diretor de 1992, o qual foi aprovado juntamente com a sua Lei Complementar de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano. Desta forma, as áreas de interesse ambiental do município foram delimitadas e formalizadas em lei, quer como Zonas de Proteção Ambiental, de acordo com o Plano Diretor de 1992, ou como Áreas de Proteção Ambiental - APA's, municipais, estaduais e particulares. A Lei Nº 4.669, instituída no ano de 2006, aprovou o novo Plano Diretor de São Luís, acrescentou, no Capítulo I, ao lado de outras já contempladas no Plano Diretor de 1992, as definições de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade socioambiental⁴⁷.

⁴⁴ ESPÍRITO SANTO, J.M. Formação histórica e o processo de desenvolvimento da cidade. São Luís: uma leitura da cidade. Prefeitura de São Luís / Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade. São Luís: Instituto da Cidade, 2006, p.62-87.

⁴⁵ ESPÍRITO SANTO, J.M. Formação histórica e o processo de desenvolvimento da cidade. São Luís: uma leitura da cidade. Prefeitura de São Luís / Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade. São Luís: Instituto da Cidade, 2006, p.62-87.

⁴⁶ ESPÍRITO SANTO, J.M. Formação histórica e o processo de desenvolvimento da cidade. São Luís: uma leitura da cidade. Prefeitura de São Luís / Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade. São Luís: Instituto da Cidade, 2006, p.62-87.

⁴⁷ NETO, J.B.S. PFLUEGER, G.S. Aspectos urbanos de São Luís: uma abordagem multidisciplinar. São Luís: EdUEMA, 2012. 336p).

No âmbito estadual, o Ministério Público, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMA, bem como os instrumentos jurídicos, tais como, a Constituição Estadual, o Código Estadual de Meio Ambiente de 1992, criada pela Lei 5.405 no ano de 1992 com as alterações contidas na Lei Nº 6.272, criada no ano de 1995 e a Lei Estadual de Recursos Hídricos do ano de 1997, são responsáveis pela coibição de ações que causem dano ao patrimônio ambiental. No âmbito federal, a Constituição Cidadã, criada no ano de 1988, e suas Leis Complementares, além de todo um conjunto de marcos regulatórios, incluindo-se as resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA e o Estatuto da Cidade de 2001, são instrumentos que, em princípio, devem responsabilizar e punir os responsáveis pelas ações lesivas ao ambiente. Sob esse viés, observa-se que, ao lado de toda uma moderna e atual legislação ambiental municipal, estadual e federal, bem como da existência de instituições públicas voltadas para a preservação do Patrimônio Ambiental Nacional, a cidade de São Luís contemporânea tem sofrido, de forma recorrente, o comprometimento dos seus recursos naturais⁴⁸.

Nesse sentido, importante frisar que o manguezal enquanto APP tratado nas Constituições Federal, Estadual e Municipal, tem responsabilidade compartilhada entre a SEMA, abordada no parágrafo anterior, a SEMAM - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e o IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis. Em se tratando dos manguezais de São Luís, são de competência da SEMAM, com o apoio dos outros entes. Por meio desse órgão, deve haver fiscalizações periódicas nas áreas de mangue que estão incluídas no plano de fiscalização, evitando, assim, invasões, além de promover a análise desse ecossistema.

Contudo, várias são as ações nocivas ao meio ambiente, entre as quais o lançamento de esgotos domésticos e industriais *in natura* nos rios, o assoreamento dos rios que abastecem a Capital, a retirada de areia para a construção civil, os assentamentos espontâneos em APA's, em particular, na margem esquerda do rio Anil, no Parque Estadual do Bacanga e na APA do Itapiracó, e a continuidade do processo histórico de aterramento do mangue⁴⁹.

Acrescentem-se, ainda, a expansão do sistema viário sem a implantação de um sistema de drenagem e o descaso às taxas de impermeabilização para as construções, conforme estipuladas pelos Planos Diretores de 1992 e 1996, o que tem colaborado para aumentar a

⁴⁸ NETO, J.B.S. PFLUEGER, G.S. Aspectos urbanos de São Luís: uma abordagem multidisciplinar. São Luís: EdUEMA, 2012. 336p.

⁴⁹ LOPES, J.A.V. São Luís no Século XXI. In: ESPÍRITO SANTO, J.M. (Org.). São Luís: uma leitura da cidade. Prefeitura de São Luís / Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade. São Luís: Instituto da Cidade, 2006, p.88-91.

impermeabilização do solo, prejudicando a renovação dos lençóis freáticos e gerando pontos de alagamento e erosão na cidade⁵⁰.

Dessa forma, São Luís apresenta problemas ambientais que vão desde a erosão do solo à ocorrência de áreas de inundações, sem contar com a poluição de rios e a destruição de manguezais, ocasionando áreas de risco em assentamentos subnormais, e condições insalubres com baixa qualidade ambiental e paisagística da cidade. Nos casos em que os assentamentos se deram em APA's, mormente aquelas desvalorizadas e localizadas em áreas de mangue, os conflitos socioambientais entre o Poder Público e os assentados se manifestam, quase sempre, exigindo soluções complexas e onerosas. É certo que a Carta Magna instituiu a função social da Cidade, regulamentando esse princípio através do Estatuto da Cidade, que deve nortear a intervenção pública, através dos planos diretores municipais⁵¹.

Estes planos devem conter, entre outros, instrumentos que protejam o meio ambiente e que façam valer o princípio da função da propriedade, mitigando as desigualdades sociais através de políticas urbanas. Então, é de se questionar como esperar que a legislação urbana e ambiental, especialmente o Estatuto da Cidade, possa ter aplicabilidade e eficácia, a fim de promover a tão sonhada justiça social, já que o uso e a ocupação do solo, um dos principais instrumentos do referido Estatuto, tem papel preponderante nesse contexto⁵².

A versão final do Estatuto da Cidade, fruto de longos anos de processo legislativo no Congresso Nacional, desde 1982, institucionalizou as diretrizes gerais para a uniformização das políticas urbanas no País e ratificou o papel do Plano Diretor como um modelo institucional e inovador e instrumento jurídico político fundamental para a ampliação da cidadania, o ordenamento do solo urbano e a sustentabilidade da qualidade de vida das cidades. Para que haja a eficácia das normas urbanísticas, é necessário que sejam implementadas as políticas urbanas, as quais são entendidas como o conjunto de intervenções municipais legais e materiais e de medidas interventivas no espaço urbano promovidas por terceiros coordenados pelo Município, visando ambas a ordenarem o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade

⁵⁰ LOPES, J.A.V. São Luís no Século XXI. In: ESPÍRITO SANTO, J.M. (Org.). São Luís: uma leitura da cidade. Prefeitura de São Luís / Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade. São Luís: Instituto da Cidade, 2006, p. 88-91.

⁵¹ NETO, J.B.S. PFLUEGER, G.S. Aspectos urbanos de São Luís: uma abordagem multidisciplinar. São Luís: EdUEMA, 2012. 336p.

⁵² NETO, J.B.S. PFLUEGER, G.S. Aspectos urbanos de São Luís: uma abordagem multidisciplinar. São Luís: EdUEMA, 2012. 336p.

e propriedade urbana⁵³.

Atualmente, encontra-se a proposta de revisão do Plano Diretor Participativo do Município de São Luís-MA. Apesar de que o Poder Público Municipal, pela CF, tem competências para defender o meio ambiente, parece claro que especialmente o Plano Diretor pode dispor sobre proteção ambiental de áreas urbanas. Aliás, o regramento da propriedade urbana, tal como definido no Estatuto da Cidade, indica que ela deve atender a uma função social, dentre a qual se encontra a de edificar, sob pena de desapropriação, compreendendo-se na função social as necessidades do cidadão quanto à qualidade de vida, logo, a defesa do meio ambiente urbano. Sendo assim, o Plano Diretor é o instrumento jurídico mais importante para a vida das cidades, pois é dele que se originam todas as diretrizes e normas para a adequada ocupação do solo urbano⁵⁴.

Contudo, na prática, observa-se que os debates acerca da revisão do Plano Diretor do Município de São Luís-MA têm sido motivo de discussões importantes que deflagram uma dicotomia de interesses. De um lado, aqueles que pressionam pela continuidade da expansão urbana por meio dos empreendimentos imobiliários e industriais, reforçando seus benefícios para a cidade. De outro, aqueles cuja preocupação encontra-se na acelerada degradação que tem ocorrido nos manguezais em consequência desses empreendimentos, bem como a cobrança ao Poder Público acerca da proteção das áreas remanescentes desse ecossistema, com uso sustentável e racional de seus recursos.

A realidade é que a situação atual dos manguezais de São Luís-MA chamou a atenção do Ministério Público Federal, que em 2018, entrou com uma Ação Civil Pública contra a União e a Prefeitura para conter a ocupação em áreas de manguezal em São Luís. Segundo o Ministério Público, o quadro de ocupação cresceu aceleradamente na última década sem a atenção do poder público. A omissão do exercício continuado do poder de polícia contribuiu significativamente para a ocupação do solo urbano em área de manguezal, com prejuízo à integridade do ecossistema e da qualidade das águas do rio Anil, com reflexos na orla costeira de São Luís. A vegetação no Estado tem sido devastada por ocupações irregulares, pelo desmatamento e pela poluição. Na ocasião, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação afirmou que faz, por meio da blitz urbana, fiscalização das áreas de manguezais da cidade, para evitar a ocupação irregular desses locais.

⁵³ JARDIM, Z.L.T. Regulamentação da política urbana e garantia do direito à cidade. In: COUTINHO, R. BONIZZATO, Luigi (Coord.). Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007, p. 97-122.

⁵⁴ ANTUNES, P.B. Direito ambiental. 22. ed. – São Paulo: Atlas, 2021.

Informou também que as famílias identificadas, moradoras de áreas de risco no Rio Anil, são atendidas por programa habitacional - Minha casa, Minha vida⁵⁵.

Quanto às ações que envolvem a comunidade, o Poder Público Municipal, por meio do Comitê Gestor de Limpeza Urbana, realizou, em 2018, uma ação de limpeza de mangues na área Itaqui-Bacanga. A atividade integrou programação do Estaleiro-Escola. Durante a ação foi realizada a catação e remoção manual do lixo descartado irregularmente no manguezal. O resultado foi o recolhimento de quase 10000 (dez mil) toneladas de lixo e o despertar da comunidade para a importância da preservação ambiental. O serviço operacional de limpeza realizado na área de mangue do Tamancão faz parte dos serviços de limpeza urbana desenvolvidos diariamente pela Prefeitura de São Luís em toda a cidade. O objetivo da atividade foi integrar os cursos já desenvolvidos pelo Estaleiro-Escola a uma atividade pedagógica que envolvesse toda a comunidade. Por isso, a instituição procurou a parceria da Prefeitura de São Luís para que, por meio de Campanha - Cidadão Limpeza, Cidade Beleza -, trabalhada a conscientização ambiental dos moradores do entorno e por meio do trabalho dos agentes de limpeza, fosse realizada a limpeza de toda a área.

De acordo com o Comitê Gestor de Limpeza Urbana de São Luís, a maior parte do lixo encontrado nos manguezais é proveniente do descarte irregular feito nas áreas urbanas, sendo levado pelas chuvas para as galerias e de lá seguindo para os cursos d'água. O fluxo da maré arrasta tudo isto para os manguezais e a vegetação deste ambiente acaba retendo o lixo, sendo altamente prejudicial ao meio ambiente, uma vez que os manguezais são fundamentais para a manutenção da vida marinha. Destaca-se também que uma vez por mês, por meio da ação - Movimento Mangue Sem Lixo – realizam-se atividades de catação do lixo do mangue, em razão da grande quantidade de lixo depositados na área. A iniciativa tem como propósito alcançar um trabalho de recuperação desse bioma já tão depredado e que às vezes passa despercebido pela comunidade⁵⁶.

Ressalta-se aqui também a grande e valiosa contribuição do Departamento de Oceanografia e Limnologia, da Universidade Federal do Maranhão - UFMA, o qual criou em 2011 o Centro de Recuperação de Manguezais - CERMANGUE, com o objetivo de recuperar os manguezais degradados. O CERMANGUE é um viveiro-escola aberto a alunos de todas as

⁵⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/noticias/mpf-ma-propoe-acao-para-conter-ocupacao-em-area-de-manguezal-do-bairro-jaracaty/537285243>>. Acesso em: 28 de abril de 2023.

⁵⁶ MARANHÃO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. TJ-MA participa do movimento mojó lixo zero. Disponível em: <<https://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/507158/tjma-participa-do-movimento-mojó-lixo-zero-2022>> Acesso em: 28 de abril de 2023.

Universidades, com capacidade para treinar pessoas capazes de recuperar mangues. Tal serviço prestado pelo Departamento tem sido de suma relevância à sociedade e ao Poder Público, não somente devido ao objetivo citado, como também quanto à educação ambiental que promove.

Por fim, constata-se nesse trabalho que, apesar da realização das ações anteriormente citadas na cidade de São Luís-MA nos últimos anos, o grande desafio na realidade de atuação do Poder Público Municipal de São Luís-MA na proteção dos manguezais consiste na complexidade em se equilibrar o crescimento urbano e a utilização racional dos recursos ambientais, de forma que se promova a qualidade de vida dos habitantes de São Luís e não se comprometa ainda mais a integridade dos atributos naturais importantes para a manutenção desses ecossistemas locais já bastante prejudicados. Todavia, aqui cabe ressaltar que não somente o Poder Público Municipal tem o dever de defender e proteger o meio ambiente, mas também deve haver a contribuição participativa de toda a sociedade, visto que, paralelo aos direitos, também é dever de todos a manutenção de um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado para as gerações atuais e vindouras, conforme preconiza o artigo 225 da Constituição Federal.

Conclusões

1. O Estado do Maranhão é detentor da maior porcentagem de manguezais do bioma amazônico, e possui, principalmente nas áreas urbanas de sua capital (São Luís), um vasto espaço desse ecossistema.
2. Fica comprovada a relevância do ecossistema manguezal maranhense para um meio ambiente artificial, urbano, equilibrado ecologicamente, conforme preconiza atualmente a CF de 1988.
3. Cabe ao Poder Público, especialmente o Município de São Luís a proteção desse espaço para a manutenção da sustentabilidade da cidade, compatibilizando o crescimento urbano com a preservação e a conseqüente qualidade de vida humana.
4. Vários são os problemas socioambientais encontrados na realidade de São Luís-MA enquanto meio ambiente artificial, urbano, desde o crescimento desordenado, perpassando pelas desigualdades sociais existentes que afetam diretamente a preservação dos manguezais.
5. Constata-se o desafio da atuação do Poder Público Municipal de São Luís na proteção dos manguezais de suas áreas urbanas, propondo-se uma fiscalização mais rigorosa dos mesmos aliada à contribuição participativa de toda a sociedade para um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, de acordo com o preconizado pela CF de 1988.

**REFLEXÕES SOBRE A TUTELA AMBIENTAL E A PRÁTICA DO
GREENWASHING PELA INICIATIVA PRIVADA NO CENÁRIO
BRASILEIRO**

IARA FERNANDA DA SILVA SANTANA

Aluna do curso de Direito da Faculdade Anhanguera São Luís-MA, Brasil

CAYO FELIPE SAMPAIO GOMES

Aluno do curso de Direito da Faculdade Anhanguera São Luís-MA, Brasil

NEEMIAS MENDONÇA DE PAIVA

Aluno do curso de Direito da Faculdade Anhanguera São Luís-MA, Brasil

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 desempenha um papel fundamental na proteção ao meio ambiente, em que são compreendidas diversas garantias para assegurar a devida tutela ambiental, notadamente se compreende em seu art. 225 que o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos os indivíduos. A atribuição de garantir tal proteção recai sobre todas as esferas do Poder Público, seja ela federal, estadual ou municipal, mas não são somente destes entes, a participação popular é essencial para garantir a devida tutela do meio ambiente. Para que ocorra a participação popular de forma efetiva se faz necessário que toda a sociedade tenha acesso às informações sobre a importância do meio ambiente adequado para a qualidade de vida.

O princípio da informação é um dos pilares da proteção ao meio ambiente, já que é através dele que se busca possibilitar que a sociedade tenha acesso a informações relevantes sobre o meio ambiente e as atividades que possam protegê-lo e importá-lo positivamente, sendo atribuído ao Estado o dever de garantir o acesso a essas informações.

A ordem econômica escolhida pela nação também é relevante em como será desenvolvida a tutela ambiental, essa ordem compreende as regras e normas que o país decide seguir ao participar da economia, seja ela nacional ou internacional. No Brasil, o modelo escolhido foi o capitalista, nos termos do art.170 da CF/1988, tendo como base a livre iniciativa.

A ordem econômica brasileira, mesmo sendo de natureza capitalista, está submetida a observância de preservação do meio ambiente, e de outros direitos difusos, ou seja, direitos que, segundo o art. 81, I do Código de Defesa do Consumidor – CDC, estão além do indivíduo e que se desrespeitados os efeitos gerados atingem a uma coletividade não determinada, tendo como obrigação preservar os princípios que são definidos pelo art.170 da CF/88 que institui a ordem econômica nacional, sendo um desses princípios a defesa do meio ambiente.

Entretanto, na busca por uma proteção adequada do meio ambiente, e mesmo com os princípios que limitam a iniciativa privada, definidos no art. 170 da CF/88, surgem práticas reprováveis por parte do setor privado que geram impactos negativos à tutela ambiental como o greenwashing. Criado¹ em 1986 pelo pesquisador e ambientalista Jay Westerveld, o termo greenwashing foi usado para definir o ato em que alguma empresa lança campanhas publicitárias sobre operações ou produtos que seriam, supostamente, sustentáveis com o objetivo de angariar mais consumidores. Essa prática pode ser considerada enganosa, já que ilude os consumidores. A promoção dessas práticas prejudica o meio ambiente e a sociedade, uma vez que podem levar a uma falsa sensação de segurança e bem-estar, enquanto questões reais de sustentabilidade são ignoradas.

Com isso o presente trabalho tem por objetivo trazer algumas reflexões sobre a tutela ambiental e a prática do greenwashing por parte da iniciativa privada no que se refere ao cenário nacional brasileiro. Para isso, em um primeiro momento o artigo se propõe analisar a proteção ambiental na Constituição Federal com o recorte do princípio da informação. Em seguida, o trabalho busca compreender sobre o modelo econômico adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro e de como essa ordem econômica está subordinada à observância das normas ambientais, e, portanto, ao princípio da informação, devendo as empresas observá-lo. Por fim, o artigo reflete sobre a prática do greenwashing no cenário brasileiro principalmente no que tange aos casos emblemáticos que já foram identificados.

Para isso, o presente trabalho utilizou da metodologia bibliográfica, fundamentando a pesquisa com base em fontes legislativas, doutrinárias, jurisprudenciais, artigos científicos e também em sites eletrônicos que para embasar a discussão sobre a tutela ambiental e a prática do greenwashing no cenário brasileiro.

¹ PIRES, Adriano, O que significa “greenwashing”, explica Adriano Pires, Poder 360, disponível em: <<https://www.poder360.com.br/opiniaio/o-que-significa-greenwashing-explica-adriano-pires/>>. Acesso em: 28 abr. 2023.

2. A tutela ambiental na Constituição Federal e o Princípio da Informação

A Constituição Federal possui papel essencial na proteção do meio ambiente, uma vez que estabelece uma série de direitos e deveres voltados para a garantia da preservação dos recursos naturais e da promoção de uma vida saudável para toda a população brasileira, segundo José Rubens Morato Leite e Germana Parente Neiva Belchior² a CF/88 reconheceu o direito ao meio ambiente como um direito fundamental, além de estabelecer a proteção ambiental como um dos objetivos do Estado de Direito Ambiental brasileiro, através do seu art. 225.

O art. 225 da Constituição Federal garante o direito de todos a um meio ambiente equilibrado e saudável, considerado um bem essencial e coletivo. A responsabilidade de protegê-lo e preservá-lo é compartilhada entre o Poder Público e a sociedade, para as presentes e futuras gerações.

Antunes³ menciona que o conceito de meio ambiente, na Constituição, é amplo e aberto, abrangendo um conjunto de elementos que são essenciais para a vida e o bem-estar humano, destaca-se que essa interpretação está em consonância com o sentido comum da expressão e com a visão da Constituição como um instrumento que visa garantir direitos fundamentais e proteger o interesse coletivo, ou seja, o meio ambiente seria tudo aquilo que envolve o indivíduo em termos de recursos naturais, patrimônio cultural, qualidade de vida e outras dimensões que influenciam a existência humana.

A proteção ambiental é uma atribuição de todas as esferas do Poder Público, federal, estadual e municipal, cada qual responsável por agir dentro de suas competências. É sua responsabilidade criar políticas públicas, fiscalizar atividades poluidoras e promover a educação ambiental para garantir a proteção do meio ambiente.

A importância do Poder Público na proteção ambiental é indiscutível, uma vez que as ações do Estado têm um impacto direto na qualidade do meio ambiente e na saúde da população. É dever do Poder Público criar leis e normas que regulam a atividade econômica de forma a minimizar os possíveis impactos ambientais.

² LEITE, José Rubens Morato. BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Direito constitucional ambiental brasileiro. In Perspectivas e desafios para a proteção da biodiversidade no Brasil e na Costa Rica. 2014. Disponível em: <www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20140517170251_1477.pdf>. Acesso em: 28 mar. de 2023.

³ ANTUNES, Paulo de B. Federalismo e Competências Ambientais no Brasil, 2ª edição. Grupo GEN, 2015. E-book. ISBN 9788522497959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522497959/>. Acesso em: 21 abr. 2023.

Em conformidade com o disposto anteriormente, Fiorillo⁴ compreende que a proteção do bem ambiental é um dever tanto do Poder Público quanto de toda a coletividade, uma vez que está intimamente ligada a aspectos relevantes para a vida, essa tutela não se restringe apenas a uma norma moral de conduta, mas sim a um dever. O não cumprimento desse dever pode acarretar sérios danos ao meio ambiente, à saúde pública e ao desenvolvimento sustentável, além da implicação das sanções legais.

A propósito, o art. 225 da Constituição Federal é um marco na proteção ambiental no Brasil, estabelecendo deveres e direitos fundamentais para a proteção do meio ambiente. É fundamental que a sociedade participe ativamente na defesa do meio ambiente, assegurando um futuro sustentável para as próximas gerações.

A participação popular é essencial para a efetivação da tutela ambiental prevista na Constituição Federal. O art. 225 reconhece a importância da informação sobre a qualidade ambiental e garante a participação da sociedade nas decisões envolvendo a gestão ambiental, por meio de audiências públicas e consultas populares.

O princípio da informação é um dos alicerces do Direito Ambiental e encontra-se previsto no art. 225, § 1º, VI, da Constituição Federal. Esse princípio busca possibilitar que a sociedade tenha informações relevantes sobre o meio ambiente e as atividades que possam impactá-lo. Isso inclui informações sobre a qualidade da água, do ar, do solo e sobre atividades econômicas que possam causar danos ambientais.

O acesso à informação é preponderante para garantir a transparência e a participação da sociedade na gestão ambiental, os cidadãos podem fiscalizar as atividades econômicas e exigir medidas de proteção ambiental tanto do Poder Público quanto das empresas. O acesso à informação é um direito fundamental que deve ser assegurado pelo Estado e pelas empresas, pois permite que a sociedade esteja mais bem informada sobre as questões ambientais e possa se envolver ativamente na defesa do meio ambiente.

Por outro lado, a falta de transparência pode levar a situações prejudiciais ao meio ambiente, como a ocorrência de acidentes, contaminação de rios e solos, entre outros. Por esse motivo, é importante que o Poder Público e a iniciativa privada assumam a responsabilidade de disponibilizar informações claras, objetivas e precisas sobre suas atividades, permitindo que a sociedade possa acompanhar e avaliar seus impactos ambientais.

⁴ FIORILLO, Celso Antonio P. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555596748. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596748/>. Acesso em: 21 abr. 2023.

Além disso, o princípio da informação está interligado com outros princípios do Direito Ambiental, como o princípio da prevenção e o princípio da precaução. A informação permite a adoção de medidas preventivas para evitar danos ambientais e o princípio da precaução exige a adoção de medidas protetivas em caso de incerteza científica sobre o impacto de determinada atividade⁵.

Ademais, é importante destacar que o direito à informação é também um dos princípios fundamentais do Código de Defesa do Consumidor. A propósito, o CDC é um relevante instrumento de regulação dos direitos difusos, constituídos por aqueles que transcendem os interesses individuais e afetam um grupo de pessoas.

Conforme esse princípio, as empresas devem fornecer informações claras, precisas e suficientes sobre os produtos e serviços que oferecem aos consumidores. A proteção ao consumidor é um direito previsto na Constituição Federal, no art. 5º, XXXII, e é regulamentada pelo CDC. A respeito do tema, Clarissa D'Íse⁶ menciona que o CDC adota uma postura preventiva protecionista, que valoriza a informação, a transparência e o respeito à dignidade do consumidor como forma de garantir a qualidade dos produtos e serviços oferecidos.

O CDC estabelece que as empresas devem fornecer informações claras, precisas e suficientes sobre seus produtos e serviços, permitindo que os consumidores tomem decisões conscientes e bem-informadas. A transparência nas propagandas se presta para evitar informações enganosas e garantir que as empresas cumpram com sua responsabilidade de forma ética e transparente, ganhando a confiança e satisfação dos clientes.

O CDC prevê ainda que os consumidores têm direito a informações adequadas e claras sobre os produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outras informações relevantes.

A publicidade enganosa ou abusiva é proibida no ordenamento jurídico, pois ela pode levar os consumidores a tomar decisões equivocadas. De acordo com o §1º do art. 37 do CDC, publicidade enganosa é aquela que contém informações falsas ou capazes de induzir o consumidor a erro, enquanto o §2º do artigo supracitado conceitua a publicidade abusiva como aquela que utiliza meios ilegítimos para influenciar o consumidor a tomar decisões de compra

⁵ ANTUNES, Paulo de B. Federalismo e Competências Ambientais no Brasil, 2ª edição. Grupo GEN, 2015. E-book. ISBN 9788522497959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522497959/>. Acesso em: 21 abr. 2023.

⁶D'ISEP. Clarissa F. M. Direito ambiental econômico e a ISO 14000: análise jurídica do modelo de gestão ambiental e certificação ISO 14001. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

que não condizem com a realidade anunciada, que podem prejudicar sua integridade física, psicológica ou ambiental.

O princípio da informação não se aplica apenas ao Direito do Consumidor, mas também é essencial para a promoção de uma ordem econômica sustentável. O acesso à informação permite que a sociedade participe da gestão ambiental e exija medidas protetivas que garantam a preservação dos recursos naturais sem serem enganadas. Além disso, a informação também é preponderante para a adoção de práticas econômicas responsáveis e sustentáveis, que promovam o desenvolvimento sem causar danos ambientais.

Dessa forma, a proteção do meio ambiente e a promoção de uma ordem econômica sustentável são objetivos interligados e devem ser perseguidos em conjunto, com a adoção de políticas públicas e práticas empresariais que conciliam o desenvolvimento econômico com a preservação dos recursos naturais. O direito à informação é fundamental para garantir a transparência, a participação cidadã e a adoção de medidas preventivas e protetivas, visando à preservação do meio ambiente e à melhoria da qualidade de vida da população.

3. A ordem econômica brasileira e a compatibilização com os direitos difusos

A economia é um setor fundamental para qualquer país e, como tal, deve estar devidamente regulada, sendo necessário que haja uma ordem econômica adequada para garantir seu funcionamento efetivo.

Pode-se entender por ordem econômica as regras e normas que o país decide seguir ao participar da economia, nacional ou internacional, sobre tal conceito, Leonardo Vizeu Figueiredo⁷ afirma que essa ordem recebeu tratamento jurídico ordenado pela Constituição para se conduzir as ações econômicas da nação, sendo esse tratamento limitado pelas formas estabelecidas na Lei Maior que legitimam a intervenção do Estado no domínio econômico privado. Portanto, a ordem econômica não só regula a maneira como se dará a vida econômica do país, mas os limites de intervenção que o Estado exercerá sobre esse setor.

A partir do conceito de ordem econômica se pode avançar para questões mais específicas dessa área. A ordem econômica do Brasil é disciplinada pela Constituição e segundo esta, se enquadra no modelo capitalista, nos termos do art.170 que traz elementos deste modelo, tais como a livre iniciativa, a propriedade privada e a livre concorrência. Segundo Alexandre

⁷ FIGUEIREDO, Leonardo V. Direito Econômico. Disponível em: Minha Biblioteca, (11th edição). Grupo GEN, 2021.

de Moraes⁸ a ordem econômica brasileira, através da Constituição de 1988, optou pelo modelo capitalista, cujo coração é a livre iniciativa.

Sendo a ordem econômica do Brasil capitalista, os interesses da iniciativa privada serão a base da economia nacional, porém esses interesses, ainda que regulados pela livre iniciativa, devem ser compatíveis com os direitos difusos. Para se compreender a compatibilização dos direitos difusos com a ordem econômica brasileira, é preciso compreender sobre os referidos direitos.

Entende-se como direitos difusos aqueles que, segundo o art. 81, I do CDC, são transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato, ou seja, são direitos que estão além do indivíduo e que se desrespeitados, os efeitos gerados atingem a uma coletividade não determinada, como, por exemplo, o direito a um meio ambiente sadio e à vedação à propaganda enganosa.

Destaca-se que uma vez violados os referidos direitos, estes afetam toda a coletividade e não somente os indivíduos que foram diretamente enganados por uma propaganda ou que tiveram prejuízos que os impeçam de gozar de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Dada a importância dos direitos difusos para o ordenamento jurídico brasileiro, reaparece a questão que foi proposta anteriormente da compatibilização que deve haver entre a ordem econômica e os direitos difusos. Tal compatibilidade é esperada e deve ser buscada para se atinja os ideais de sustentabilidade propostos na Carta Constitucional. Assim, pode-se citar, por exemplo, alguns direitos difusos que são tutelados no mesmo artigo que dispõem sobre a ordem econômica nacional, o art. 170 da CF, sendo eles: defesa do meio ambiente e defesa do direito do consumidor.

Nesse sentido, reitera-se a defesa do consumidor, disposto no inciso V do art. 170 da Constituição Federal. Ora, o constituinte insere esse inciso no artigo que institui a ordem econômica da nação com o intuito de proteger o consumidor, que é a parte hipossuficiente na relação de consumo e objetivando proteger dos possíveis abusos do mercado. Leonardo Vizeu Figueiredo⁹ afirma que o consumidor é a parte que tem o menor conhecimento na relação econômica de aquisição de bens ou serviços, isso em decorrência da sua falta de acesso a informação sobre como operam as etapas que levam a produção e a circulação desses bens ou serviços que ele irá consumir, sendo então necessário, devido a sua vulnerabilidade na relação

⁸ MORAES, Alexandre D. Direito Constitucional. Disponível em: Minha Biblioteca, (39th edição). Grupo GEN, 2023.

⁹ Figueiredo, Leonardo V. Direito Econômico. Disponível em: Minha Biblioteca, (11th edição). Grupo GEN, 2021.

de consumo, que lhe sejam concedidos privilégios legais e processuais para a efetivação de sua proteção.

Com isso é observado o interesse, por parte do legislador, de que ocorra a compatibilização dos direitos difusos com a ordem econômica uma vez que impõe a ela – a ordem econômica – observar a defesa do consumidor em suas relações. Essa defesa, frise-se, é importante para se preservar outros elementos dessa relação, entre o consumidor e o mercado, tais como a forte publicidade que a iniciativa privada utiliza para conquistar o consumidor.

A publicidade, por exemplo, não pode ser abusiva, nem enganosa, conforme os termos do art. 37 do CDC. Veda-se, portanto, qualquer conduta da iniciativa privada que tenha como único objetivo o de levar os indivíduos a um consumismo exacerbado. Assim, esta publicidade deve ser realizada de modo que respeite os consumidores e ainda que viabilize uma compatibilidade entre consumo e sustentabilidade e é por isso que a publicidade segue princípios que visam proteger o consumidor, assim como também garantir por seus informes um ambiente sustentável.

Outro direito difuso que se encontra subordinado à ordem econômica nos moldes do que dispõe o art. 170 da CF é o da proteção ao meio ambiente que está previsto especificamente no inciso VI. O fato de um dos incisos do art. 170 da Constituição dispor sobre a tutela ambiental exhibe o avanço que o Brasil deu na proteção desse direito, como afirma Ingo Wolfgang Sarlet¹⁰, pode-se dizer que atualmente no Brasil se vive uma nova “era” da proteção ambiental no contexto jurídico nacional.

Diante dessa nova “Era” da proteção ambiental, destaca-se o acesso à informação de que todos, nos termos do art. 225 da CF, tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e que nenhum interesse econômico deve se sobrepor e nem pode privar a sociedade desse direito.

Apesar da ordem econômica do Brasil ser capitalista, ela tem como um de seus princípios a defesa do meio ambiente. Logo, como prevê os arts. 170 e 225 da Constituição Federal, há vedação expressa de quaisquer ações praticadas pela iniciativa privada que possam prejudicar a tutela ambiental, isto é, objetiva-se evitar práticas empresariais com impacto negativo ao meio ambiente, como por exemplo, a identificada prática do greenwashing que será abordada no item subsequente.

¹⁰ Sarlet, Ingo, W. e Tiago Fensterseifer. Curso de Direito Ambiental. Disponível em: Minha Biblioteca, (3rd edição). Grupo GEN, 2022.

Dessa forma fica evidente a relevância da tutela desses direitos difusos, demonstrada através da subordinação da ordem econômica a eles. Portanto, resta claro o interesse do constituinte de que esses direitos não fossem sobrepujados ou esquecidos frente ao interesse econômico, mas que fossem compatibilizados com este de forma que não só a iniciativa privada fosse beneficiada, mas toda a sociedade.

4. A prática do Greenwashing na realidade Brasileira

Como já mencionado, o constituinte brasileiro ao estabelecer a ordem econômica do país pautada nos ideais do capitalismo, inovou ao subordina-la à observância de princípios fundados nos direitos difusos, a saber: defesa do meio ambiente e defesa do consumidor. Assim, tanto as normas constitucionais quanto às normas infraconstitucionais caminham no sentido de se assegurar que a exploração de atividade econômica aconteça de maneira saudável, sendo regulada pelo Estado, mas que, sobretudo, respeite-se direitos fundamentais como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para que isso seja efetivado, é necessário que se observe o conjunto de normas que é posto à disposição do aplicador do direito, de modo que se resguarde tanto o direito ao meio ambiente quanto o direito do consumidor. Em comum a essas duas categorias de direitos difusos está a atenção ao princípio da informação.

A sociedade atual é marcada pela facilidade com que as informações circulam, alguns sociólogos a denominam de sociedade em rede¹¹, uma vez que é uma marca da globalização o fácil acesso a todo o tipo de informação. Dentro dessa categoria, verifica-se a publicidade que é um tipo de informação utilizada pela iniciativa privada com o intuito de informar e também vender determinados produtos.

O Brasil conta com uma vasta legislação que regula a propaganda, mas além disso, que protege o consumidor de propagandas consideradas abusivas, enganosas, que já foi objeto de reflexão nos tópicos anteriores.

Percebe-se que o aumento das discussões sobre a proteção ambiental tem despertado na iniciativa privada uma perspectiva a se explorar. Não é difícil que em uma ida ao supermercado, por exemplo, sejam cada vez maiores os apelos e também os espaços aos produtos identificados como sustentáveis, veganos, livres de crueldade contra os animais, tudo isso no intuito de agregar valor ao produto e fazer com que o consumidor seja atraído para uma aquisição supostamente mais sustentável.

¹¹ CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 2017.

A prática enganosa direcionada aos consumidores originou-se a décadas atrás, segundo Pires,¹² Greenwashing é uma expressão criada pelo pesquisador ambientalista Jay Weslervel, nos Estados Unidos em 1986. É uma prática na qual as empresas privadas se utilizam da tentativa de camuflar os reais danos ocasionados na sociedade pelo exercício de sua atividade econômica.

As práticas do greenwashing perpassam pela falsa ideia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável, pois se utilizam de uma aparência de sustentabilidade para induzir o consumidor ao erro. Ao se utilizar de discursos, anúncios, propagandas e campanhas publicitárias enganosas e supostamente “verdes”, estas empresas conseguem atingir um público maior e mais preocupado com o que tem consumido.

A sua divulgação ocorre por meio da publicação de empresas públicas e privadas que promovem discursos, ações e propagandas sustentáveis, que utilizam da estratégia de marketing para a criação de uma falsa percepção de sustentabilidade. Tais condutas demonstram uma postura antiética, ao qual vem influenciando diretamente no aumento exacerbado do impacto ambiental.

Com os meios atuais de comunicação, as empresas que utilizam das práticas fraudulentas, passaram então, a sofrer grandes impactos econômicos, pois os consumidores começaram a ter mais conhecimento, fazendo com que houvesse perda de consumo dos produtos de indústrias que utilizam da prática do greenwashing.

De acordo com o site Brasil 61¹³, como forma de combater tais mecanismos de ofensa ao meio ambiente, surgiu então, a Agenda Ambiental, Social e Governança - ESG que visa a proteção dos recursos naturais, através de estudos feitos pelo pacto global originada pela Organização das Nações Unidas - ONU, por meio das provocações feitas para que as indústrias utilizassem a sustentabilidade e a sensatez nos negócios socioeconômicos.

As empresas perpassam pela demonstração de adotar a Agenda ESG e a utilização da sustentabilidade, com a pretensão de preservar a imagem da indústria, isso se deu quando os

¹² PIRES, Adriano, O que significa “greenwashing”, explica Adriano Pires, Poder360, disponível em: <<https://www.poder360.com.br/opiniaio/o-que-significa-greenwashing-explica-adriano-pires/>>. Acesso em: 28 abr. 2023.

¹³ SANTOS. ESG: 78,4% das empresas brasileiras já aderiram à agenda, aponta Pacto Global da ONU. Brasil 61. Disponível em: <<https://brasil61.com/n/esg-78-4-das-empresas-brasileiras-ja-aderiram-a-agenda-aponta-pacto-global-da-onu-pind233876#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20a%20agenda%20ESG&text=%E2%80%9CSurgiu%20de%20uma%20provoca%C3%A7%C3%A3o%20do,de%20capitais%E2%80%9D%2C%20diz%20Leon>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

consumidores passaram a ter uma cautela maior nas compras de seus produtos, em que não venha prejudicar o meio ambiente e não utilizem da prática do greenwashing.

Portanto, segundo dados fornecidos por estudos que se direcionam, para aos 58% da liderança global e 68% nos EUA, relataram a utilização em suas empresas, da prática do greenwashing, outros 66% indagaram a utilização da sustentabilidade, na aplicação de suas empresas, visto que realmente seria relevante os esforços aplicados em suas indústrias¹⁴.

Alguns dados recentes vêm apontando para a utilização de práticas de marketing por empresas brasileira, como por exemplo o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC, ao qual relata que durante o período de novembro de 2018 a junho de 2019, houve o reconhecimento de 509 mercadorias que utilizam da prática do greenwashing nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro.¹⁵

A título de exemplo, pode-se recordar a Braskem que por sua vez é uma empresa global que contém indústria no Brasil, fundada em 2002, sendo a maior empresa de resina da América, na produção de plásticos, utilizando da produção química e petroquímicas.¹⁶

Em 2018, na cidade de Maceió do Estado de Alagoas, ocorreu um tremor que abalou alguns bairros na localidade e trouxe danos para os moradores e suas propriedades, podendo até mesmo estar correndo risco de vida, assim como também houveram rachaduras em seus imóveis e crateras que deram aberturas sem um real motivo ocasionados pelas atividades da Braskem¹⁷.

Prontamente, o Serviço Geológico do Brasil (SGB/CPRM) iniciou os seus estudos dos solos nos locais que foram atingidos pelo tremor, após longos meses de estudos, por 52, pesquisadores, foram apresentados em audiência pública o que trouxe a conclusão de que houve extração de mineral do solo e que se deu pela empresa petroquímica Braskem causando danos ambientais¹⁸.

Muitos moradores sofreram e sofrem até hoje com as destruições causadas pelos terremotos, que trouxe prejuízo, havendo de sair de suas casas sem ao menos terem para onde

¹⁴ 58% dos CEOs dizem que suas empresas praticam “greenwashing”, aponta pesquisa. Época Negócios. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Um-So-Planeta/noticia/2022/04/58-dos-ceos-dizem-que-suas-empresas-praticam-greenwashing-aponta-pesquisa.html>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹⁵ AGUILERA, Juliana. Alerta Greenwashing: Pesquisa Revela Prática Entre Empresas Brasileiras. modéfica. Disponível em: <<https://www.modéfica.com.br/greenwashing-pesquisa-idec/>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹⁶ BraskemBy Container: Braskem.com.br Year: 2022 URL: <https://www.braskem.com.br/perfil>

¹⁷ AES, Katarina. BBB 23: abaixo-assinado pede que GLOBO exclua BRASKEM do quadro de anunciantes. Entenda.MOR JC. Disponível em: <<https://jc.ne10.uol.com.br/brasil/2023/01/15165958-bbb-23-abaixo-assinado-pede-que-globo-exclua-braskem-do-quadro-de-anunciantes-entenda.html>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹⁸ PUBLICO, Ministério. Caso Pinheiro/Braskem. Mpf.mp.br. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-pinheiro>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

ir, causando revolta para todos, pois, mesmo com as indenizações por parte da Braskem. Maceió continua enfrentando danos ambientais e sociais, que vem acarretando no sofrimento dos moradores.¹⁹

Logo, após a Braskem ter sido responsabilizada pelos grandes terremotos, veio então, firmar contrato com grandes programas de televisão, ao qual utilizou-se do Marketing para que pudesse melhorar a imagem de suas empresas, demonstrando por meios dos programas os descartes corretos dos resíduo descartáveis.²⁰

Mesmo diante das críticas por parte dos moradores, a Braskem se defende e relata que hoje o Big Brother Brasil é um dos programas que tem mais audiência, e por intermédio dos participantes ao qual é utilizado para divulgar as propagandas e demonstrar o descarte correto, por meio dos participantes.²¹

A prática da utilização das propagandas é bem comum em diversas empresas, que utilizam o greenwashing, trazendo uma ideia errônea que seus produtos fazem uso de meios sustentáveis para atrair os consumidores por intermédio de supostas verdades das indústrias, resultando, muitas vezes, em dano ambiental.

Compreende-se, portanto, que a prática do greenwashing também é utilizada em propagandas de televisão já mencionadas, que possuem pretensão atrair ao público para o consumo de seus produtos, que nem sempre utilizam da sustentabilidade. Assim, verifica-se que a Braskem, ao utilizar o apelo pelo descarte adequado de resíduos sólidos em um programa de grande audiência no Brasil, acaba induzindo os consumidores a entenderem que se trata de empresa preocupada com o meio ambiente e com práticas sustentáveis.

Veja que se o consumidor não estiver com o interesse de buscar o histórico da empresa, passa então, a ser subordinado ao consumo incorreto dos produtos por meio de suas propagandas, entendendo o grande risco que isso causaria e danos socioambientais.

A utilização dessa prática que ocorre por meio de informações controversas, para beneficiar as empresas e omitir a sua conduta, poluidora e causadora de prejuízos ao meio

¹⁹ SOARES, Davi, Cinco anos após tremores, Maceió tem bairros arrasados pela Braskem - Diário do Poder, Diário do Poder, Disponível em: < <https://diariodopoder.com.br/brasil-e-regioes/alagoas/csa-alagoas/cinco-anos-apos-tremores-maceio-tem-bairros-arrasados-pela-braskem> >. Acesso em: 29 abr. 2023.

²⁰ MORAES, Katarina. BBB 23: abaixo-assinado pede que GLOBO exclua BRASKEM do quadro de anunciantes. Entenda. JC. Disponível em: <<https://jc.ne10.uol.com.br/brasil/2023/01/15165958-bbb-23-abaixo-assinado-pede-que-globo-exclua-braskem-do-quadro-de-anunciantes-entenda.html>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

²¹ MORAES, Katarina. BBB 23: abaixo-assinado pede que GLOBO exclua BRASKEM do quadro de anunciantes. Entenda. JC. Disponível em: <<https://jc.ne10.uol.com.br/brasil/2023/01/15165958-bbb-23-abaixo-assinado-pede-que-globo-exclua-braskem-do-quadro-de-anunciantes-entenda.html>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

ambiente, prejudicando também os consumidores e os investidores que passam a acreditar em mentiras ou verdades duvidosas, que impactam diretamente as gerações atuais e futuras.

A princípio, essa conduta utilizada pelas empresas impacta tanto a sociedade como o meio ambiente, pois não se sabe a real maneira pela qual os produtos são fabricados, e as práticas adotadas por parte destas atividades econômicas, sendo os danos raramente apresentados. Nota-se, nestas situações, que os interesses dos empresários estão para além da preocupação ambiental ou com o consumo, indo de encontro, por exemplo, com o que foi exposto da ordem constitucional do país – arts. 170 e 225 da CF.

Deste modo, pode-se destacar que não há uma legislação específica para combater a ação de práticas de greenwashing, no entanto pode ser considerado, nos termos da legislação de consumo, como uma publicidade abusiva, uma vez que induz os consumidores ao erro, como dispõe o art. 37, § 1º do Código de Defesa do Consumidor.

Diante da ausência de legislação específica, há de se propor a reflexão do Poder Público na edição de normas capazes de fazer com que o greenwashing seja identificado e também combatido, não apenas pela aplicação do CDC, mas também por normas do Direito Ambiental.

Nota-se, portanto, que para identificar a prática do greenwashing é fundamental que a sociedade seja informada, fazendo então com que o princípio da informação seja observado por toda a classe empresarial. Some-se a isto o fato de que o consumidor deve ser informado com dados que sejam verdadeiros e que transpareçam de fato a política sustentável – ou não – das empresas que utilizam o apelo verde.

Por fim, resta evidente o cuidado que precisa se ter na aquisição de produtos que utilizam o discurso de empresa verde, mas que na verdade se trata de instituições poluidoras e tomam para si o apelo verde como forma de ludibriar o consumidor. Do mesmo modo, precisa-se certificar se as empresas realmente fazem uso da sustentabilidade para que os consumidores não estejam contribuindo para prejudicar o meio ambiente.

5. Considerações Finais

A proteção do meio ambiente e a promoção de uma ordem econômica sustentável são objetivos interligados e devem ser perseguidos em conjunto, com a adoção de políticas públicas e práticas empresariais que conciliam o desenvolvimento econômico com a preservação dos recursos naturais.

O direito à informação é fundamental para garantir a transparência, a participação cidadã e a adoção de medidas preventivas e protetivas, visando à preservação do meio ambiente e à melhoria da qualidade de vida da população.

O artigo conclui sobre a importância dos direitos difusos, com destaque ao direito ao meio ambiente e a defesa do consumidor, demonstrada através da subordinação da ordem econômica a eles.

Ademais, ao trata sobre a relevância da Tutela do direito difusos, o constituinte visa garantir o interesse econômico interligado ao interesse coletivo, possibilitando assim, beneficiar tanto na iniciativa privada, quanto a sociedade em geral.

Por fim, compreende-se que a prática do greenwashing tem se mostrado cada vez mais presente no mercado brasileiro, portanto é necessário que os consumidores tenham a efetivação plena do acesso à informação, para assim, certifica-se que os produtos adquiridos tenham a utilização da não contribuição dos danos ambientais.

**DISCUSSÕES SOBRE A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO MARCO
TEMPORAL PARA A DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS**

GABRIELA DE ALCANTARA CINTRA

***GRADUANDA EM DIREITO PELA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE
MINAS GERAIS - POÇOS DE CALDAS***

SUZYANE MERLO RAMIREZ

***GRADUANDA EM DIREITO PELA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE
MINAS GERAIS - POÇOS DE CALDAS***

ORIENTAÇÃO: PROFESSOR DOUTOR BRUNO FRAGA PISTINIZI

***DOUTOR EM CIÊNCIAS SOCIAIS PELA PONTIFÍCIA CATÓLICA UNIVERSIDADE
DE SÃO PAULO***

Poços de Caldas

2023

1. Introdução

As questões acerca da demarcação de terras indígenas são sempre de alta complexidade, tendo em vista que o ciclo de violar tal direito retirando esses povos de seus territórios ainda continua. Atualmente, a partir do histórico de formação do Brasil, sabe-se que este País foi construído com o sangue dos povos tradicionais que resistiram à dominação e lutaram por seus territórios, entretanto não conseguiram combater as doenças e o material bélico superior dos europeus.

Tal situação, que, inevitavelmente, desencadeia conflitos de interesses e de ideais, não é distinta atualmente, na medida em que diariamente são noticiadas mais mortes de indígenas que estavam lutando por seus territórios, que agora são invadidos por grileiros para extração de madeira e minérios, assim como para desmatamento com o fim de promover atividade agropecuária, o que evidencia que o ciclo de violência continua, sendo necessário que o Estado atue efetivamente nas localidades mais afetadas por essa situação, a fim de garantir os direitos básicos a todos esses povos.

Desse modo, necessário destacar que o Código Civil entende como injusta aquela posse obtida de forma violenta, conforme o art. 1.200 desse dispositivo legal: “É justa a posse que não for violenta, clandestina ou precária.” À luz do que há de se concluir pela história de formação do Brasil que os povos indígenas perderam seus territórios através de muita violência, porém não havia ordenamento jurídico na época das primeiras usurpações de terra dos indígenas que trouxesse proteção nesse sentido, mas, atualmente, permitir que os povos indígenas continuem perdendo seus territórios desse modo é intolerável.

Nesse sentido, o presente artigo tem como principal objetivo discorrer sobre o direito à terra dos povos indígenas e demonstrar a inconstitucionalidade do Projeto de Lei 490/2007, que visa instituir a teoria do marco temporal para a demarcação de terras.

Para tal demonstração, serão analisadas as legislações que versam sobre a questão das terras indígenas, assim como análise doutrinária e jurisprudencial; por fim, a análise dos votos dos Ministros Edson Fachin e Nunes Marques do STF no julgamento da repercussão geral no Recurso Extraordinário 1.017.365 de Santa Catarina.

A partir do exposto, será constatado que a teoria do marco temporal busca mitigar ainda mais o direito à terra, contribuindo diretamente para esse ciclo de violência e violação de direitos básicos dos povos tradicionais, atitude que não pode mais ser admitida no nosso país.

2. Conceito acerca dos povos tradicionais

O passado histórico dos povos tradicionais é de muita violência e perda de direitos desde a colonização. Assim, quando os portugueses encontraram esses povos no Brasil os denominaram genericamente de índios, que significa nativo (BANIWA, 2006, p. 29)¹. Porém, essa generalização fere pontualmente o direito de autodeterminação, tendo em vista que cada povo possui uma etnia própria, sendo que conforme dados de 2010, coletados através do IBGE e da FUNAI, existem cerca de 305 etnias no país, sendo que esses dados serão atualizados em breve (FUNAI, 2022)².

Atualmente, o termo índio, cuja utilização remonta à ideia de caráter genérico e tom imbuído de preconceito, foi preterido pelo termo indígena, substituição que visa a valorizar a diversidade de cada povo, mudança que só ocorreu após muita luta dos povos indígenas (MORANGAS – TJDFT, 2022)³.

Esse reconhecimento é de extrema importância para os povos tradicionais, tendo em vista que a generalização do termo índio remete a indivíduos que precisam ser civilizados, sem cultura, selvagens, ou até mesmo aquele ideal de “amigos” da natureza e inocentes que eram retratados nos romances (BANIWA, 2006, p.30)⁴. Porém, após tanta evolução, é nítido reconhecer que os povos originários possuem suas crenças, culturas, tradições e conhecimentos que contribuem diariamente para o crescimento do país, como os aprendizados acerca da biodiversidade e preservação ambiental.

Adenominação índio, portanto, está ultrapassada e já passou do momento de a sociedade por inteiro reconhecer a diversidade, grandiosidade e relevância dos povos indígenas no Brasil.

Ademais, existem dois critérios para identificar um indivíduo como indígena: o autorreconhecimento e o heterorreconhecimento. O primeiro termo se dá pela consciência e

¹BANIWA, Gersem dos Santos Luciano. O índio Brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade: LACED/Museu Nacional, 2006.

²Fundação Nacional do Índio. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/povos-indigenas/povos-indigenas-isolados-e-de-recente-contato-2/povos-isolados-1>. Acesso em: 19 mar 2023.

³MORANGAS, Vicente Junqueira. 19 de abril é Dia do Índio ou do Indígena. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFT. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/acesibilidade/publicacoes/semestres-da-equidade/19-de-abril-e-dia-do-indio-ou-do-indigena>. Acesso em 19 mar 2023.

⁴BANIWA, Gersem dos Santos Luciano. O índio Brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade: LACED/Museu Nacional, 2006.

pelo vínculo histórico com a sociedade pré-colombiana, enquanto o segundo depende que a comunidade a reconheça como indígena (RAMOS, p.534, 2020)⁵.

No entanto o autorreconhecimento é o critério dominante por estar contido na Convenção nº169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT –⁶ pelo fato de ter sido ratificada e incorporada pelo Brasil; tal convenção é específica ao tema Povos Indígenas e Tribais. Além disso, o art. 21 dessa Convenção deu subsídio para que a Corte Interamericana de Direitos Humanos - Corte IDH - pudesse construir ampla jurisprudência aos povos tradicionais e assim fixam parâmetros interpretativos para proteção dos direitos indígenas.

Sendo assim, essa evolução é de extrema importância na medida em que atenta ao fato de os direitos indígenas básicos, como o de autodeterminação, estarem em constante violação e, por tal razão, necessitam de proteção jurídica para que esses direitos sejam assegurados, criando o dever dos países membros em legislar sobre a questão indígena em seus territórios.

Ressalta-se que esse artigo visa a discutir especificamente o direito à terra. A autodeterminação dos povos indígenas, condição assegurada pela OIT e Corte IDH, se faz necessária em território brasileiro, fator este que está completamente ligado à demarcação de terras, tendo em vista que o reconhecimento desse direito permite o desenvolvimento econômico, cultural e social em suas terras, conforme os costumes e tradições de cada etnia.

Corroborando à ideia do direito ao autorreconhecimento opinião da Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas emitida no ano de 2007, em que conforme o artigo 3º da legislação determina que “os povos indígenas têm o direito à autodeterminação. Em virtude desse direito determinam livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural (ONU, p.7, 2007)”⁷ Portanto, lhes confere liberdade para determinar a sua relação com os Estados nos quais vivem, num espírito de coexistência com outros cidadãos, e livremente procuram seu desenvolvimento.

As questões aqui apresentadas são de suma importância para que ao longo desse texto ocorra o reconhecimento de que os povos indígenas são compostos por vasta diversidade, sendo

⁵RAMOS, André. Curso de Direitos Humanos. 7ª edição, p. 534. 2020.

⁶Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT / Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20C2%BA%20169.pdf>.

⁷ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas, 2007. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf.

que cada etnia possui sua particularidade e cabe ao Estado e à sociedade respeitar e garantir os direitos essenciais para esses povos.

3. Análise acerca do objetivo do prazo fixado pelo art. 67 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT

Os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias⁸ constituem uma série de regras que devem ser utilizadas para realização da transição de um ordenamento jurídico antigo para o novo, com a finalidade de acomodar as normas atuais e neutralizar os efeitos de contradições existentes. Logo são regras que possuem caráter temporário, sendo exauridas quando a eficácia for atingida, além de possuírem natureza jurídica de norma constitucional (LENZA, 2016, p. 196 – 200)⁹.

Após tal esclarecimento sobre os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, caberá a análise do art. 67 do ADCT o qual determina que “a União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição”. Nesse sentido, resta claro que o período para demarcação de todas as terras indígenas já se esgotou, porém há o consenso no próprio Supremo Tribunal Federal de que o limite de anos contido nesse artigo é norma programática e não prazo decadencial, razão por que não gera prejuízo ao direito constitucional dos indígenas:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DEMARCATÓRIO. INEXISTÊNCIA. DECRETO 1.775/1996. CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. O prazo de 5 anos para a conclusão de demarcação de terra indígenas não é decadencial, sendo a norma constante no art. 67 do ADCT meramente programática, a indicar ao órgão administrativo que proceda às demarcações dentro de um prazo razoável. Não ocorrência. Recurso desprovido. (Embargos declaratórios no Recurso ordinário em mandando de segurança 29.087 do Distrito Federal, Supremo Tribunal Federal, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em: 03/05/2011).¹⁰

⁸BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [S. l.: s. n.], 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

⁹LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 24ª edição. São Paulo: Saraiva.

¹⁰MANDADO DE SEGURANÇA - DILAÇÃO PROBATÓRIA. Estando a causa de pedir do mandado de segurança direcionada à definição de fatos considerada dilação probatória, forçoso é concluir pela impropriedade da medida. TERRAS INDÍGENAS - DEMARCAÇÃO. O prazo previsto no artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não é peremptório. Sinalizou simplesmente visão prognóstica sobre o término dos trabalhos de demarcação e, portanto, a realização destes em tempo razoável. (STF - MS: 24566 DF, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 22/03/2004, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 28-05-2004 PP-00007 EMENT VOL-02153-04 PP0068.

Por conseguinte, o período de 5 anos para conclusão da demarcação de terras indígenas foi razoável, tempo esse que não pode ser entendido como prazo definitivo e utilizado como pretexto para violação do direito à terra aos povos originários, como tem sido aplicado no projeto de lei 490/2007.

Ainda, percebe-se que as demarcações de terras indígenas poderiam ser concluídas no limite definido pelo art. 67 do ADCT, no entanto esses povos são cerceados pelo descaso e violência desde a colonização, resultando no grande atraso em conquista dos direitos.

Portanto, a posse indígena não se perde após o prazo determinado de 5 anos pela Constituição Federal na medida em que a demarcação não ocorreu devido ao renitente esbulho dos não-índios (FACHIN, 2021, p.33)¹¹.

Ou seja, as terras indígenas não foram devidamente declaradas não por descaso dos indígenas, mas por todas as dificuldades que são aplicadas a esses povos até os dias atuais. Forçoso reconhecer que o Projeto de Lei e a repercussão geral em discussão nesse PL são exemplos de empecilhos colocados para a demarcação, tendo em vista que existe a necessidade constante de lutar para garantir direitos os quais já estão elencados na Carta Magna do país.

Consequentemente, a falha da demarcação de terras é resultado da morosidade e descaso das autoridades estatais responsáveis pela regularização desse procedimento. Dessa forma, resta claro que o Estado, o qual deveria garantir a segurança e efetividade dos direitos indígenas é, na verdade, o grande responsável pela violação sofrida por esses povos, na medida em que são apresentados projetos de lei que ameaçam diretamente os povos originários no legislativo, assim como diversas demandas no judiciário que discutem a posse indígena em vários territórios do Brasil, mantendo o mesmo ciclo de violação desde o Brasil Colônia, concluindo que:

Nesse sentido,

de fato, as condições práticas para o reconhecimento total das terras indígenas nunca existiram, já que os planos de desenvolvimento do Governo Federal e dos poderes regionais sempre se sobrepuseram aos interesses e direitos indígenas, assim como a iniciativa privada sempre encontrou canais de pressão e influência suficientes para permitir a não-observância desses direitos (ARRUDA, 2005, p. 137)¹².

Desse modo, o não cumprimento do art. 67 do ADCT confirma a continuidade da violência simbólica sofrida pelos povos indígenas que continuam lutando diariamente para

¹¹ FACHIN, Edson Luiz. Julgamento do Recurso Extraordinário 1017365. Voto 09/09/2021.

¹²ARRUDA, Rinaldo. Territórios indígenas no Brasil: aspectos jurídicos e socioculturais. Processos de territorialização. Entre a história e a antropologia. Goiânia: Universidade Católica de Goiânia, p. 131-150, 2005.

assegurar seus direitos à terra (SILVA, 2021, p.170)¹³. Sendo assim, a previsão constitucional de direitos indígenas e a finalização do processo demarcatório pelo ADCT não transpõem para realidade prática, continuam apenas fixados nas folhas de papel, mantendo essa beleza na garantia de direitos apenas na teoria.

4. Projeto de Lei 490/2007 e as consequências do marco temporal para demarcação de terras indígenas

No ano de 2007, foi submetido ao Congresso Nacional – CN – um conjunto de Projetos de Lei com o propósito de alterar o tema demarcação de terras indígenas: PL nº 490-A/2007¹⁴; PL nº 1.218/2007¹⁵; PL nº 2.302/2007¹⁶; e PL nº 2.311/2007¹⁷. O primeiro visa a alterar a Lei 6.001/1973¹⁸, o segundo alterará o art. 231, o seguinte modificará o art. 19 da Lei 6.001/1973 e o último acarretará mudanças no art. 231 e na Lei 6.001/1973, se aprovados nas duas Casas do CN. São Projetos apensados ao PL 490/2007, Projeto principal. Sendo assim, o relator poderá dar único parecer para os quatro projetos em tramitação, necessitando, apenas, de pronunciamento a respeito de todos os projetos em único documento.

Se todos forem aprovados, haverá formulação de um substitutivo feito pelo relator no lugar do projeto original com alterações de caráter substancial ou formal.

Nesse contexto, o projeto substitutivo poderá ser rejeitado na votação ou, poder-se-á, também, aprovar um deles e rejeitar os demais.

¹³SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 37ª ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 76, de 28.11.2013. São Paulo: Malheiros, 2014.

¹⁴CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 490/07, de 20 de março de 2007. Altera a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio. [S. l.], 20 mar. 2007. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=444088. Acesso em: 19 abr. 2023.

¹⁵CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de lei nº 1218/07, de 31 de maio de 2007. Disciplina a demarcação das terras indígenas, nos termos estabelecidos pelo art. 231 da Constituição Federal. [S. l.], 30 maio 2007. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=465648&filename=PL%201218/2007. Acesso em: 19 abr. 2023.

¹⁶CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 2302/07, de 29 de outubro de 2007. Dispõe sobre a demarcação das terras indígenas e altera o art. 19 da Lei nº 6.001, de 1973. [S. l.], 29 out. 2007. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=517945&filename=PL%202302/2007. Acesso em: 19 abr. 2023.

¹⁷CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 2311/07, de 30 de outubro de 2007. Regulamenta a demarcação das terras indígenas, nos termos estabelecidos pelo art. 231, da Constituição Federal, e altera a Lei nº 6.001, de 1973. [S. l.], 30 out. 2007. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=518172&filename=PL%202311/2007. Acesso em: 19 abr. 2023.

¹⁸BRASIL. Estatuto do índio - Lei 6.001 de 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16001.htm.

O Deputado Homero Pereira, no projeto mais antigo, cujo objeto é alterar a Lei 6.001/1973 por entender ser discricionária a função do Poder Executivo de demarcar as terras indígenas, exercido pela autarquia FUNAI, cabendo ao Presidente da República, apenas homologar a demarcação, caso concorde com os atos do órgão federal de assistência aos índios, embasa seu PL em critérios relevantes por tratar-se de interesses diversos ao englobar questões ambientais e relacionadas à segurança nacional. Por isso quer a elaboração de norma infraconstitucional para que mantenha a separação dos Poderes e atenda às competências contidas no art. 48 da CF/88 (PL 490/2007, proponente Dep. Homero Pereira, proposto 20-3-2007, Congresso Nacional, voto 02-7-2008)¹⁹.

Já o Deputado Valdir Colatto, no Projeto nº 1.218/2007, teve pretensão de modificar o art. 19 da Lei 6.001/1973, ao propor mudança no caput, estipulando que a demarcação de terra indígena se desse mediante lei específica. Pautou pressupostos para haver demarcação; necessidade de decisão transitada em julgado para demarcar terras sob litígio; suspensão do processo de área demarcada quando invadida; delimitação com base em demonstração objetiva de posse, uso; e a vedação quanto à ampliação de área demarcada.

A justificativa para tais propostas de mudanças atém-se à visão de injustiça no modo de atuação da FUNAI, quando agricultores e trabalhadores perdem as terras por serem incluídas no perímetro de demarcação indígena.

Ora, fica claro e evidente que os povos indígenas não podem fazer uso da proteção da constituição em igualdade de condições no âmbito do direito de propriedade ou devido processo legal. Por outra perspectiva, o Deputado Valdir Colatto, embora se sensibilize com a situação dos invasores não poderem fazer uso do art.5º, LIV e LV, acredita que a ordem jurídica precisa ser restabelecida. Isso se dá por conta do art. 231, §6º, que diz serem nulos e extintos os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse de terras demarcadas, ou seja, não produzem efeitos jurídicos, mas propõe processo legislativo federal após ampla discussão no Congresso Nacional – CN – “sem ferir os direitos indígenas contidos no art. 231” (PL 1218/2007, proponente Dep. Valdir Colatto, proposto 31-5-2007, Congresso Nacional, voto 02-7-2008)²⁰.

¹⁹CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 490/07, de 20 de março de 2007. Altera a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio. [S. l.], 20 mar. 2007. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=444088. Acesso em: 19 abr. 2023.

²⁰CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de lei nº 1218/07, de 31 de maio de 2007. Disciplina a demarcação das terras indígenas, nos termos estabelecidos pelo art. 231 da Constituição Federal. [S. l.], 30 maio 2007. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=465648&filename=PL%201218/2007. Acesso em: 19 abr. 2023.

Seguindo a mesma linha da proposta anterior, o Deputado Zequinha Marinho pretende alterar o art. 19 do Estatuto do Índio, Lei nº 6.001/1973. Aqui as principais ressalvas se dão quanto à proteção da propriedade privada ocupada de boa-fé por não indígenas, assegurando que estes não sejam desapropriados, salvo pelo devido processo legal e que fiquem na propriedade até o trânsito em julgado. O congressista acredita que é necessário zelar pelas competências pertencentes ao Congresso Nacional com base no art.49 da CF/88, por ser competência exclusiva daquelas Casas (PL 2302/2007, proponente Dep. Zequinha Marinho, proposto 29-10-2007, Congresso Nacional, voto 02-7-2008)²¹.

Por fim, o Deputado Édio Lopes apresenta proposta no mesmo seguimento: alterar o art. 19 da Lei 6.001/1973 com base em requisitos objetivos, relatórios de estudos, direito ao contraditório e à ampla defesa, direito a indenização e vedação à ampliação de terras demarcadas (PL 2311/2007, proponente Dep. Édio Lopes, proposto 30-10-2007, Congresso Nacional, voto 02-7-2008)²².

Tais projetos foram despachados e seguiram para votação nas Comissões de: Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR; Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial - CDHMIR; e Constituição, Justiça e de Cidadania - CCJC - entre os anos de 2008 e 2021.

O relator, Deputado Waldir Neves, da CAPADR, entendeu que tais projetos se complementam por tratarem da mesma matéria e são propostas meritórias, pois a partir delas será possível que a demarcação de terra se adeque à Constituição de 1988²³, responsável por trazer mudanças à realidade jurídica, uma vez que o Estatuto do Índio é do ano de 1973, lei formulada em sintonia com a constituição de 1969, bem como em sintonia com o Decreto 1.775/1996, que, em razão de estar em desacordo com a Lei nº 9.784/1999, deve ser revogado.

Ora, o relator proferiu seu voto constatando desconformidade entre o art. 231 da CF/88 e o art. 19 (sobre como a demarcação se dará) da Lei 6.001/1973, estando este em sintonia com o Decreto 1.775/1996, o que reduz a competência da União sobre demarcação de terra a simples

²¹CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 2302/07, de 29 de outubro de 2007. Dispõe sobre a demarcação das terras indígenas e altera o art. 19 da Lei nº 6.001, de 1973. [S. l.], 29 out. 2007. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=517945&filename=PL%202302/2007. Acesso em: 19 abr. 2023.

²²CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 2311/07, de 30 de outubro de 2007. Regulamenta a demarcação das terras indígenas, nos termos estabelecidos pelo art. 231, da Constituição Federal, e altera a Lei nº 6.001, de 1973. [S. l.], 30 out. 2007. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=518172&filename=PL%202311/2007. Acesso em: 19 abr. 2023.

²³BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [S. l.: s. n.], 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

laudo de estudo antropológico, tema que deveria passar por amplo debate no CN, considerando a complexidade da matéria.

À vista disso, apresentou substitutivo para votação, de modo a alterar o art. 17 da Lei 6.001/1973. Não obstante o substitutivo foi emendado pelo Deputado Federal Adão Preto em sete emendas substitutivas (ESB), dentre as quais, pode-se destacar os seguintes pontos adiante explanados.

A primeira se justifica por limitar o conceito de terras indígenas como somente as terras ocupadas pelos índios até a data da promulgação da Constituição de 1988, expressa utilização do marco temporal. Enquanto a segunda propõe supressão da redação do caput por pedir a comprovação de quatro requisitos para que as terras sejam indígenas. A terceira, por sua vez, retirou os incisos II e III do art. 17 da Lei 6.001/1973 por reputarem-se como terras indígenas as terras reservadas e as de domínio; solicita-se, no entanto, que tais incisos sejam mantidos.

Em seguida, a quarta emenda foi proposta em razão de o texto original trazer a desafetação de área indígena, ou seja, assegura a possibilidade de se desfazer o vínculo jurídico da área demarcada. Enquanto a quinta se justifica pelo fato de garantir o sobrestamento/suspensão das áreas reivindicadas até trânsito em julgado.

Já a sexta emenda foi proposta com o intento anular a vedação da ampliação de área demarcada. E, por fim, a 7ª propositura, por reconhecer o direito à indenização por perdas e danos quando a parte prejudicada perder bens ou direito sem o devido processo legal.

Em parecer, o relator refutou todas as emendas do Deputado Adão Preto porque, se o marco temporal não for utilizado, a FUNAI poderá demarcar todas as terras do território brasileiro, como, de acordo com as palavras do autor, vem acontecendo; segundo, os quatro requisitos de comprovação do caput foram propostos para dar seriedade ao trabalho da FUNAI que se dá com abuso de poder por não ser submetida à norma legal; justifica que a supressão dos incisos II e III do art. 17 da Lei 6.001/1973 não viola direito indígena, nem colide com art. 231 da CF/1988.

Nesse sentido, explica que a previsão de desafetação está amparada pelo art. 21 da Lei 6.001/1973 e que o Deputado Adão Preto desfigurou o sentido teleológico da proposição em sua emenda; rejeita a emenda substitutiva cinco com base nos princípios constitucionais da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV) e do devido processo legal (art. 5º, LIV); a penúltima emenda refutada não colide com a Constituição; e, por fim, a última emenda rejeitada se dá porque o substitutivo pretende trazer segurança jurídica, já que a FUNAI viola direitos fundamentais, sendo tal projeto aprovado pelas já citadas comissões CAPADR, CCJC e rejeitada apenas pela comissão CDHMIR.

Percebe-se que mudar a competência sobre a demarcação de terras indígenas não é retirar, nem suprimir direitos consagrados na Constituição de 1988. Entre todas as propostas sobre o tema, nenhuma mantém direitos indígenas nem tenta solucionar conflitos existentes. Todas visam a colocar empecilhos legais para que o processo de demarcação de terra se torne dificultoso, impossível, moroso ou olhando-se por outro ângulo, pretendem suprimir direitos indígenas para que os interesses dos não indígenas (de bancada ruralista, de setores ligados ao agronegócio) sejam assegurados com justificativas na tese do fato indígena com o principal critério chamado de marco temporal, na segurança jurídica, na inafastabilidade judiciária e no devido processo legal.

Para tanto, retratam o órgão indigenista como discricionário e autoritário, dando nova significação sobre os atos nulos e extintos do § 6º, art. 231 da CF/88, que não permitem que o invasor de terras indígenas seja indenizado, muito menos tenha pretensão a propor ação contra a União. Sendo assim, não é a Funai que age arbitrariamente, mas é a Lei fundamental que, nessas hipóteses, não admite o direito constitucional de ação, o contraditório e a ampla defesa e o devido processo legal por se tratar de ato nulo, ou seja, sem efeito jurídico, como se não houvesse acontecido. É uma proteção que o constituinte originário consagrou aos povos indígenas, razão pela qual não são casos de direito adquirido, nem de ato jurídico perfeito porque são nulos, inexistentes.

O Projeto principal trata do critério mais importante, marco temporal da teoria do fato indígena. É por conta dele que os projetos foram propostos conjuntamente, anexos a ele, PL 490/2007. Os deputados proponentes dos projetos e relator da CAPADR afirmam que quando essa teoria foi utilizada pelo Ministro Menezes Direito na petição 3.388, Caso Raposa Serra do Sol²⁴, houve pacificação jurisprudencial, de forma a fundamentarem seus projetos em tal decisão e na Súmula nº 650 do STF²⁵. Súmula que ora é utilizada para dar força à ideia do marco temporal e ora, quando não convém, é utilizada para contradizer a própria fundamentação, julgando os atos administrativos da FUNAI como ilegítimos e ilegais, pois, se basta a simples vontade do órgão para que a qualquer momento se demarque qualquer propriedade privada, a Súmula nº 650 do STF é esquecida por pura questão de conveniência.

²⁴BRITTO, Ayres. Petição n. 3.388 Roraima. Ação Popular. Demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol. 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133>.

²⁵SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmula n. 650 - o conceito de 'terras tradicionalmente ocupadas pelos índios' não abrange aquelas que eram possuídas pelos nativos no passado remoto - Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1634#:~:text=Conforme%20entendimento%20consustanciado%20na%20S%C3%BAmula,pelos%20nativos%20no%20passado%20remoto.>

Assim, os deputados proponentes dos projetos de lei citados ensejam haver insegurança jurídica na forma utilizada pela autarquia para demarcar as terras e pretendem alterar o art. 17 da Lei 6.001/1973 com expressa limitação fatídica datada em 05/10/1988 para que as terras sejam demarcadas quando houver ocupação indígena até essa data.

5. Repercussão geral no recurso extraordinário 1.017.365 Santa Catarina e suas consequências

Inicialmente, para que haja uma repercussão geral é necessária a comprovação de que a questão tratada apresenta grande relevância social, política, econômica ou jurídica que vão além da vontade das partes nesse processo, conforme artigo 1035, parágrafo primeiro do Código de Processo Civil²⁶.

Essa comprovação é exigência para que o Supremo Tribunal Federal (STF) possa apreciar a ação mediante recurso extraordinário, tendo em vista o parágrafo terceiro do art. 102 da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Logo, é necessário apontar todas as questões constitucionais no caso discutido na repercussão geral a fim de que seja apreciada pelo STF.

Diante disso, o caso analisado refere-se à discussão da reintegração de posse da Fundação de Amparo Tecnológico ao Meio ambiente (FATMA) em área declarada administrativamente como reserva indígena *Ibirama-LaKlanõ* do povo *Xokleng*.

A discussão central interfere diretamente no art. 231 da CF/88, o qual versa sobre os direitos dos povos indígenas, portanto a decisão declarada pode interferir em outros processos de demarcação de terras, apresentando grande relevância em todos os requisitos de uma repercussão geral.

A decisão primeira afirma que não há comprovação de que os povos indígenas ocupavam tradicionalmente aquela região, mas sim a FATMA. Recorrida a decisão, o acórdão manteve o mesmo posicionamento tendo em vista que o processo de demarcação daquela região pelos indígenas ainda estava em curso.

Diante de tal decisão, a FUNAI interpôs o recurso extraordinário ao STF, seguindo o disposto no art. 102 da CF/88, inciso “III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas

²⁶BRASIL. Código de Processo Civil de 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm.

decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida”, alínea “a) – contrariar o disposto nessa Constituição (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)²⁷”

Depois de aceita repercussão geral, iniciada pelo voto do relator, Ministro Edson Fachin, em 21 de fevereiro de 2019, deu-se início à votação do recurso extraordinário (RE) 1017365²⁸ no mês de agosto de 2021.

Sendo assim, tal recurso é de extrema importância na medida em que trará argumentos os quais podem favorecer a tese do “marco temporal” na discussão da demarcação de terras indígenas, fazendo grande afronta aos direitos adquiridos pelos indígenas na Constituição Federal de 1988.

Nesse momento, caberá a análise dos votos dos Ministros Edson Fachin e Nunes Marques realizados antes do pedido de vista pelo Alexandre de Moraes.

5.1 A posse civil para os povos tradicionais na visão do Ministro Luiz Edson Fachin do Supremo Tribunal Federal

O voto do Ministro Fachin inicia-se com o questionamento da Pet nº 3.388, a qual tinha como cerne de sua discussão o caso “Raposa Serra do Sol”. A partir desse caso, foram determinadas dezenove condicionantes utilizadas para a demarcação de terras da região discutida.

Entretanto o Ministro destaca que essas condicionantes não possuem força vinculante e automática para todos os casos de terras que ainda não tiveram seus processos de demarcação concluídos, sendo essas apenas utilizadas para o caso em tela. Em vista disso, as condicionantes que configuram a teoria do “marco temporal”, não podem vincular as decisões de instâncias inferiores (FACHIN, 2021, p.34)²⁹.

Ainda, ao longo de seu voto, Fachin conclui que a teoria acima referenciada não abrange as comunidades indígenas isoladas, tendo em vista que a própria FUNAI não possui dados concretos sobre a existência de todos os povos que permanecem isolados, então, como é possível saber se esses indígenas estavam no território discutido na data da promulgação da Constituição?

²⁷BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [S. l.: s. n.], 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

²⁸FACHIN, Edson. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 1.017.365 Santa Catarina. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749577852>.

²⁹FACHIN, Edson Luiz. Julgamento do Recurso Extraordinário 1017365. Voto 09/09/2021.

Diante disso, dados da FUNAI constam com a existência, até novas descobertas, de 114 etnias indígenas isoladas dentro da delimitação da Amazônia Legal, das quais estão sendo coletadas informações adicionais de forma gradual. (FUNAI, 2021)³⁰. Tal questão caracteriza mais um dos motivos para que a teoria do marco temporal não seja adotada.

Além do exposto, o Ministro tem como discussão central em seu voto o entendimento de posse indígena e como foi entendida essa questão no nosso ordenamento jurídico ao longo da história do Brasil. A partir de tal discussão é que Fachin delimita o seu entendimento acerca da constitucionalidade da adoção do marco temporal como teoria para demarcação de terras indígenas.

Conforme os pontos acima informados, necessário destacar que o conceito de posse indígena é distinto do sentido usual de nossa sociedade, ou seja, aquele baseado no poder econômico cerceado pelo direito civil em seu ramo patrimonial. A posse para os indígenas está atrelada ao significado da terra para esses povos, ligado as suas tradições, língua, cultura, religião, etnia e passado histórico.

A posse indígena para os povos tradicionais não consiste apenas em um território geográfico, mas na simbologia cosmológica desse espaço, ou seja, todos os seres humanos e animais, espíritos, deuses, riquezas naturais, a ancestralidade que está atrelada a essas terras, mantendo as tradições e conhecimentos advindos desse espaço. Vale destacar que cada um desses elementos é compreendido dentro da cultura de cada etnia, concluindo então que não é possível confundir a posse indígena com a posse civil amplamente utilizada pela sociedade (BANIWA, 2006, p.102 – 103)³¹.

Considerando tal aspecto de posse indígena, compreende-se que território para os povos originários não está ligado à soberania política, militar e jurídica de um Estado, logo, para a delimitação das terras indígenas, é necessário que todos esses aspectos sejam considerados, principalmente no que concerne ao art. 231, parágrafos 1º e 2º da Constituição Federal.

Desse modo, as terras indígenas devem possuir o necessário para manter o bem-estar da comunidade, reprodução de suas tradições e costumes, assim como riquezas naturais suficientes para a vivência dos povos indígenas que terão usufruto exclusivo de recursos presentes nesse

³⁰Fundação Nacional do Índio. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2022-02/brasil-registra-274-linguas-indigenas-diferentes-faladas-por-305-etnias#:~:text=Segundo%20dados%20do%20C3%BAltimo%20Censo,ind%C3%ADgenas%20de%20305%20diferentes%20etnias.>

³¹BANIWA, Gersem. O Índio Brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade: LACED/Museu Nacional, 2006.

território, não podendo ser utilizado o conceito de posse civil para realizar a demarcação de terras.

Ademais, para que haja a demarcação de terras, é necessário comprovar a posse indígena daquele território, portanto é realizado um laudo antropológico a partir da indicação de determinar um grupo técnico pela FUNAI, através de processo administrativo e cerceado por antropólogos e fundiários, além de especialistas, para realizar um Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação, no qual devem constar “dados etnográficos, históricos, sociológicos, populacionais, ambientais e fundiários do povo indígena (BRITTO, 2013, p. 35)³²”, tudo consoante o disposto no Decreto 1.775/1996³³, que servirá para decidir, além do tamanho da área, a tradicionalidade daquele território para sua efetiva demarcação.

Portanto, posse indígena não pode ser avaliada da mesma maneira que a posse civil, tendo em vista as características distintas que envolvem a posse aos indígenas e não indígenas, considerando ainda que a terra indígena “serve de *habitat*, de fonte de alimento e de exercício de sua cultura, donde a necessidade do recurso ao conhecimento especializado para a definição da tradicionalidade da posse. (FACHIN, 2021, p.86)³⁴.”

Caminhando pelo voto, o Ministro Fachin afirma que legislações as quais reconhecem a posse indígena de seus territórios existem desde a colônia, porém não foram completamente respeitados, assim como não são até o atual momento. Nesse sentido, desde o Alvará Régio de 1611 até a Constituição da República de 1988, o acesso à terra é mencionado de forma a assegurar o usufruto desse território pelos povos originários.

Porém, necessário destacar, em conformidade como Decreto 1318/1854³⁵, há o entendimento de que a posse é do primeiro ocupante, que nas palavras de João Mendes Jr. reconhece o indigenato, ou seja, a demarcação de terras indígenas é um mero ato declaratório, nesse sentido, entende que:

A natureza jurídica do procedimento demarcatório é meramente declaratória, consiste na exteriorização da propriedade da União, vinculada e afetada à específica função de servir de *habitat* para a etnia que a ocupe tradicionalmente. É atividade do Poder Executivo, desempenhada por diversos órgãos, conforme o procedimento acima demonstrado, mas que não cria terra indígena, apenas reconhece aquelas que já são, por direito originário, de posse daquela comunidade (FACHIN, 2021, p.49)³⁶.

³²BRITTO, Gladstone Avelino. Direitos e erros na demarcação de Terras Indígenas. Agrária (São Paulo. Online), n. 19, p. 34-60, 2013.

³³BRASIL. Decreto n. 1.775 de 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm.

³⁴FACHIN, Edson Luiz. Julgamento do Recurso Extraordinário 1017365. Voto 09/09/2021.

³⁵BRASIL. Decreto n. 1.318 de 1854. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1318-30-janeiro-1854-558514-publicacaooriginal-79850-pe.html>.

³⁶FACHIN, Edson Luiz. Julgamento do Recurso Extraordinário 1017365. Voto 09/09/2021.

Ou seja, o processo de demarcação de terras é um mero ato administrativo, tendo em vista que o direito dos povos indígenas é direito fundamental protegido pela Constituição Federal, constituindo direito inalienável, indisponível e imprescritível.

Após essa evolução do ordenamento jurídico, a posse indígena passa a ter reconhecimento constitucional a partir da Constituição de 1934, sendo mantida e aprimorada nos próximos textos, além de reafirmada e regulada pelo Estatuto do Índio em 1973.

Ademais, destaca-se que há a utilização do princípio da proporcionalidade, o qual é percebido ao longo de seu voto, sendo este de autoria do jurista alemão Robert Alexy que construiu um recurso argumentativo a ser utilizado quando existir uma colisão entre normas ou princípios.

Nesse sentido, ao haver um conflito de regras, Alexy entende que uma norma deve ser declarada inválida, utilizando-se da subsunção, porém, quando a colisão for de princípios é necessário utilizar a técnica da ponderação, ou seja, analisar as questões fáticas e jurídicas de cada caso para concluir qual princípio deve prevalecer (CARDOSO, p. 143-145, 2016)³⁷. Sendo que o ordenamento jurídico brasileiro utiliza o princípio da proporcionalidade defendido por Alexy, o qual tem a técnica da ponderação como subprincípio necessário para resolução de conflito complexos, como é o caso do RE 1.017.365³⁸.

Assim, Fachin defende ao longo de seu voto que o direito à terra constitui direito fundamental, portanto, pertencente ao rol de garantias que não podem ser suprimidas, estando vedada ao retrocesso, conforme artigo 60 da Constituição Federal, configurando como cláusula pétrea (FACHIN, p. 34-36, 2021)³⁹.

Nesse sentido, a teoria do marco temporal tem como uma de suas argumentações a insegurança jurídica do direito à propriedade privada pelo processo de demarcação de terras indígenas. Porém, o Ministro durante seu voto reconhece que os povos indígenas tiveram seu direito à terra suprimido pelas dificuldades impostas pela sociedade e pelo Estado, através de ações, omissões e violência (FACHIN, p. 68, 2021).⁴⁰

Portanto, aplicar o princípio da proporcionalidade é necessário para que o direito ao território indígena seja entendido como mais importante e menos gravoso diante das argumentações trazidas pela teoria do marco temporal.

³⁷CARDOSO, Diego Brito. Colisão de direitos fundamentais, ponderação e proporcionalidade na visão de Robert Alexy. 2016.

³⁸FACHIN, Edson. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 1.017.365 Santa Catarina. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749577852>.

³⁹FACHIN, Edson Luiz. Julgamento do Recurso Extraordinário 1017365. Voto 09/09/2021.

⁴⁰FACHIN, Edson Luiz. Julgamento do Recurso Extraordinário 1017365. Voto 09/09/2021.

Desse modo, após o entendimento de posse indígena e o seu reconhecimento jurídico ao longo da história do ordenamento, o Ministro Edson Fachin conclui que não há como manter a teoria do fato indígena ou marco temporal no processo de demarcação de terras, sendo uma afronta direta à Constituição de 1988. Decide, portanto, pela nulidade da decisão que deu origem à repercussão geral analisada, determinando que o tribunal analise os argumentos levantados ao longo do voto para nova sentença.

Propõe, ainda, que o direito à terra é direito fundamental previsto pela Carta Magna do país, não cabendo seu descumprimento, tendo em vista que a perda da posse indígena de suas terras continuará reverberando na perda de direitos essenciais para os povos originários (FACHIN,2021,p.107 – 109)⁴¹. Assim, contribui para o prosseguimento das mortes, perda de suas culturas, tradições, ancestralidades e riquezas naturais de suas terras, ou seja, a permanência do ciclo de violência vivenciado desde a colonização pelos povos indígenas.

5.2 Segurança jurídica defendida pelo Ministro Nunes Marques

O Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Nunes Marques fundamentou seu voto no RE 1.017.365⁴² em oposição ao do relator, Ministro Edson Fachin, pois acredita que a demarcação de terra indígena, quando abrange terras privadas gera insegurança jurídica à sociedade, uma vez que o art. 5º da Constituição garante aos cidadãos o direito constitucional de ação (XXXV), o devido processo legal (LIV), o contraditório e a ampla defesa (LV).

A fim de solucionar o conflito, optou por fazer uso da interpretação pragmática - análise pragmática como linguística do diálogo -, ou seja, linguagem do direito: linguagem científica, aqui se rechaça a linguagem natural. Para isso tem-se a necessidade de tratar o direito pelo ângulo normativo e tratar a norma do ponto de vista linguístico-pragmático (FERRAZ JR, p.06, 2006)⁴³.

Compõe a tríade semiótica de Pierce: sintática, semântica e pragmática. No entanto, apenas, a última é capaz de suprir o vácuo das primeiras no âmbito jurídico, pois a relação se dá entre o interlocutor, o receptor e a mensagem. E, ao utilizar a persuasão para se chegar à verdade, o intérprete, em seu discurso, faz uso de aspectos racionais e emotivos devido ao

⁴¹FACHIN, Edson Luiz. Julgamento do Recurso Extraordinário 1017365. Voto 09/09/2021.

⁴²MARQUES, Kassio Nunes. Julgamento do Recurso Extraordinário 1017365. [S. l.: s. n.], 2021. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=85vEMSUe_WY. Acesso em: 4 mar. 2023.

⁴³FERRAZ JR. Tércio Sampaio. Teoria da norma. 4ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

propósito de se chegar ao comportamento seletivo da solução do conflito, isto é, a questão dubitativa só pode ser solucionada, nunca eliminada (DINIZ, p. 201, 2014)⁴⁴.

Diniz (p. 201, 2014) afirma que tal discurso, racional para que haja convencimento, submete-se às provas, o orador precisa provar ao ouvinte o que diz, caso contrário, o discurso irracional poderia menosprezar o juízo de valor do ouvinte.

Na ciência do direito, sistema de conhecimento sobre a realidade jurídica, que tem como objeto o direito positivado, o conjunto de normas jurídicas válidas que limita as possibilidades de decisão pautada na decidibilidade leva o intérprete às hipóteses de conflito e de decisão, função avaliativa: toda norma precisa ser interpretada e cabe ao intérprete eleger o caminho dentre as possibilidades pela busca do sentido e do alcance da norma.

Assim fez o Ministro Nunes Marques ao interpretar o art. 231 da CF/88 sobre o conceito de tradicionalidade da terra indígena, que, em discurso fundamentado, persuadiu seu ouvinte com provas de que o STF pacificou tal tema quando julgou a Petição 3.388:

como resposta a insegurança jurídica sobre a propriedade privada, especialmente, bens imóveis, ofereceu solução ao estipular o marco temporal para a tradicionalidade da terra indígena a data de 05/10/1988, dia em que foi promulgada a CF em vigor como um substituível referencial aos índios dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupa (RE 1017365, rel. Min. Edson Fachin, j. 15-9-2021)⁴⁵.

Atrelando-se a tal ideia, afirma que o modo indicativo e o tempo presente do verbo “ocupar”, utilizado no caput do art. 231 da CF não se confunde com o modo da possibilidade, subjuntivo, para adaptar a ocupação a qualquer momento, mas somente àquele momento histórico. Ressalva que a teoria do fato indígena foi mitigada pelo renitente esbulho em sentido estrito pelo STF ao aceitar efetivo conflito possessório de indígenas persistentes até a data da promulgação da Constituição, não havendo a ocupação devido à perda total da posse. Alega, ainda, que não se pode confundi-lo com ocupação passada ou desocupação forçada materializadas por circunstância de fato ou controvérsia possessória (AGR no MS no RE com agravo nº 803.462, 1ª Turma, relator Min. Teori Zavascki)⁴⁶.

Junta-se a essas provas as salvaguardas institucionais, dentre elas a vedação à ampliação de terra indígena demarcada, propostas no voto do Min. Menezes Direito na Petição 3.388 e deslocadas para o dispositivo da mesma decisão; argumenta que o acórdão prolatado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região embargado pela FUNAI está em acordo com o art. 926

⁴⁴DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito*. 25ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014.

⁴⁵FACHIN, Edson Luiz. *Julgamento do Recurso Extraordinário 1017365*. Voto 09/09/2021.

⁴⁶(ARE n. 803.462-AgR-MS, rel. Min. Teori Zavascki, j. 9-12-2014).

do CPC, pois há uniformidade desse acórdão com a decisão do STF na Pet 3.388, e, embora essa decisão não produza efeito vinculante, tem força moral.

Tratando-se, o marco temporal, de decisão reiterada, quando o Min. Nelson Jobim, em seu voto, em 17/09/1999, optou pelo conceito objetivo de haver posse, alega, ainda, a necessidade da palavra tradicionalmente conter requisito fático, além da decisão prolatada em 19/01/2010 pelo Presidente do STF, Min. Gilmar Mendes, no MS 28.555 DF⁴⁷, quando aceita os argumentos de violação ao devido processo legal, à ampla defesa e ao contraditório, pois o registro do imóvel é de ano anterior à data da promulgação da CF.

Continua o voto ao interpretar o artigo 67 do ADCT:

o art. 67 do ADCT é forte indício de que o constituinte teve em mente a fixação de um marco temporal preciso para delimitação dos espaços físicos que ficariam sob o exclusivo usufruto (RE 1017365, rel. Min. Edson Fachin, j. 15-9-2021)⁴⁸.

Por todos esses motivos e fundamentações, o Ministro propõe a tese:

Os direitos indígenas são direitos fundamentais, mas precisam dos pressupostos da posse tradicional; existência de um ato temporal; demarcação como procedimento declaratório; que a posse dos ocupantes de boa-fé seja resguardada; laudo antropológico como fundamental para o processo de demarcação; e que o reconhecimento dos direitos indígenas não se sobreponha ao meio ambiente nem se aproprie de terras ocupadas por terceiros, etc.

6. Conclusão

1. A partir da leitura da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1945), da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais 169 (1989) e da Declaração Universal dos Direitos dos Povos indígenas (2007), conclui-se que a garantia de direitos aos povos originários é amplamente discutida, devendo ter eficiência prática.

2. Diante da análise do conceito indígena; do art. 67 do ADCT; do PL490/2007; e dos votos dos Ministros Fachin e Marques, é perceptível que o primeiro faz uso da teoria do indigenato, ao distinguir a posse indígena, constitucional, da posse civil, enquanto o segundo utiliza a teoria do fato indígena, suprimindo tal diferenciação para tratar do princípio da segurança jurídica.

3. De fato, há valores constitucionais igualmente relevantes que devem ser ponderados, conforme o princípio da proporcionalidade utilizado no RE 1.017.365, pois há direitos

⁴⁷MENDES, Gilmar. Mandado de Segurança n. 28.555 do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/9225100>.

⁴⁸FACHIN, Edson Luiz. Julgamento do Recurso Extraordinário 1017365. Voto 09/09/2021.

fundamentais em ambos os lados; porém, o acesso à terra deve estar compreendido no rol de garantias que não podem ser suprimidas e entendido com superior quando houver conflitos de normas.

4. Destaca-se que não existe jurisprudência firmada pelo STF; se houvesse, não estaria em discussão direito territorial indígena no RE 1.017.365. Nesse sentido, o resultado do julgamento de tal recurso irá contribuir com argumentos jurídicos que contribuirão para derrubar o Projeto de Lei 490/2007 que viola diretamente a Constituição Federal de 1988.

5. Ademais, pode-se concluir, através de toda análise realizada ao longo do presente artigo que a teoria do marco temporal é inconstitucional, na medida em que viola direito fundamental garantido pela Carta Magna do Brasil, ou seja, o direito à terra indígena, contribuindo para a perpetuação do ciclo de violência sofrido por essa minoria.

TESES DE PÓS-GRADUAÇÃO



DESVIO DE ROTA, PORTUGAL NA CONTRAMÃO DA DEFESA DE ANIMAIS CONTRA MAUS-TRATOS

TIAGO BREGOLIN BERTUZZO

Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade de Caxias do Sul – PPGD/UCS. Servidor público lotado no Ministério Público Federal.

1. Introdução

Cientificamente falando, não há dúvidas sobre o fato de animais não humanos serem perceptíveis à dor. Além disso, possuem, como valor intrínseco, a senciência, ou seja, a capacidade de obter percepções conscientes e experimentar os mais variados sentimentos – fator que demonstra relevância jurídica em seu cuidado.

Sob tais perspectivas, que remodelaram um pensamento cartesiano de que animais eram seres desprovidos de almas e, por isso, justificava-se experiências científicas com as mais variadas formas de torturas, há um clamor social por mudanças que os incluam em rol protetivo. É verificado, cada vez mais, em nossas casas, um papel relevante do animal não humano, de forma a se tornar parte integrante do núcleo familiar.

Esse desenvolvimento de consciência perante as necessidades e valores dos animais fez surgir a necessidade de interações que projetam cuidados estatais. Isto porque nossa sociedade impõe, principalmente ao legislativo, tanto civilmente como penalmente, ponderar sobre bens jurídicos que atendam aos critérios sociais de proteção a um valor considerado relevante.

Sob esses aspectos, Portugal promulgou, em 29 de agosto de 2014, a Lei nº 69/14, que incluiu, no Código Penal, o crime de maus-tratos contra animais de companhia. Assim, aquele que infligir dor ou sofrimento aos animais destinados ao convívio familiar estará, em tese, sujeito à pena de prisão de até um ano.

No entanto, no âmbito de ações penais instruídas, o Tribunal Constitucional de Portugal tem reagido de forma a considerar que a aplicação das sanções dispostas pelo legislador é inconstitucional. Os ministros conselheiros, no âmbito do Acórdão nº 867/2021, concluíram que o delito de maus-tratos contra os animais não mantém amparo na Constituição da República de Portugal, que não assevera proteção direta à vítima do crime (animais não humanos), desprovido, portanto, de bem jurídico que justifique a tutela penal.

O presente estudo tem como finalidade analisar a decisão proferida sob o aspecto da teoria do bem jurídico. A metodologia aplicada é de cunho qualitativo, de viés exploratório e hermenêutico, tendo como base acervo documental, jurisprudencial e bibliográfico. A análise está circunscrita a obras literárias, artigos científicos, legislação e decisões de tribunais.

2. Da teoria do bem jurídico

Antes de analisar a decisão do Tribunal Constitucional de Portugal que declarou inconstitucional o crime de maus-tratos contra animais, é necessário revisitar a teoria do bem jurídico difundida sob os ensinamentos de Claus Roxin, através do conceito elaborado por Birnbaum. Sob determinado aspecto, posteriormente, é possível manter um viés crítico sobre a jurisprudência constitucional portuguesa.

Deve-se inferir, primeiramente, que não se nega a existência de teorias alternativas que justifiquem a aplicação do direito penal, como a teoria dos sistemas autopoieticos de Luhmann ou do *harm principle* de Stuart Mill. Todavia, em nosso ordenamento, a teoria do bem jurídico se mostra dominante, sendo justificativa à intervenção penal, pois é a que melhor se ajusta ao caráter fragmentário do Direito Penal, adequando-se apenas aos valores socialmente mais relevantes.

Por este motivo, o presente estudo tem como escopo a teoria difundida por Claus Roxin, pois, no caso concreto, é ela que vai asseverar a tipificação de condutas. Inclusive, foi diante da interpretação desta teoria que a 3ª Seção do Tribunal Constitucional de Portugal declarou inconstitucional a execução da pena firmada em caso de maus-tratos contra animais de companhia.

Difunde-se no sistema penal, sob os ensinamentos do professor alemão, o princípio da exclusiva proteção do bem jurídico. Assim, como requisito de validade da norma, é necessário verificar qual bem foi atingido pela conduta delitiva. Sendo do interesse da sociedade a proteção do valor identificado, a tipificação do crime se justifica.

Desta feita, não cabe ao Direito Penal tutelar valores que sejam simplesmente morais, religiosos ou éticos. É inadmissível, nos dias atuais, a criação de leis penais voltadas a coibir, por exemplo, atos homossexuais, adultério ou a pregação de fé que contrarie os ditames religiosos preponderantes.

Claus Roxin¹ observa que a penalização de um comportamento não comporta legitimidade apenas pela discricionariedade do legislador. Como forma de coibir que normas

¹ ROXIN, Claus. A proteção de bens jurídicos como função do Direito Penal. Org. e trad. André

penais sejam criadas apenas pela íntima convicção ou ideologia de quem legisla, deve-se verificar o bem jurídico concreto que necessita de proteção do Estado. O jurista alemão, assim, em sua teoria, busca o equilíbrio entre a intervenção estatal e a liberdade civil, de modo que sejam criadas penas que, ao mesmo tempo, não sejam abusivas e possibilitem a prevenção de condutas consideradas intimidadoras ao bem jurídico.

Portanto, a teoria do bem jurídico tem como escopo demonstrar as fronteiras da punição legítima, e não o fim da norma criada. Assim, um tipo penal que não figure como instrumento para proteção de bem jurídico é desproporcional, tendo em vista que atenta contra a liberdade individual e direitos fundamentais.

Inadmissível, portanto, tipos penais que sejam contrários aos direitos fundamentais consagrados, de forma a impossibilitar o exercício da cidadania. O mero pensamento também não pode ser criminalizado. Dentro de nossas cabeças detemos plena liberdade (mas apenas nelas).

É preciso levar em conta que, em que pese a liberdade individual ser um direito fundamental, há limites que devem ser respeitados e que urgem atuação do Estado. A teoria do bem jurídico está intimamente ligada a esses marcos fronteiraços, enquanto busca identificar valores que mereçam uma melhor atenção estatal e que não podem ser sobrepujados sob a justificativa da liberdade individual.

Portanto, conforme aponta Claus Roxin, a teoria do bem jurídico se atém ao equilíbrio entre a intervenção e a liberdade civil. A premissa está no fato de que se “garanta ao indivíduo tanta proteção estatal quanto seja necessária, assim como também tanta liberdade individual quanto seja possível”².

O Poder Público detém o monopólio para aplicar a força e para corrigir agressões advindas de particulares, desde que amparado em justificativa de proteção a um bem jurídico que seja relevante para a sociedade. Deste modo, mostra-se necessário identificarmos um bem jurídico a ser tutelado pela sociedade para, posteriormente, vislumbrarmos a imposição de sanções que garantam um mínimo de proteção. Situa-se, assim, a atuação penal estatal, “entre a proibição de excesso (utilização excessiva e irracional do direito penal) e a proibição de insuficiência em matéria ambiental (ausência de tutela penal adequada ao bem jurídico)”³.

Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. 2ª ed, 3ª tiragem. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2018.

² ROXIN, Claus. A proteção de bens jurídicos como função do Direito Penal. Org. e trad. André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. 2ª ed, 3ª tiragem. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2018, p. 39.

³ FREITAS, Marcio Luiz Coelho de. Proporcionalidade, bem jurídico e tutela penal do meio

3. Da decisão proferida pela 3ª Seção do Tribunal Constitucional de Portugal no Acórdão nº 867/2021

Diante das premissas da teoria do bem jurídico, passa-se à análise do Acórdão nº 867/2021 proferido por integrantes do Tribunal Constitucional de Portugal⁴, em que se considerou que a imposição de pena de prisão apenas é legítima em situações em que vislumbrados bens protegidos pela Constituição da República Portuguesa. A decisão, proferida por cinco dos treze juízes da Corte, integrantes da 3ª Seção, e que manteve o Conselheiro Lino Rodrigues Ribeiro como relator, por unanimidade, asseverou que o bem-estar animal não estaria incluído no rol de bens jurídicos tutelados constitucionalmente, motivo pelo qual julgou inconstitucional a pena de prisão constante no delito de maus-tratos contra os animais.

O crime em questão foi tipificado pelo governo português em 29 de agosto de 2014, sob a promulgação da Lei nº 69/14, que alterou o Código Penal do país. Foi incluído, no rol de delitos, os maus-tratos a animais de companhia:

Dos crimes contra animais de companhia

Artigo 387.º

Maus tratos a animais de companhia

1 - Quem, sem motivo legítimo, infligir dor, sofrimento ou quaisquer outros maus tratos físicos a um animal de companhia é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa até 120 dias.

2 - Se dos factos previstos no número anterior resultar a morte do animal, a privação de importante órgão ou membro ou a afetação grave e permanente da sua capacidade de locomoção, o agente é punido com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa até 240 dias.

Frisa-se que, além da tipificação, a lei trouxe o conceito de animal de companhia, o único a merecer tutela penal legislativa: “qualquer animal detido ou destinado a ser detido por seres humanos, designadamente no seu lar, para seu entretenimento e companhia”. Outrossim, foram excluídos os animais utilizados na exploração agrícola, pecuária ou agroindustrial, na utilização para fins de espetáculo comercial, ou outros fins legalmente previstos.

A 3ª Seção do Tribunal Constitucional português julgou sobre a constitucionalidade do crime previsto diante de recurso interposto por pessoa que havia sido condenada em 16 meses de prisão pela prática de quatro crimes de maus-tratos a animais de companhia agravados, além da pena acessória de privação do direito de detenção de animais de companhia pelo período de cinco anos.

ambiente. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 33.

⁴ Íntegra da decisão disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20210867.html>>. Acesso em 13 mar. 2023.

O relator do caso, sob o viés do princípio do direito penal do bem jurídico, perfilando-se ao critério da proporcionalidade e à barreira ao excesso, no entanto, julgou a pena inaplicável, pois injustificada. A Corte, desta maneira, destacou que a Constituição da República Portuguesa não tutela bem jurídico que revele aplicável norma penal consubstanciada em maus-tratos contra animais.

Poder-se-ia cogitar amparo no artigo 13 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), o qual reconhece os animais como seres sencientes e impõe o respeito ao seu bem-estar. Todavia, determinada norma também foi afastada, pois sua aplicação estaria circunscrita apenas às políticas da União Europeia, conforme aponta a própria norma:

Na definição e aplicação das políticas da União nos domínios da agricultura, da pesca, dos transportes, do mercado interno, da investigação e desenvolvimento tecnológico e do espaço, a União e os Estados-Membros terão plenamente em conta as exigências em matéria de bem-estar dos animais, enquanto seres sensíveis, respeitando simultaneamente as disposições legislativas e administrativas e os costumes dos Estados-Membros, nomeadamente em matéria de ritos religiosos, tradições culturais e património regional.

Assim, em que pese o bem-estar animal ser levado em conta pela União Europeia, bloco do qual Portugal é integrado, este fato, por si só, na conclusão do relator, não justifica a aplicação de uma norma penal que evite o sofrimento animal. A aplicação do artigo citado, assim, estaria apenas amparado na criação de políticas públicas que envolvem a pesca, o transporte, o mercado interno, a investigação e desenvolvimento tecnológico e do espaço, e não na aplicação de ditames penais internos.

Voltando à análise da Constituição da República de Portugal, o relator enfatizou que, diferentemente do Brasil, não há uma previsão direta de proteção animal. O art. 66 da Carta Magna é o responsável pelo direito fundamental ao ambiente, assegurando meio que seja propício à vida humana e à saúde, além de ecologicamente equilibrado. Todavia, não haveria explicitado a proteção ao bem-estar animal.

Assim, a proteção dos direitos inerentes aos animais seria apenas incidental, pois somente estariam protegidos diante da relevância para o ambiente como um todo, entendido de forma holística. Diante dessas premissas, concluiu-se que esse tipo de proteção não era visada pela norma penal criada.

O fato do delito voltar-se apenas aos animais “de companhia”, ou seja, somente àqueles que mantêm relação doméstica com o ser humano, afastou, na visão do relator, a gerência de voltar-se ao direito fundamental ao meio ambiente. Desta feita, proteger-se-ia animais em função de sua relação com humanos, e não sob o seu aspecto ecológico.

Outrossim, sob o fundamento da dignidade da pessoa humana, em especial da equiparação dos animais aos seres humanos, também não se justificaria o crime de maus-tratos contra os animais. Em que pese não se negue críticas contundentes ao especismo, desenvolvidas especialmente por Peter Singer, o relator aduziu que não cabe à Corte Constitucional debater essa questão.

A equiparação de direitos dos animais com os de pessoas humanas deveria, assim, ser exercida por meio de um processo constituinte, não detendo a Corte competência para resolver o tema. O princípio da dignidade da pessoa humana surgiu no pós II Guerra, diante das atrocidades cometidas pelo partido nazista, e não teria vinculação direta com espécies animais não humanas.

Outro ponto ressaltado pelo relator diz respeito ao argumento de que a prática de maus-tratos contra animais mostraria cristalina certa desumanidade do agente. Ocorre que, este perigo abstrato de ofensa à vida ou à integridade de seres humanos não justifica a criminalização. Não é possível verificar o nexó concreto entre a conduta e prática de atos contra seres humanos, além do fato de maltratar animais, por si só, não gerar risco à integridade humana.

Como conclusão, o relator assentou que o crime acrescido ao Código Penal não está adstrito ao bem jurídico do direito fundamental ao meio ambiente e nem ao princípio da dignidade humana. Por este motivo, não há justificativa constitucional para sua aplicação.

Tudo considerado, mostra-se inevitável concluir pela inexistência de fundamento constitucional para a criminalização dos maus tratos a animais de companhia, previstos e punidos no artigo 387.º do Código Penal. Não exprime este juízo de inconstitucionalidade uma visão segundo a qual a Constituição da República Portuguesa sempre se oporá, por incontornáveis razões estruturais, à criminalização de uma conduta como essa. Exprime simplesmente uma visão segundo a qual essa criminalização não encontra suporte bastante na vigente redação da Constituição da República Portuguesa, que é aquela que se impõe ao Tribunal Constitucional como parâmetro de avaliação das normas aprovadas pelo legislador. Juízo diverso implicaria que este Tribunal se substituísse ao poder constituinte, exorbitando da esfera de competências que por esse mesmo poder lhe foram outorgadas.⁵

Portanto, tendo em vista que, diferentemente do que ocorre no Brasil, não haver na Constituição da República Portuguesa artigo que realize a tutela específica da integridade animal, a Corte Constitucional declarou inconstitucional a aplicação de norma voltada a coibir maus-tratos aos animais de companhia. Assim, em que pese grande avanço pela luta da dignidade animal, que resultou no delito disposto em lei no ano de 2014, por não haver bem jurídico identificado constitucionalmente, restou a norma sem qualquer efeito repressivo.

⁵ Tribunal Constitucional Portugal, Acórdão nº 867/2021, Conselheiro Lino Rodrigues Ribeiro.

Conforme noticiário local⁶, foram proferidas três decisões do Tribunal Constitucional de Portugal neste sentido, fato que conduziu o Ministério Público a protocolar, no Plenário da Corte, petição para declaração de inconstitucionalidade da norma que criminaliza os maus-tratos aos não humanos. Frisa-se que na decisão acima analisada, foi apenas afastada a execução da lei, não havendo a 3ª Seção competência para extinguir a lei do ordenamento jurídico, fator que será analisado pelo Plenário em um futuro próximo.

4. Da proteção estatal do bem-estar animal

Mesmo que não se vislumbre a companhia de um animal de estimação na totalidade dos núcleos familiares (fato cada vez mais raro), é indiscutível o espaço adquirido por esses seres nos círculos sociais. A própria pandemia estimulou este quadro, tendo em vista que as adoções de animais cresceu exponencialmente, conforme pesquisa da área⁷.

Em que pese a importância dos animais surja de nossa relação com eles, sob um critério antropocêntrico, é perceptível valores intrínsecos a eles. Conforme prepondera Peter Singer⁸, ativista em prol da libertação animal, é imprescindível nos afastarmos de uma visão especista, ou seja, devemos proteger os animais pelo simples fato de serem portadores de vida e suscetíveis à dor.

No entanto, é evidente que a aproximação entre as espécies faz com que vislumbramos, com maior facilidade, bens jurídicos que antes não mantinham a mesma relevância social. Diante da importância da valorização do bem-estar animal, mostra-se necessário a atualização do modelo repressivo estatal para prevenir atos que atinjam os não humanos.

Em que pese diferenças sociais entre países, conforme bem analisa Anne Peters⁹, todas comunidades mantêm certa proteção ao animal, de modo que não devemos exagerar na percepção de assimetrias culturais. Outrossim, a cultura, como um organismo em constante mutação, tende a evoluir para a ampliação de direitos dos animais.

Desta feita, mostra-se importante conhecer o bem jurídico que justifique a aplicação das sanções dispostas pelo crime de maus-tratos contra animais. Ademais, devemos identificar

⁶ CNN PORTUGAL. Pena de prisão para quem matar ou maltratar um animal sem motivo legítimo (lembra-se da cadela Pantufa?): Ministério Público pronuncia-se, veja. Disponível em: <<https://cnnportugal.iol.pt/maus-tratos/ministerio-publico/ministerio-publico-pede-inconstitucionalidade-de-norma-da-lei-contra-maus-tratos-a-animais/20230118/63c86e6f0cf2c84d7fc3d653>>. Acesso em 13 mar. 2023.

⁷ DOGHERO. Adoção de pets durante a pandemia. Disponível em: <<https://love.doghero.com.br/censo/adocao-de-pets-durante-a-pandemia/>>. Acesso em: 23 mar. 2023.

⁸ SINGER, Peter. *Libertação Animal*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

⁹ PETERS, Anne. *Animals in International Law*. The Hague: All-Pocket, 2021.

modelo de interpretação que verifique se o crime disposto pelo Poder Legislativo de Portugal está em consonância com a Constituição local.

4.1 O bem jurídico tutelado em crimes envolvendo animais

Voltando novamente aos escritos de Claus Roxin¹⁰, deve-se levar em conta que o bem jurídico não é necessariamente anterior ao legislador (como no caso da vida humana), mas também pode ser criado (tributário, por exemplo). Por isso, o legislador deve manter sua atuação pautada em valores sociais atuais que demonstrem a necessidade de intervenção penal, a qual mantém critério de *ultima ratio*. Assim, é necessário verificar o bem jurídico tutelado no crime de maus-tratos contra animais, de modo que seja possível justificar as sanções impostas.

A doutrina tradicional mantém o entendimento de que, pelo fato dos animais pertencerem à fauna, o crime de maus-tratos atinge, como bem jurídico considerado, o meio ambiente. Esse é o entendimento, por exemplo, de José Paulo Baltazar Júnior¹¹, para quem todos crimes dispostos na Lei nº 9.605/98 visam a proteção do meio ambiente.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal, em algumas decisões, também asseverou que o delito se preocupava exclusivamente com a proteção do meio ambiente. Como no caso da ADI nº 1.856, que, ao julgar inconstitucional legislação do Rio de Janeiro que permitia competições entre aves de raças combatentes, declarou que o art. 32 da Lei nº 9.605/98 tutela o meio ambiente. No mesmo sentido foram os votos dos ministros Marco Aurélio e Celso de Mello no julgamento da ADI nº 4.983, que declarou inconstitucional lei que regulamentava prática conhecida como “vaquejada”.

É evidente que a fauna pertence ao meio ambiente, no entanto, em relação ao crime de maus-tratos aos animais, não parece ser esse o bem jurídico tutelado. O fato de animais pertencerem ao meio ambiente não justifica que a sua proteção resultaria no amparo à natureza considerada como um todo, pois “a proteção dos animais é individualista: ela se ocupa do animal individualmente considerado, enquanto a proteção do meio ambiente é holística, já que nesse âmbito trata-se do equilíbrio de um sistema como um todo”¹².

¹⁰ ROXIN, Claus. A proteção de bens jurídicos como função do Direito Penal. Org. e trad. André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. 2ª ed, 3ª tiragem. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2018.

¹¹ BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. Crimes Federais. 11ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017, p. 469.

¹² GRECO, Luís. Proteção de bens jurídicos e crueldade com animais. Revista Liberdades. São Paulo, nº 03, p. 47-58, jan-abr, IBCCrim, 2010, p. 53.

Há uma diferença entre o animal por si considerado, em que se evita a dor e o sofrimento de um ser, e a proteção do meio ambiente, voltado à coletividade da fauna. Portanto, concorda-se com a decisão da 3ª Seção do Tribunal Constitucional português, acima analisado, que não é o meio ambiente o bem jurídico tutelado pelo crime de maus-tratos aos animais.

Corrente diversa alega que o crime de maus-tratos aos animais estaria vinculada à moralidade humana, evitando-se a proliferação de sentimentos repulsivos à coletividade e propagação de outros como a piedade, a compaixão e a benevolência. No Brasil, Luiz Regis Prado¹³, ao adotar esse critério de proteção aos valores humanos, defende que o bem jurídico tutelado é o sentimento de humanidade vinculado à coletividade.

Diante dessa percepção, Luís Greco¹⁴ realiza pertinente crítica, pois seriam infundados delitos que permanecem em segredo, na medida em que somente atos escandalosos e que sejam divulgados poderiam assolar a intimidade de terceiros. Além disso, sob o viés moralista, o autor aponta o perigo de legitimação que justificaria, em determinados países, manter um sistema penal de estrutura homofóbica, tendo em vista a possível ocorrência de sentimento de revolta a atos íntimos de pessoas do mesmo sexo por parte da maioria de um povo. Enquanto o jurista faz referência aos crimes homofóbicos, o mesmo argumento pode ser utilizado para outros delitos que mantenham como base o pensamento predominante em um conjunto de pessoas.

Desta feita, determinado pensamento, que distingue a tutela penal da proteção animal, não parece fazer sentido. A tipificação do delito em questão se sustenta ao evitar o sofrimento daquele que é o paciente passivo das condutas delitivas, somente atingindo os sentimentos coletivos de forma reflexa.

No âmbito do direito animal, importantes autores passaram a defender que, no crime de maus-tratos, o bem jurídico tutelado é a dignidade animal. Nesse sentido, é o entendimento de Vicente de Paula Ataíde Jr.¹⁵ e Cleopas Isaías Santos¹⁶, de modo a direcionar o sentido da lei diretamente à proteção dos animais não humanos. A ampliação do conceito de bem jurídico, como forma de incluir a proteção dos animais, inclusive, é defendida por Claus Roxin¹⁷:

¹³ PRADO, Luiz Regis. *Direito Penal do Ambiente*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 152. E-book disponível na plataforma <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br>>.

¹⁴ GRECO, Luís. Proteção de bens jurídicos e crueldade com animais. *Revista Liberdades*. São Paulo, nº 03, p. 47-58, jan-abr, IBCCrim, 2010, p. 50-53.

¹⁵ ATAÍDE JUNIOR, Vicente de Paula. *Capacidade processual dos animais: a judicialização do direito animal no Brasil*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. 128.

¹⁶ SANTOS, Cleopas Isaías. *Experimentação animal e direito penal: o crime de crueldade e maus-tratos à luz da teoria do bem jurídico*. Curitiba: Juruá, 2015.

¹⁷ ROXIN, Claus. *A proteção de bens jurídicos como função do Direito Penal*. Org. e trad. André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. 2ª ed, 3ª tiragem. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2018, p. 32-33.

Não obstante, concordo, afinal de contas, em um ponto essencial com Stratenwerth. Ele deseja incorporar, no âmbito de atuação do Direito Penal, a proteção de animais e a proteção da sobrevivência das futuras gerações. Eu também considero que o mau-trato de animais ou o extermínio de espécies animais devem ser penalizadas na mesma forma que, por exemplo, a destruição que prejudica eficazmente a vida das futuras gerações. Poder-se-ia pensar que estes dois eventos contradizem a ideias de proteção de bens jurídicos, pois o atentado contra os animais e as futuras gerações não afeta necessariamente a coexistência pacífica dos homens que vivem atualmente. Sem embargo, por isso não se necessita renunciar ao princípio de proteção de bens jurídicos como quer Stratenwerth. Somente há que ampliá-lo, fazendo extensivo o contrato social, mais além do círculos dos homens que vivem atualmente, a outras criaturas e às gerações futuras. Na Alemanha, isso se expressa através de nossa Constituição, que em uma nova regulação introduzida há alguns anos, afirma: «O Estado protege os fundamentos naturais da sobrevivência e os animais, em responsabilidade pelas futuras gerações». Penso que também o desenvolvimento a nível internacional vai nessa direção.

Ocorre que, da mesma forma que a dignidade humana não é considerada bem jurídico a ser tutelado, não cabe considerar a dignidade animal. O próprio Roxin¹⁸ aponta que “a ofensa à dignidade humana não é lesão de um bem jurídico”.

É salutar o reconhecimento e a observância da dignidade animal, no entanto, da mesma forma que ocorre com a dignidade da pessoa humana, não é possível conceituar como bem jurídico, e sim como princípio do qual emanam deveres e obrigações. Essa é o entendimento de João Alves Teixeira Neto¹⁹, do qual se concorda:

Ao rejeitarmos tal hipótese, somos levados a concluir pela possibilidade de a dignidade animal ser reconhecida como um princípio. Se a dignidade animal for reconhecida como um princípio jurídico, então poderá ela guiar o reconhecimento do animal como merecedor de respeito, consideração e proteção – por parte do Estado e da comunidade – contra atos de crueldade, abuso e maus-tratos.

Portanto, diante do exposto, vincula-se ao entendimento, proposto por João Alves Teixeira Neto²⁰, de que o crime de maus-tratos contra não humanos tutela a vida, a integridade física e o bem-estar animal, da mesma forma que condutas análogas, quando cometidas contra humanos, violam os mesmos bens jurídicos, considerados no âmbito do ser humano. Tutelam-se valores inerentes aos seres sencientes, e esses têm direito a não sofrer e a viver com razoável conforto.

¹⁸ ROXIN, Claus. O conceito de bem jurídico como padrão crítico da norma penal posto à prova. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 23, nº 1, jan.-mar. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 20.

¹⁹ TEIXEIRA NETO, João Alves. *Tutela penal de animais: uma compreensão onto-antropológica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017, p. 180.

²⁰ Idem.

Complementarmente, ademais, poderíamos aduzir que atos praticados contra o bem-estar animal também atingem a saúde pública. Neste sentido, a pandemia demonstrou que a exploração descontrolada de animais tende a aumentar as chances de doenças que atingem a todos os seres que habitam este planeta.

Como percepção ao tema, junto das ideias do compartilhamento de “one life”²¹ e de “one death”²², Anne Peters²³ traz o conceito de “one health”, ou seja, a compreensão de bem-estar único entre pessoas, animais e meio ambiente. Desta forma, devemos visualizar a saúde humana como consequência de um equilíbrio maior que integra todo o ecossistema no qual fazemos parte.

4.2 Da proteção constitucional

Como forma de sustentar a dinâmica do Estado Democrático de Direito, o legislador não deve, de forma ordinária e sem as devidas preocupações, criar bens jurídicos a serem tutelados pelo direito penal. Se assim fosse, o Congresso Nacional, por meio de uma bancada de maioria ruralista, poderia, facilmente, criar bens jurídicos que afrontem o equilíbrio ecológico, por exemplo.

Diante do critério fragmentário e subsidiário do Direito Penal, é importante levarmos em conta que apenas os bens jurídicos mais relevantes devem instruir o legislativo a tipificar condutas. Assim, adotado o critério de escalonamento kelseniano, apenas a constituição pode relatar os valores da sociedade na qual inserida.

A relação entre a norma determinante da produção de outra e a norma produzida de maneira determinada pode ser representada com a imagem espacial do ordenamento superior e inferior. A que determina a produção é mais alta, e a produzida de modo determinado é mais baixa. O ordenamento jurídico não é, portanto, um sistema jurídico de normas igualmente ordenadas, colocadas lado a lado, mas um ordenamento escalonado de várias camadas de normas jurídicas. Sua unidade se deve à conexão, que acontece porque a produção e, desta forma, a validade de uma reverte para a outra, cuja produção novamente é determinada pela outra; um regresso que desemboca, finalmente, na norma fundamental, na regra fundamental hipotética e, conseqüentemente,

²¹ Conceito interligado com o direito constitucional à vida. Anne Peters (2020) denota que, com a pandemia, o ser humano pôde perceber as angústias resultantes do enclausuramento, fato que demonstrou o valor da vida como um todo, estando animais humanos e não humanos compartilhando das mesmas vulnerabilidades.

²² Anne Peters (2020) retoma a ideia de vulnerabilidade compartilhada e suas consequências, todavia, assevera que o poder e meios de exercer força letal é distribuído desigualmente entre humanos e animais.

²³ PETERS, Anne. COVID-19 Shows the Need for a Global Animal Law, dA. Derecho Animal (Forum of Animal Law Studies) 11/4, 2020. Disponível em <<https://doi.org/10.5565/rev/da.510>>. Acesso em: 13 mar. 2023.

no fundamento de validade mais alto, aquele que cria a unidade desta conexão de produções.²⁴

Desta maneira, é necessário que a criação de bens jurídicos seja matéria intrínseca ao Poder Constituinte, responsável pela organização jurídica que institui as bases do Estado. Portanto, os delitos dispostos em nossa legislação ordinária devem ter como pressuposto a proteção de bens estipulados na constituição, de forma a justificar a atuação estatal.

Ingo Wolfgang Sarlet²⁵ aponta que os direitos fundamentais constitucionais, na mesma medida que impedem ingerências indevidas por parte do Estado na vida privada, implicam sua atuação expressa na proteção dos bens jurídicos. Assim, além da proibição do excesso, deve-se levar em conta a proibição da insuficiência, fato que amplia a necessidade de determinados valores serem dispostos na constituição.

Por mais que se queira discutir se a finalidade primeira do direito penal é, ou não, a proteção de determinados bens jurídicos (e se apenas bens fundamentais são dignos da tutela por intermédio do direito penal), certo é que a resposta penal para condutas ofensivas a bens jurídicos pessoais sempre tem por efeito – pelo menos em princípio – a sua proteção, não importando (neste contexto) o quão efetiva é a proteção, quais os seus limites e até mesmo se existe para tanto uma justificativa. Tais considerações, por sua vez, remetem-nos diretamente ao princípio (ou postulado, como preferem alguns) da proporcionalidade e às suas aplicações na esfera jurídico-penal.²⁶

Em relação aos bens jurídicos tutelados, Marcio Luiz Coelho de Freitas²⁷ assevera que, no princípio, a dogmática penal teve como objeto circunscrito à sua aplicação os crimes que envolviam apenas atos contra bens ou direitos privados. Ocorre que, com o desenvolvimento social, outros bens jurídicos foram contemplados pela necessidade de proteção, fato que gerou uma renovação penal sobre o assunto, sobretudo no âmbito ambiental e animal.

Em que pese necessária a defesa do animal sob todas as formas possíveis e razoáveis, é necessário, no âmbito penal, que os bens tutelados estejam previstos na constituição. Caso não vislumbrada esta diretriz, o caminho estaria aberto para a criação de tipos penais que afrontam os mais variados direitos fundamentais.

²⁴ KELSEN, Hans. Teoria pura do direito. Tradução de J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 6. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 132.

²⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição e proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre proibição de excesso e de insuficiência. Revista Brasileira de Ciências Criminas. Vol. 47, p. 60 – 122, mar/abr, 2004.

²⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição e proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre proibição de excesso e de insuficiência. Revista Brasileira de Ciências Criminas. Vol. 47, p. 60 – 122, mar/abr, 2004, p. 13.

²⁷ FREITAS, Marcio Luiz Coelho de. Proporcionalidade, bem jurídico e tutela penal do meio ambiente. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 21-23.

No entanto, a identificação dos bens jurídicos tutelados pela Magna Carta pressupõe interpretação que demonstre o caminho adotado pelo Poder Constituinte. Desta feita, não parece necessário que o bem esteja expressamente citado, mas que, indo além de certa rigidez interpretativa, se atente às diretrizes que demonstram parâmetros de necessária proteção estatal.

Há casos em que o constituinte deixou claro o dever de se criminalizar certas condutas, estipulando de maneira concreta o bem jurídico tutelado. No entanto, a ilicitude de determinadas condutas, diante da danosidade social, é presumida. Assim ensina Cleopas Isaías Santos²⁸:

Ocorre que, segundo se entende, e como é possível inferir do que ficou dito acima, nesses casos, a danosidade social, resultante da ofensividade a bens jurídico-penais, é presumida pelo constituinte, razão pela qual os mandados de criminalização aparecem apenas raramente e exclusivamente em relação àqueles valores mais caros à sociedade. Que fique claro: não se está aqui discordando da necessidade de averiguação da danosidade social de um bem jurídico para que ele tenha dignidade penal. Ao contrário, ao se afirmar que uma tal danosidade é presumida nos casos de mandado expresso de criminalização, afirma-se também, *a contrario sensu*, que nas demais situações, que são a maioria, nas quais o legislador penal fica livre da determinação do constituinte, a averiguação da danosidade social será indispensável.

Quanto à questão animal, a Constituição da República Federativa do Brasil expressa a necessidade de se proteger a dignidade dos seres sencientes. No art. 225, § 1º, inciso VII, aponta estar o Poder Público incumbido a “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”. Ao seu turno, o § 3º do mesmo artigo sustenta a necessidade de se responsabilizar as condutas lesivas no âmbito administrativo, civil e penal.

Em Portugal, entretanto, determinada conjectura não é encontrada, não havendo, pelo menos explicitamente, a obrigação do Estado em promover a prevenção de práticas cruéis aos animais. O meio ambiente, no país, é tutelado pelo artigo 66 da Magna Carta, que considera que “todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender”.

Portanto, quanto ao delito de maus-tratos, poder-se-ia apenas vislumbrar um bem jurídico implícito na Constituição de Portugal. Havendo efetivamente a tutela do meio ambiente, sob um ponto de vista geral, também estariam tutelados a defesa da fauna e do animal considerado individualmente.

²⁸ SANTOS, Cleopas Isaías. Experimentação animal e direito penal: o crime de crueldade e maus-tratos à luz da teoria do bem jurídico. Curitiba: Juruá, 2015, p. 119.

Deve-se levar em conta, ainda, o disposto no artigo 13 do Tratado de Funcionamento da União Europeia, que aponta o devido respeito e proteção ao bem-estar animal (o não humano, ademais, é conceituado como ser senciente). Determinado movimento não é questão exclusivamente civil, diferentemente do alegado pela 3ª Seção da Corte portuguesa, mas também deve deter caráter sancionador, de modo que não sejam incentivadas condutas que atentem contra o bem-estar animal.

A busca de um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado não deve estar ligado a uma visão estritamente antropocêntrica, mas voltada a todos os seres sencientes. O fato da lei portuguesa apontar o delito de maus-tratos apenas contra animais de companhia, em que pese suscetível à críticas, não impõe o desrespeito aos valores de outros animais.

A tutela penal deve estar, portanto, apontada a todos os animais, de modo a verificar o sentido constitucional de proteção ao meio ambiente amplamente considerado, incluindo-se a proteção animal, e, assim, manter certa conformidade legislativa. É possível concluir que, na verdade, o Código Penal português é incipiente à proteção do meio ambiente e do animal, pois não tutela o bem-estar de todos os seres sencientes, que mantêm estreita relação com a saúde pública como um todo e com valores advindos da dignidade animal, implicitamente inserida na Magna Carta analisada.

5. Conclusões articuladas

1. O crime de maus-tratos contra animais tutela, como bens jurídicos: a vida, a integridade física e o bem-estar animal.

2. De forma a garantir uma proteção completa ao animal não humano, tanto civilmente quanto penalmente, deve o Poder Constituinte Derivado de Portugal, urgentemente, incluir expressamente a proteção do bem-estar animal, aprimorando os anseios sociais e efetivando políticas públicas.

3. Enquanto determinada inclusão não se concretiza, deve-se realizar interpretação constitucional que não seja estritamente rígida, e, diante da danosidade social da conduta tipificada, o Tribunal deve declarar constitucional a Lei Portuguesa nº 69/14.

4. A lei portuguesa que tipifica o crime de maus-tratos contra animais de companhia deve ser alterada, a fim de que se inclua, no âmbito de proteção, como sujeito passivo, todos os seres sencientes.

**SOBREPOSIÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS SOB A PERSPECTIVA
DECOLONIAL: DIREITOS DOS POVOS E DA NATUREZA**

GISELE JABUR

Advogada: OAB/PR: 83.988. Doutoranda em Direito Socioambiental (PPGD/PUCPR)

RACHEL DANTAS LIBOIS

Doutoranda em Direito Socioambiental (PPGD/PUCPR)

INTRODUÇÃO

Parte-se da constatação de que as sociedades hegemônicas são permeadas por práticas e valores que refletem um modelo de desenvolvimento entendido como sinônimo de crescimento econômico que está baseado na exploração exorbitante da natureza, da terra e do trabalho, refletindo a dicotomia entre sociedade e natureza que caracteriza as sociedades modernas.

Em decorrência da expansão do modelo de desenvolvimento, uma crise socioambiental mundial sem precedentes passou a ser internacionalmente reconhecida e debatida, principalmente, a partir da segunda metade do século XX, tendo como marco histórico inicial a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, na capital sueca de Estocolmo, em 1972.

O objetivo geral deste artigo é analisar a questão da sobreposição entre territórios indígenas e Unidades de Conservação da natureza. Para isso, os objetivos específicos buscam demonstrar a relação do modelo desenvolvimentista para com os povos indígenas e a natureza, pautados nos respectivos direitos e garantias dos povos indígenas no plano nacional e internacional.

Inicialmente é realizado um levantamento bibliográfico através da revisão de literatura sobre o tema, bem como acerca da legislação nacional e internacional e suas respectivas jurisprudências. Enquanto procedimento metodológico se tem o método indutivo, a fim de analisar as partes do fenômeno para então se ter uma visão do todo. É adotada a pesquisa

qualitativa por meio de aportes do Direito Socioambiental com destaque aos direitos dos povos indígenas e para a análise dos dados obtidos é trazido contribuições do pensamento Decolonial.

Considerando a exclusão social e expropriação territorial dos coletivos da natureza por este modelo de desenvolvimento como uma das principais dimensões da crise ambiental, entende-se que a investigação acerca da sobreposição entre territórios indígenas e Unidades de Conservação da natureza, contribuirá para uma melhor compreensão dos desafios à efetivação dos direitos dos povos indígenas previstos na Constituição Federal brasileira de 1988, tendo em vista que a criação e implementação de Áreas Protegidas refletem a principal estratégia das sociedades hegemônicas para a conservação da biodiversidade nacional e internacionalmente.

1. SOBREPOSIÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS

Esta controvérsia relativa à sobreposição de Áreas Protegidas, aqui em especial em se tratando de Unidades de Conservação (UC) territórios indígenas, está diretamente relacionada a uma questão de cunho epistemológico, social e político que tem sido problematizada por uma série de autores que serão abordados ao longo deste artigo. Referida discussão, nos remete a questão de: “Como a natureza foi expulsa da modernidade”¹, a fim de abordar o contexto histórico da dicotomia entre natureza e sociedade, na qual desde a invasão europeia houve a necessidade de distinção entre estas sociedades e às latino-americanas. Distinção esta que se estendeu ao conceito de natureza, no sentido de que esta deve estar apartada da sociedade.

Com a criação dos Estados Nacionais perpetra-se o monismo estatal, haja vista os Estados reconhecerem apenas um só idioma, uma só religião, uma só cultura, um só modo de desenvolvimento e apenas um sistema jurídico. Neste sentido, a sociodiversidade do mundo² é reduzida a um determinado tipo de sociedade - a sociedade moderna urbano-industrial -, reproduzindo as relações de colonialidade³ que compõem as especificidades da Modernidade.

Foi também neste contexto sociopolítico que emergiu, nos Estados Unidos da América em meados do século XIX, o ‘modelo de conservação colonial’⁴. Referido modelo pautado no

¹SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **Como a Natureza foi expulsa da Modernidade**. Revista Crítica do Direito, São Paulo, v. 66, n. 5, pp. 88-104, ago/dez 2015.

²SANTOS, Boaventura de Souza. (org). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

³CÉSAIRE, Aimé. **Discurso sobre o colonialismo**. Livraria Sá da costa editora. 1ª edição, 1978. Tradução de Noémia de Sousa.

⁴Colchester, Marcus. **Conservation policy and indigenous peoples**. Cultural Survival Quarterly. Cambridge, 2004. Vol. 28, Iss. 1; pg. 17.

‘Mito moderno da natureza intocada’⁵, segundo o qual a efetiva preservação da natureza só poderia dar-se em áreas isentas da presença humana, ratificando a relação dicotômica entre homem e natureza que caracteriza as sociedades modernas urbano-industriais.

Com a expulsão dos grupos étnicos de suas terras e a limitação ao acesso destes povos aos bens naturais presentes em seus territórios, as políticas de conservação emergiram em um tempo de extremo preconceito contra os povos indígenas e conduziram a aceitação mundial deste modelo de conservação.

Ao longo do século XX, dito modelo de conservação colonial estadunidense, influenciou a política de conservação da natureza na maioria dos países, sendo que a criação e gestão de áreas protegidas brasileiras seguiram este modelo de proteção ambiental estabelecidos pelas diretrizes estadunidenses.

Assim, ao redor do mundo eclodiram conflitos relacionados à expulsão de povos de seus territórios, em decorrência da implementação deste modelo de conservação. Frente a esse cenário, internacional e nacional, engendrou-se no campo da conservação uma mudança de paradigma no tocante à presença humana em áreas protegidas, com o intuito de solucionar "o problema de como executar a conservação da biodiversidade, objetivo principal da conservação, mantendo a ocupação humana em seu interior"⁶.

A partir do processo histórico de desenvolvimento dos Direitos Humanos a nível mundial, os direitos originários dos povos indígenas foram ganhando cada vez mais importância perante os Estados Nacionais. Adicionalmente, "desde o ano de 1975, a União Internacional para Conservação da Natureza (UICN) fez importantes pronunciamentos reconhecendo os direitos dos povos indígenas e a necessidade de incluir esses direitos junto às áreas protegidas"⁷. E é neste contexto que também "o Brasil incorporou as reflexões sobre ocupação humana em UC, seguindo o programa 'Man and Biosphere, a partir dos anos de 1980"⁸.

Apesar das mudanças paradigmáticas acerca da concepção de áreas protegidas para conservação da biodiversidade em relação à presença humana que culminaram em uma diversificação de categorias dessas, esta questão permanece polêmica e alvo de enfrentamentos no campo socioambiental.

⁵DIEGUES, Antonio Carlos Sant’Ana. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. São Paulo: Hucitec: NUPAUB-USP/CEC, 2008.

⁶TEIXEIRA, Cristina. **O desenvolvimento sustentável em unidade de conservação**: A "naturalização" do social. Revista Brasileira de Ciências Sociais. 2005, vol.20, n.59, pp. 51-66, p. 51.

⁷Colchester, Marcus. **Conservation policy and indigenous peoples**. Cultural Survival Quarterly. Cambridge, 2004. Vol. 28, Iss. 1.

⁸TEIXEIRA, Cristina. **O desenvolvimento sustentável em unidade de conservação**: A "naturalização" do social. Revista Brasileira de Ciências Sociais. 2005, vol.20, n.59, pp. 51-66, p. 53.

No Brasil, a criação destas áreas, principalmente das Unidades de Conservação de Proteção Integral que não permitem a ocupação e uso direto dos recursos naturais por populações humanas, continua a gerar conflitos envolvendo diversos grupos sociais que possuem direitos consuetudinários sobre os territórios, cuja biodiversidade se pretende proteger.

Com o advento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e do Decreto 4.340, de 22 de abril de 2002 que o regulamenta, tem-se a institucionalização de um aparato jurídico específico para criação, consolidação e gestão das unidades de conservação que facilitou a expansão da criação destes espaços no Brasil.

No entanto, esses pensadores divergiam dos clássicos contratualistas ingleses, como Thomas Hobbes, segundo o qual o estado civil é um estágio mais avançado e desenvolvido do estado de natureza e, portanto, haveria sim uma hierarquia inata das sociedades mais ‘civilizadas para as mais primitivas’. Para John Locke, a terra sem a intervenção humana era desprovida de valor, e portanto, deveria ser transformada em propriedade privada para que pudesse vir a ser produzida (ou não) e então, inserida no mercado como mercadoria de valor.

Na Inglaterra, “a intervenção humana na natureza, a transformação da terra em espaço de produção se chamou melhoramento (*improvement*), na exata ideia de que a natureza haveria de ser humanizada, melhorada, produtiva”⁹, para só depois disso ser reconhecida como mercadoria e passar a ter um valor de troca. Até hoje as sociedades capitalistas conservam esse princípio da propriedade privada tipicamente inglesa, na qual a terra torna-se mercadoria com o cercamento, ou em português, com a demarcação de terra e a expulsão das gentes e naturezas que ali estavam.

Conforme os ditames do Direito moderno, a propriedade privada passa a ter caráter absoluto quando é reconhecido o direito ao não uso da terra. Anteriormente, se o proprietário da terra não a lavrasse, perderia o seu direito sobre ela para a sociedade. A terra passa a ser, então, mercadoria.

Com o advento do instituto jurídico da função social da propriedade busca-se a relativização do caráter absoluto da propriedade privada, na exata medida em que se procura a o direito ao uso da terra, à função social da posse, e ao mesmo tempo são instituídas áreas protegidas sem a presença humana.

⁹ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Como a Natureza foi expulsa da Modernidade**. Revista Crítica do Direito, São Paulo, v. 66, n. 5, pp. 88-104, ago/dez 2015, p. 91.

Com a formação dos Estados de Direito e a elaboração de leis e normas, concretiza-se cada vez mais a sociedade civil, os bens naturais comuns passam a ser vistos então como fonte de renda e, assim, a natureza passa a estar atrelada ao ser humano como propriedade privada.

Em um contexto sócio político, no qual a natureza e as populações tradicionais são considerados obstáculos ao desenvolvimento econômico, a ciência busca reproduzir as leis da natureza na exata medida em que se supõe que os bens naturais podem vir a ser substituídos por técnicas artificiais. Foi o que ocorreu na década de sessenta e setenta do século XX no Brasil, com a chamada Revolução Verde.

Com o desenvolvimento do modo de produção capitalista e a tendência infinita à produção e ao consumo, cogitou-se que a ciência poderia substituir a natureza. Norman Ernest Borlaug, desenvolveu o que ficou conhecido como a ‘hipótese Borlaug’, segundo a qual com a Revolução Verde e o uso intensivo de maquinários e químicos agrícolas a produtividade da terra aumentaria de tal maneira que poderia se eliminar a falta de acesso à alimentos no mundo, assim como o problema dos grandes desmatamentos em detrimento das grandes plantações. Para o Liberalismo Econômico, com as teorias de Adam Smith e David Ricardo, resta claro que a natureza tem o papel apenas de promover matérias primas, as quais serão convertidas em produtos, mercadorias providas de valor para as transações no mercado.

Karl Marx, em sua vasta obra de análise das contradições do capitalismo, aponta que ao viver-se em um mundo de recursos naturais limitados, mas com um modo de produção e consumos ilimitados, há limite à expansão capitalista. Esse limite foi chamado de falha metabólica, segundo o qual a capacidade da natureza de se reciclar e se renovar não é proporcional frente ao saqueamento dos seres humanos de seus recursos naturais¹⁰.

Com a construção da modernidade e dos direitos sociais, tem-se que os sujeitos de direitos, baseado na relação jurídica contratual, são livres para contratar e negociar desde que não violem a liberdade e os direitos de outrem. Entretanto, nesta categoria de direitos só recentemente é que as populações tradicionais, as mulheres e as diversidades étnicas foram incluídas.

Nota-se que nessa construção moderna a natureza tem um papel muito peculiar, até hoje a natureza não é considerada como sujeito de direitos, com exceção do Equador (2008) e da Bolívia (2009) que reconheceram legalmente em suas Constituições, através do princípio do bom viver dos povos andinos, os quais mantêm uma relação de vida intrínseca com a natureza. Para muitas perspectivas, em muitos países do mundo a natureza ainda é considerada como

¹⁰MARX, Karl. **O Capital**: Crítica da economia política. Livro primeiro. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

objeto, produto e mercadoria com o fim único e exclusivo de promover matérias primas para o desenvolvimento econômico capitalista.

Atualmente, a possibilidade de reversão da falha metabólica, ou de internalização das externalidades negativas, só é possível através de um novo modo de produção e consumo, em que haja uma limitação na produção de lixo, na redução de poluentes, restrição de agrotóxicos e controle de consumo.

Ao longo da trajetória da humanidade a natureza foi cada vez mais expulsa da sociedade moderna capitalista, tornando-se uma propriedade privada vazia e/ou uma mercadoria, produto do modo de produção capitalista.

Embora a Revolução Verde tenha aprofundado essa separação, fazendo crer que a ciência poderia facilmente substituir a natureza, urge superar esse quadro de segregação entre sociedade e natureza. Nesse sentido, ao enfatizar a importância de outros coletivos sociais de relação com a natureza que divergem de outros setores da sociedade, questiona-se não só o modelo econômico, mas sim o modelo de vida imposto desde as invasões europeias nos países do hemisfério sul, através das relações de colonialidade¹¹.

Nesse contexto, considera-se que a criação de áreas protegidas para conservação da biodiversidade, no caso brasileiro as Unidades de Conservação, é uma tentativa de inclusão da externalidade (natureza) pela sociedade moderna capitalista, ou seja, de mitigar os efeitos destrutivos do seu modo de produção.

Entretanto, contraditoriamente, essa solução proposta pelo sistema capitalista vigente reproduz a dicotomia entre sociedade e natureza, inerente à base do modelo de desenvolvimento, cujos efeitos deletérios sobre a biodiversidade se pretende enfrentar/evitar com a criação destes espaços. Isso porque, nesta concepção, a natureza só pode ser conservada mediante a exclusão ou controle das formas de apropriação social dos bens naturais, ou seja, em nome da conservação, ela continua sendo expulsa da sociedade humana.

A conservação da natureza por meio da instituição de espaços protegidos só faz sentido para sociedades modernas ocidentais, na qual a natureza foi historicamente transformada em externalidade. Já para os povos originários, essa concepção de conservação não se justifica, uma vez que a segregação entre sociedade e natureza não se verifica em sua cosmovisão, o que se expressa em uma racionalidade distinta com relação aos usos e apropriações da terra.

¹¹QUIJANO, Aníbal. *Colonialidad Y Modernidad Racionalidad*. Perú Indígena: 1992, pp. 11 - 20.

Contraditoriamente, as restrições decorrentes da conservação via área protegidas incidem principalmente sobre povos cujas formas de relação com a natureza se distanciam daquelas que geram sua destruição, ou seja, as das sociedades modernas capitalistas.

2. DIREITOS DA NATUREZA

Em 1864, no estado da Califórnia, Estados Unidos, foi criado o primeiro Parque Nacional, cujo objetivo principal era o de preservar os recursos naturais ali existentes seguindo a ideia de que a natureza só poderia ser preservada desde que se mantivesse inabitada. Baseado no “Mito moderno da natureza intocada”¹², a efetiva preservação da natureza poderia dar-se somente sem a presença humana, pautado na relação dicotômica entre sociedade e natureza. Neste período, corrobora-se a visão preservacionista da conservação da natureza, cuja centralidade repousa na manutenção da biodiversidade.

Com a instituição dos primeiros Parques Nacionais nos Estados Unidos (Yosemite, 1864; Yellowstone, 1872) deu-se a expulsão dos povos que ali habitavam a terra, como os Miwok e Wyoming e a conseqüente negação dos direitos originários. Assim, simultâneo à instauração dos parques, dá-se o início do conflito territorial em razão da expulsão de grupos sociais cujos modos de vida eram historicamente e intrinsecamente associados à ocupação e uso dessas terras que constituíam seus territórios.

Os conflitos com estes grupos denunciaram o equívoco na ideia da existência de uma ‘natureza intocada’, ou seja, livre de qualquer presença humana, e os limites do modelo de áreas protegidas por ela inspirados. O que não significa que este modelo foi totalmente superado e estes conflitos solucionados. A história da relação entre os povos indígenas e as áreas protegidas pode ser vista como uma relação de exclusão social e marginalização.

O Código Florestal e o Código de Caça e Pesca brasileiros, instituídos no ano de 1934, pelo Decreto 23.793, são um marco normativo da criação de áreas protegidas no país e, portanto, inauguram este período. Ainda, no Brasil, foram três instrumentos que se traduziram na efetiva criação ou no reconhecimento de áreas protegidas: o Programa O Homem e a Biosfera, a Convenção sobre Zonas Úmidas e a Convenção do Patrimônio Mundial.

O primeiro parque nacional foi criado a partir da Estação Ecológica Itatiaia, instaurado através do Decreto 1.713, de 14 de junho de 1937, com o objetivo de ser conservada sem a

¹²DIEGUES, Antonio Carlos Sant’Ana. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. São Paulo: Hucitec: NUPAUB-USP/CEC, 2008.

presença humana, refletindo na perspectiva preservacionista e o ‘modelo de conservação colonial’¹³ nos primórdios da institucionalização da política de conservação brasileira.

No ano de 1939, deu-se a criação de outros dois Parques Nacionais, sendo eles o do Iguaçu (Decreto Lei nº 1035, de 10 janeiro de 1939), no estado do Paraná, e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos, no Rio de Janeiro (Decreto nº 34.780, de 14 de dezembro de 1953). A criação de áreas protegidas é carregada de extrema violência ao expulsar os povos de seus territórios, mesmo cientes da intrínseca relação de vida que mantêm para com a terra, com a natureza em si.

Importante ressaltar que para grande parte dos territórios declarados áreas protegidas para conservação da natureza há registros ou indícios da presença/ocupação de povos originários. No exemplo dos primeiros parques nacionais brasileiros, o povo originário Tupi deu origem ao nome do Parque Nacional do Itatiaia, devido à sua presença e conhecimento dos recursos naturais presentes no território; no Parque Nacional do Iguaçu é notória a ocupação ancestral indígena da etnia Avá Guarani, (Terra Indígena Ocoy e Añetete); e no Parque Nacional da Ilha do Bananal é reconhecida a ocupação ancestral indígena das etnias Karajá, Javaés, Tapirapés, Tuxás e Avá Canoeiros (Terra Indígena Parque do Araguaia, instituída através do Decreto 69.263, de 22 de setembro de 1971 e Terra Indígena Inãwébohona, criada pelo Decreto sem número, de 18 de abril de 2006).

Nota-se que o mesmo modelo de expulsão dos povos de seus territórios para a conservação da natureza sem a presença humana, aplicado no Brasil instituiu áreas protegidas estatais, vedando a ocupação humana e expropriando o território de povos ancestrais que ali viviam.

No Brasil é somente a partir da década de 70, que a preponderância da perspectiva preservacionista foi sendo inserida na política de conservação. É neste período, no ano de 1979, que o IBDF institui a I Etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação para o Brasil e foi neste momento, que além das discussões referentes à contradição entre crescimento econômico e conservação da natureza, os problemas decorrentes da ocupação de áreas protegidas por populações consideradas tradicionais começaram a ser discutidas no nosso país.

Na década de 1980, a ONU, através da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, publica o Relatório Brundtland apresentando o conceito de desenvolvimento sustentável. Porém, foi somente na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e

¹³Colchester, Marcus. *Conservation policy and indigenous peoples*. Cultural Survival Quarterly. Cambridge, 2004. Vol. 28, Iss. 1.

o Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1992, que este conceito de desenvolvimento sustentável foi realmente debatido e intencionado para ser aplicado em pautas e agendas internacionais.

Junto destas mudanças paradigmáticas nos âmbitos ambiental internacional e nacional, que consolidaram a possibilidade da manutenção da ocupação e uso de áreas protegidas por populações humanas, o Brasil passava pelo processo de redemocratização que foi de suma importância para o reconhecimento de direitos territoriais dessas populações, geralmente denominadas populações tradicionais pelo Estado brasileiro.

3. DIREITOS DOS POVOS

Com a promulgação da Constituição Federal brasileira em 1988, o artigo 225 consolidou a importância do meio ambiente, sendo um passo normativo decisivo para a incorporação da proteção ambiental como objetivo de políticas públicas brasileiras. Igualmente, é reconhecido aos povos indígenas seus direitos originários e os direitos territoriais deles decorrentes¹⁴.

No caso brasileiro, espaços especialmente protegidos destinados à conservação da natureza são denominados Unidades de Conservação, entretanto, as Terras Indígenas e territórios de quilombolas e outras populações tradicionais também são consideradas espaços especialmente protegidos pela Constituição Federal. O termo unidade de conservação é um conceito integrante do Direito Ambiental e designa um espaço territorial que tem especial proteção da lei como garantia da biodiversidade.

A Constituição Federal brasileira de 1988 em seu artigo 231, parágrafo 6º, estabelece que são nulos e extintos os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas ou a exploração das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nela existentes. Conclui-se daí que, “o ato que cria uma unidade de conservação é nulo se for praticado depois da demarcação e, extinto, se antes fora feito”¹⁵.

Em relação às Unidades de Conservação, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) instituído através da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, é o dispositivo mais relevante para regulamentar o ordenamento jurídico ambiental.

¹⁴BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 28.mar.2023.

¹⁵SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito.** Curitiba: Juruá, 2005, p. 146.

O SNUC tem por objetivo fundamental conforme seu artigo 4, inciso XIII, "proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente"¹⁶. É possível observar a partir de então a inclusão de categorias de áreas protegidas que permitem a ocupação humana, como a Reserva Extrativista (RESEX) e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS).

O SNUC define doze categorias de Unidades de Conservação, agregadas em dois grupos: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável, esta divisão reflete o conflito entre posicionamentos preservacionistas e conservacionistas. Esta possibilidade no ordenamento jurídico brasileiro de ocupação humana em áreas protegidas, como as RESEX e as RDS, representa um avanço significativo no reconhecimento dos direitos das populações tradicionais, na medida em que busca solucionar a gênese de um dos principais conflitos fundiários no país.

Apesar dos debates e das mudanças paradigmáticas acerca da concepção de espaços especialmente protegidos para conservação da biodiversidade, continuaram conflitos envolvendo grupos sociais que possuem direitos consuetudinários sobre os territórios, cuja biodiversidade se pretendia proteger por meio destes espaços.

A questão da ocupação e uso de áreas destinadas à conservação da biodiversidade por populações humanas permanece um dos pontos mais polêmicos do debate. Entretanto, diante das referidas mudanças no campo da conservação por meio de áreas protegidas, atualmente, a questão central já não é se existe uma 'natureza intocada' ou não, e, sim, a eficiência destas áreas para garantir a conservação dos espaços e recursos naturais, ou seja, para promover o efetivo controle da ocupação e uso destes espaços por populações humanas.

Durante a Conferência da Rio-92, foi elaborada a Convenção da Diversidade Biológica (CDB), um importante marco legal no campo da conservação, que reflete claramente o paradigma do 'desenvolvimento sustentável'. A CDB objetiva a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável da biodiversidade e a distribuição justa e equitativa dos benefícios advindos do uso econômico dos recursos genéticos. Ratificada por inúmeros países, incluindo o Brasil, que aprovou o texto da CDB através do Decreto Legislativo nº 2, de 1994.

Anos mais tarde, durante a 10ª Convenção das Partes da CDB, realizada em Nagoya no Japão, em outubro de 2010, foi aprovado o Plano Estratégico de Biodiversidade para o período

¹⁶BRASIL. Lei 9985 de 18 de Julho de 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm>. Acesso em: 27.mar.2023.

de 2011 a 2020, contemplando vinte metas voltadas à conservação da biodiversidade, Metas de Aichi, dentre as quais, destaca-se aqui o estabelecimento de áreas protegidas em 17% do território continental nacional dos países signatários (Meta XI, Objetivo Estratégico III: Melhorar a situação de biodiversidade protegendo ecossistemas, espécies e diversidade genética); ademais da Meta XVIII, Objetivo Estratégico V: Aumentar a implementação por meio de planejamento participativo, gestão de conhecimento e capacitação.

O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto 5758, de 13 de abril de 2006, objetiva a integração das políticas ambiental, indígena, quilombola e de populações tradicionais nos âmbitos federal, estaduais e municipais. Com isso, o PNAP afirma a importância destes povos para conservação da sociobiodiversidade, bem como declara que a gestão articulada e integrada das UC, das terras indígenas e das terras de quilombo são fundamentais para o alcance dos objetivos do SNUC.

O PNAP visa orientar os esforços em favor da conservação da biodiversidade para que beneficiem de forma direta as populações tradicionais e locais.

Muito embora os objetivos das diferentes categorias de áreas protegidas sejam complementares a partir dos fundamentos da ciência holística, assim como da interculturalidade, ao adotar uma perspectiva mecanicista e reducionista, revela-se um conflito aparente entre as normas que dispõem sobre as diferentes categorias de áreas protegidas.

Esta perspectiva, analisada desde uma conjuntura histórica política nacional, ademais de gerar diversos conflitos, fragmenta as várias estratégias de conservação ante as forças desenvolvimentistas.

No Brasil, os principais conflitos relacionam-se às Unidades de Conservação de Proteção Integral. Isso porque, neste grupo inserem-se diversas categorias de UC que proíbem a apropriação direta dos recursos naturais por populações humanas nestes espaços ameaçam os povos que dependem destes territórios para garantir sua reprodução material e simbólica, como é o caso dos povos indígenas, quilombolas e outras populações tradicionais.

Dentre essas categorias de UC de Proteção Integral, uma das mais restritivas é a Reserva Biológica. Conforme expressão normativa, a Reserva Biológica tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

A posse e o domínio da Reserva Biológica são públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas. Nas Reservas Biológicas é proibida a

visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional e a pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas.

Apesar das restrições à presença e uso humano nas áreas em que são instituídas REBIOS e demais UCs de proteção integral, existem normativas e dispositivos jurídicos que asseguram os direitos dos povos originários, ou tradicionais de permanecerem em seus territórios.

Um avanço em termos do reconhecimento destes direitos no Brasil é a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), instituída pelo Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, a qual contribui com aportes fundamentais no tocante ao socioambientalismo ao definir legalmente ‘povos e comunidades tradicionais’, e ‘territórios tradicionais’.

Embora se enquadrem nesta definição, os povos indígenas e quilombolas possuem força normativa constitucional, haja vista possuírem dispositivos específicos que os regulamentem na Constituição Federal brasileira, nos artigos 231 e artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Estes direitos territoriais estão alicerçados na relação de vida intrínseca que os povos têm para com a terra, justamente porque dela dependem não apenas para a sobrevivência física, mas espiritual e cultural, sendo esta imprescindível para uma existência digna.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto neste artigo acerca da sobreposição de áreas protegidas, como Unidades de Conservação da Natureza e Terra Indígena ou territórios indígenas, e algumas considerações decoloniais baseadas nos direitos dos povos e da natureza, por meio da legislação nacional e acordos e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, pode-se considerar que:

1. As sociedades hegemônicas são permeadas por práticas e valores que refletem um modelo de desenvolvimento entendido como sinônimo de crescimento econômico que está baseado na exploração exorbitante da natureza, da terra e do trabalho, refletindo a dicotomia entre sociedade e natureza que caracteriza as sociedades modernas;
2. Em decorrência da expansão do modelo de desenvolvimento é constatada uma crise

socioambiental mundial sem precedentes que passou a ser internacionalmente reconhecida;

3. Com a expulsão de povos indígenas, quilombolas e outras populações tradicionais de suas terras e a limitação ao acesso dos povos aos bens naturais presentes em seus territórios, emergem as políticas de conservação da natureza;

4. A criação de áreas protegidas para conservação da biodiversidade é uma tentativa de inclusão da externalidade (natureza) pela sociedade moderna capitalista, de mitigar os efeitos destrutivos do seu modo de produção;

5. O direito à terra e ao território é o direito fundamental dos povos indígenas, quilombolas e outras populações tradicionais em razão da relação de vida intrínseca que compartilham com a natureza em sua reprodução física, espiritual e cultural.

ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E MIGRAÇÕES AMBIENTAIS NO ANTROPOCENO

EMANUELA RODRIGUES DOS SANTOS

*MESTRA EM DIREITO (UCS), PÓS-GRADUANDA EM DIREITOS HUMANOS
(CERS), ESPECIALISTA EM DIREITO AMBIENTAL (CERS) E ADVOGADA*

JÉSSICA GARCIA DA SILVA MACIEL

*MESTRA EM DIREITO (UCS), ESPECIALISTA EM DIREITO PÚBLICO E
COORDENADORA PEDAGÓGICA DO CURSO DE DIREITO (ANHANGUERA CX/RS)*

1. Introdução

Dentre as inúmeras consequências que as mudanças no clima vêm acarretando neste século, vitimizando inúmeras formas de vida no planeta, as migrações ambientais chamam a atenção diante do alarmante número de deslocamentos em razão de condições ambientais impróprias, inseguras e instáveis. Dessa forma, os refugiados ambientais e climáticos relacionam-se, por exemplo, com o aquecimento global, com a ocorrência de secas, inundações, ciclones, elevação do nível do mar, terremotos e erupções vulcânicas. Catástrofes ambientais essas que obrigam o deslocamento de pessoas que residem em áreas de risco para locais mais seguros.

Não obstante a importância do arcabouço jurídico existente hoje visando tutelar os refugiados, disposta, principalmente, na Convenção de Genebra de 1951, o refugiado ambiental não é reconhecido formalmente pela legislação, nem por nenhuma instituição ou agência internacional, estando desamparado pelo Direito Internacional. As dificuldades em torno da mencionada proteção jurídica possuem fundamento na ausência de definição e na natureza do regime de proteção dos refugiados ambientais, os quais demandam um tratamento adequado à complexidade do problema na atualidade.

Diante disso, a presente pesquisa comporta, como objetivo principal e problema de pesquisa, a análise e reflexão em torno da ausência de regulamento jurídico próprio no Direito Internacional visando a proteção dessa nova classe de migrantes decorrentes do agravamento

das alterações no clima, bem como alertar para a realidade das mudanças climáticas, assim como para o crescente número de migrações decorrentes dessas mudanças no Antropoceno.

Para a concretização das etapas da pesquisa será utilizado, sobretudo, bibliografia física e eletrônica, artigos científicos, doutrina, legislação interna e externa e Tratados Internacionais. Sendo, portanto, um trabalho descritivo e exploratório. Desse modo, divide-se em três partes: a primeira versará sobre o fenômeno das mudanças climáticas, e suas diversas mazelas, como uma área de precaução evidente que já teve suas margens de segurança ultrapassadas em escala global, atestando a chegada da nova era geológica do Antropoceno.

No segundo capítulo a nova categoria de migrações em decorrência das alterações no meio ambiente será abordada, visando demonstrar o alarmante número de pessoas vitimizadas por essas mudanças. E, por fim, no último tópico a ausência de proteção jurídica dos refugiados ambientais será discutida, evidenciando a necessidade de uma resposta do Direito Internacional e dos Direitos Humanos a fim de amparar esses refugiados e tutelar sua dignidade humana, pois merecedores de regulamentação jurídica própria.

2. A realidade das mudanças no clima e a chegada do Antropoceno

Embora o tópico seja controverso e de opiniões bastante contraditórias, a ciência e, por conseguinte, importantes pesquisadores do tema vêm ao longo dos anos corroborando que, dentre as grandes adversidades do século, o fenômeno das mudanças climáticas apresenta-se como um dos mais relevantes e desafiadores.

Em 2009 um grupo de cientistas, liderado por Johan Rockström, elaborou a lista dos principais desafios resultantes dos impactos humanos sobre o ambiente físico, denominada “Limites Planetários”¹. Por intermédio dela, restaram estabelecidas nove áreas de precaução evidente das quais, em pelo menos três, isto é, com as mudanças climáticas; as interferências nos ciclos globais de fósforo e nitrogênio; e o índice de perda de biodiversidade, os cientistas são assertivos em assinalar que as margens de segurança já foram ultrapassadas em escala global².

Nesse sentido a *National Aeronautics Space Administration* (NASA) atesta a alarmante tendência de aquecimento desde o início dos registros modernos a respeito da temperatura global da superfície da Terra. O ano de 2022 empatou com o de 2015 como a quinta temperatura

¹ SACHS, Jeffrey D. A era do desenvolvimento sustentável. 1. ed. Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2017, p. 200-210.

² SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Antropoceno: Direito Ambiental no limiar do paradigma jurídico ecocêntrico. GEN Jurídico, 18 de maio de 2020. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/05/18/antropoceno-paradigma-ecocentrico/>. Acesso em: 03 abr. 2023.

mais quente já registrada³, sendo que o ano de 2019 se apresentou como segundo maior índice de aquecimento. A NASA também confirma o aquecimento dos oceanos, os quais têm absorvido a temperatura superior da atmosfera; o derretimento dos glaciares no círculo do Ártico e na Antártica, com a perda, subsequentemente, de 294 e 127 bilhões de toneladas de gelo por ano; a redução dos glaciares ao redor do planeta, a exemplo dos Alpes, Himalaias, Andes e Alaska; o aumento de cerca de 20 cm do nível do mar desde 1880; a intensificação e frequência de catástrofes naturais e ocorrências climáticas adversas; a acidificação dos oceanos etc.⁴.

A Comissão Europeia também alerta para as dramáticas alterações climáticas desse século, asseverando sobre a periodicidade das chuvas acentuadas que levam a cheias, à deterioração da qualidade da água, bem como à redução da disponibilidade dos seus recursos; o aumento das temperaturas, fogos intensos e secas; a dependência do ambiente natural dos países em desenvolvimento, posto a ausência de recursos necessários para o enfrentamento da questão; o impacto na saúde humana, diante da poluição do ar e da contaminação da água e o número de mortes pela violência do calor; os riscos para a vida selvagem, com milhares de espécies ameaçadas e outras milhares já extintas entre outros⁵.

Importante conclusão do Painel Intragovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) afirma que a tendência de aquecimento global advém de razões antrópicas⁶. O ser humano é o principal responsável pelas alterações no clima, assim como diversos outros danos ambientais, porém a solução para tamanho desafio reside igualmente nas mãos do homem. Em 2002 o químico holandês Paul Crutzen⁷ publicou o ensaio “Geology of mankind” na revista *Nature*, argumentando que a intensidade e o nível de abrangência alcançado pelas ações antrópicas na ecossfera são tão elevados ao ponto de serem equiparados a uma força telúrica, ou seja, às próprias energias emanadas da Terra.

³ GALILEU, Redação. Nasa afirma que 2022 foi o quinto ano mais quente da história. Um só planeta, O globo, 17 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://umsoplaneta.globo.com/clima/noticia/2023/01/17/nasa-afirma-que-2022-foi-o-quinto-ano-mais-quente-da-historia.ghtml>. Acesso em: 03 abr. 2023

⁴ NASA, National Aeronautics and Space Administration. Climate Change: How Do We Know? Disponível em: <https://climate.nasa.gov/evidence/>. Acesso em: 03 abr. 2023.

⁵ EUROPEAN COMMISSION. Consequences of climate change. Disponível em: https://ec.europa.eu/clima/change/consequences_en. Acesso em: 03 abr. 2023.

⁶ MMA, Ministério do Meio Ambiente. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas.html>. Acesso em: 03 abr. 2023.

⁷ CRUTZEN, Paul J. Geology of mankind. *Nature*, v. 415, 2002, p. 23. Disponível em: <http://www.nature.com/nature/journal/v415/n6867/full/415023a.html>. Acesso em: 04 abr. 2023.

Letícia Albuquerque⁸ ressalta que todos, enquanto seres humanos, são responsáveis pelas condições ambientais do Planeta, ou seja, pela crise socioambiental. Dessa maneira, não há dúvidas acerca dessa responsabilidade, principalmente, no que diz respeito ao esgotamento e degradação dos recursos naturais e, por conseguinte, pelo comprometimento da qualidade, segurança e equilíbrio ecológicos. Não obstante alguns Estados-Nação (e seus cidadãos) obtenham uma maior parcela de culpa pelo mencionado estado planetário em razão do seu padrão de desenvolvimento, todos os seres humanos são responsáveis pelo colapso planetário e pela força de magnitude global da intervenção humana na Natureza⁹.

As mudanças que a espécie humana vem provocando no planeta são tão intensas e sem precedentes que alguns pesquisadores vêm defendendo o surgimento de uma nova era geológica, a qual comporta o ser humano como seu maior protagonista. Trata-se da época geológica denominada de Antropoceno, em substituição a atual era do Holoceno, a qual estaria marcando o período no qual os humanos, como integrantes do sistema terrestre, desempenham um papel de impacto preponderante, como agentes geológicos e não mais como atores sociais que operam exclusivamente dentro de uma esfera social¹⁰.

Desse modo, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) conceituou o termo “mudança climática” como sendo aquela “atribuída direta ou indiretamente à atividade humana, que altera a composição da atmosfera mundial e que vai além da variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis”¹¹. A Convenção, realizada no Rio de Janeiro em 1992, tem como objetivo primordial a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça uma interferência humana perigosa no sistema climático¹².

O Protocolo de Quioto, criado em 1997, entrando em vigor apenas em 2005, constitui um tratado complementar à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, definindo metas a fim de reduzir as emissões para os países desenvolvidos, contribuindo, em

⁸ ALBUQUERQUE, Letícia. Justiça Ambiental e desenvolvimento: um diálogo possível? *Conpedi Law Review*, Espanha, v. 2, n. 1, 2016, p. 142. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3599/3104>. Acesso em: 04 abr. 2023.

⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 16-17.

¹⁰ KOTZÉ, Louis J. *Earth System Law for the Anthropocene*. *Sustainability*, v. 11, n. 23, 2019, p. 01-02.

¹¹ ONU, Organização das Nações Unidas. *Convenção-Quadro Das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima*. 1992. Disponível em: <http://www.onu.org.br/>. Acesso em: 03 abr. 2023,

¹² MMA, Ministério do Meio Ambiente. *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)*. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas.html>. Acesso em: 03 abr. 2023.

nível global, por meio de metas e prazos acordados entre os seus signatários (184 países, além da União Europeia)¹³.

Em Paris no ano de 2015, na 21ª Conferência das Partes (COP21) da UNFCCC, foi adotado um novo acordo visando o fortalecimento das respostas globais à ameaça da mudança do clima, como também a capacidade dos países para lidar com os impactos decorrentes dessas mudanças. Além da redução das emissões de gases de efeito estufa, o compromisso intenta manter o aumento da temperatura média global abaixo dos 2° C em relação aos níveis pré-industriais e em envidar esforços para limitar o aumento a 1,5° C. Em síntese, o Acordo de Paris tem como objetivo a manutenção do aquecimento global em níveis seguros¹⁴.

Tendo em vista os diversos tratados internacionais a fim de estabilizar a concentração de gases de efeito estufa na atmosfera, e mesmo que isso se concretize no futuro, o relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) de 2007¹⁵ dispõe que o acúmulo desses gases já existentes hoje afetará, de qualquer maneira, o comportamento do sistema climático no futuro, ocasionando, por exemplo, o aquecimento da temperatura da Terra e o aumento do nível do mar pelos próximos anos.

Diante disso, independentemente dos esforços em torno de medidas de mitigação, há um consenso na comunidade científica de que será necessário promover instrumentos de adaptação em escala nacional e mundial, uma vez que a superveniência de mudanças do clima, em algum nível, é inevitável:

Adaptação à mudança do clima relaciona-se ao processo de ajuste de sistemas naturais e humanos ao comportamento do clima no presente e no futuro. Em sistemas humanos, a adaptação procura reduzir e evitar danos potenciais; ou explorar oportunidades benéficas advindas da mudança do clima. Em sistemas naturais, a intervenção humana busca apoiar o ajuste destes sistemas ao clima atual e futuro e seus efeitos¹⁶.

¹³ MMA, Ministério do Meio Ambiente. Protocolo de Quioto. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/protocolo-de-quioto.html>. Acesso em: 03 abr. 2023

¹⁴ CONSELHO EUROPEU, Conselho da União Europeia. Acordo de Paris sobre alterações climáticas. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/climate-change/paris-agreement/>. Acesso em: 03 abr. 2023.

¹⁵ UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change. Fact sheet: Climate change science - the status of climate change science today. February, 2011. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://unfccc.int/files/press/backgrounders/application/pdf/press_factsh_science.pdf. Acesso em: 06 abr. 2023.

¹⁶ IPCC, Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas. Alterações Climáticas 2014: impactos, adaptação e vulnerabilidade. Edição Instituto Português do Mar e da Atmosfera, Lisboa – Portugal. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar5_wg2_spm_port-1.pdf. Acesso em: 06 abr. 2023.

Trata-se de estratégia essencial com o objetivo de reduzir a severidade e os custos dos impactos climáticos atuais e do futuro¹⁷, uma vez que os dados são alarmantes. Estima-se que até 2050, segundo informações fornecidas pelo IPCC, as mudanças climáticas poderão tornar cerca de 190 milhões de pessoas vítimas de secas, desertificação e enchentes, forçando-as a migrar de suas cidades e até países. Da mesma forma, a ONU já estima mais de 25 milhões de pessoas vítimas de catástrofes ambientais em todo o planeta¹⁸. As mudanças no clima são uma realidade que têm acarretado, dentre tantas consequências, na problemática das migrações, é o que será abordada no próximo tópico.

3. Deslocamentos ambientais e o desamparo legal

Embora o enfrentamento do assunto em torno das alterações climáticas seja relativamente recente, o fenômeno das migrações não é desta era vindo a suceder ao longo de toda a história da humanidade. Diversos foram os movimentos de refugiados que marcaram esse percurso, a exemplo de latinos, etruscos, saxões, cumanos, armênios, tártaros, sérvios, judeus, ucranianos entre tantos outros povos¹⁹.

No Direito Internacional, por meio da definição jurídica estabelecida pelo item A, nº 2, do artigo 1º da Convenção de Genebra de 1951, entende-se como refugiado qualquer pessoa que:

receando com razão de ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa, ou em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa, ou em virtude do dito receio, a ele não queira voltar²⁰.

Em síntese, são quatro os requisitos para o desenvolvimento da definição de refugiado, sendo eles: 1) o receio de perseguição fundamentado; 2) raça, religião, nacionalidade, opiniões

¹⁷ PEW CENTER ON GLOBAL CLIMATE CHANGE. Coping with global climate change: the role of adaptation in the United States, 2004. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.c2es.org/wp-content/uploads/2004/06/role-adaptation-united-states.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2023.

¹⁸ BARROS, Miguel Daladier. O drama dos refugiados ambientais no mundo globalizado. Brasília: Consulex, 2011. p.66.

¹⁹ HARKAI, István. Beliefs and Misconceptions about the Contemporary Migration in the Light of the Law on Refugees, Defence review: the central journal of the hungarian defence forces, 144 (2), 2016, p. 5.

²⁰ ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 04 abr. 2023.

políticas e pertença a um determinado grupo social como motivos de perseguição; 3) esteja fora do país de origem; e 4) não possa ou não queira retornar.

Importante ressaltar que o termo pressupõe mobilidade espacial, sendo que normalmente as fronteiras administrativas – estadual, municipal, distrital ou provincial – são desconsideradas. No âmbito das migrações externas e tipicamente forçadas verifica-se a existência de dois grupos distintos: requerentes de asilo e imigrantes. O primeiro grupo diz respeito a sujeitos perseguidos, devido a situações específicas dispostas nas Convenções de Refugiados, que são forçados a deixar suas pátrias e que aguardam a decisão sobre o pedido de asilo. Já no segundo grupo encontram-se migrantes que habitam países pacíficos, mas que comportam relevantes condições degradantes de vida e, por isso, desejam deslocar-se em busca de um futuro mais digno²¹.

Normalmente a atividade de deslocamento vem atrelada à pestes, fome e, principalmente, às grandes guerras, como ocorreu na Primeira Guerra Mundial, na qual aproximadamente 10 milhões de pessoas se deslocaram no espaço europeu²²; e na Segunda Guerra Mundial onde cerca de 60 milhões de pessoas migraram durante e no pós-guerra²³.

Contudo, para James Hathaway a definição de refugiado é fluída, uma vez que se altera ao longo dos anos ante a época histórica e o contexto em que se insere. Trata-se de um prisma jurídico para um social e, finalmente, para uma questão puramente individualista, ou seja, diz respeito ao indivíduo²⁴. Nesse contexto, verifica-se que os maiores movimentos de refugiados já registrados se concentram na atualidade, isso em razão das sucessivas guerras e das drásticas alterações climáticas, veja-se os números:

Síria (assinalando 6,7 milhões de refugiados); Afeganistão (2,7 milhões); Sudão do Sul (2,3 milhões); Myanmar (1,1 milhões); Somália (0,9 milhões)⁷. Em consequência, os maiores campos de refugiados são: Kakuma, Quênia (184,500 mil); Hagadera, Quênia (105,998 mil); Dagahaley, Quênia (87,223 mil); Ifo, Quênia (84,089 mil); Zaatari, Jordânia (77,781 mil) entre outros²⁵.

²¹ HARKAI, István, Beliefs and Misconceptions about the Contemporary Migration in the Light of the Law on Refugees, *Defence Review: The Central Journal of the Hungarian Defence Forces*, v. 144, Special Issue 2, 2016, p. 6 – 7.

²² International Encyclopedia of the First World War, Refugees. Disponível em: <https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/refugees>. Acesso em: 04 abr. 2023.

²³ D.HARRIS, Chauncy, WULKER, Gabriele, *Economic Geography*, Vol. 29, No. 1, 1953, Taylor & Francis, Ltd., pp. 10-25

²⁴ HATHAWAY, C. James, *Refugees and Asylum, Foundations of International Migration Law*, Cambridge University Press, 2012, pp. 177, 178.

²⁵ ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. *Life in Limbo*. Disponível em: <https://storymaps.esri.com/stories/2016/refugee-camps/#>. Acesso em: 04 abr. 2023.

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) definiu como refugiados ambientais “aquelas pessoas que foram forçadas a deixar seu *habitat* natural, temporária ou permanentemente, em razão de uma determinada ruptura ambiental (natural ou ocasionada pelo homem), que ameaçou sua existência ou seriamente afetou sua qualidade de vida”²⁶.

Para Cambrézy e Lassailly-Jacob²⁷, as denominações mais recorrentes para fazer referência às migrações de origem natural agravadas pela ação humana, são “refugiados climáticos”, “refugiados ambientais” e “eco refugiados”. Lopes, Saber e Hossne²⁸ referem que a expressão “refugiados ambientais”, na verdade, é gênero, na qual se enquadra como espécie o refugiado climático, assim “os refugiados do clima, em longo prazo, referem-se ao subconjunto de migrantes ambientais forçados a mover-se”.

Os refugiados climáticos relacionam-se com o aquecimento do planeta, com a ocorrência de secas, inundações, ciclones, elevação do nível do mar etc. Já os refugiados ambientais envolvem vítimas de terremotos, erupções vulcânicas, maremotos entre outros²⁹. De modo geral, as migrações forçadas nesse sentido se dão por questões climáticas ou por catástrofes naturais. Esses deslocamentos também não são novidade, porém nos tempos atuais a intensidade e frequência das ocorrências de catástrofes no meio ambiente aumentaram drasticamente o número de refugiados.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) destaca que em 2018 alguns eventos climáticos extremos, a exemplo da seca severa no Afeganistão, do ciclone tropical Gita em Samoa e das inundações nas Filipinas, geraram importantes necessidades humanitárias. De acordo com o Centro de Monitoramento de Deslocamento Interno (IDMC), a maioria desses deslocamentos se dão no âmbito interno do país, porém o deslocamento através das fronteiras também ocorre e pode estar relacionado, além de questões climáticas, a situações de conflito e violência³⁰.

²⁶ PNUMA. Environmental Refugees, 1985. Disponível em: www.liser.eu/pt. Acesso em 03 mar. 2013.

²⁷ CAMBRÉZY, Luc; LASSAILLY-JACOB, Véronique. Réfugiés Climatiques, Migrants Environnementaux ou Déplacés? Du consensus de la catastrophe à la surenchère médiatique – introduction, 2010, p.7-8. Disponível em: <http://www.cairn.info/revue-tiers-monde-2010-4.htm>. Acesso em: 05 abr. 2023.

²⁸ LOPES, Adelirian; SABER, Aziz; HOSSNE, William. O Conceito de Refugiado Ambiental – é uma questão bioética? 2012. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmninnkpbpcjpcglclefindmkaj/http://www.saocamilo-sp.br/pdf/bioethikos/98/05.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

²⁹ CAMBRÉZY, Luc; LASSAILLY-JACOB, Véronique. Réfugiés Climatiques, Migrants Environnementaux ou Déplacés? Du consensus de la catastrophe à la surenchère médiatique – introduction, 2010, p.7-8. Disponível em: <http://www.cairn.info/revue-tiers-monde-2010-4.htm>. Acesso em: 05 abr. 2023.

³⁰ ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Climate change and displacement. Disponível em: <https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>. Acesso em: 04 abr. 2023.

De acordo com o Relatório Global sobre Deslocamento Interno³¹, um recorde de 59,1 milhões de pessoas foram obrigadas a deslocar-se internamente no ano de 2021, sendo que 23,7 milhões desses deslocamentos internos são resultantes de eventos relacionados ao clima, incluindo inundações, tempestades e ciclones, principalmente na Ásia-Pacífico. São 4 milhões de pessoas a mais vivendo em deslocamento em comparação com o mesmo período de 2020. Nos últimos 15 anos a maioria dos deslocamentos internos decorrem de desastres ambientais, com números anuais significativamente maiores do que os relacionados a conflitos e violência.

Na Europa, os países que comportam costas marítimas de baixa altitude, a exemplo dos Países Baixos, Alemanha, Polônia, Dinamarca, Bélgica e Romênia, são os primeiros a sofrer os efeitos das alterações climáticas, as quais já atingiram 13 milhões de pessoas. Estima-se que a elevação do nível das águas no Sudeste Asiático provocará movimentos de refugiados na ordem de 5,5 milhões de pessoas, submergindo 10% de todo o território de Bangladesh³². Os dados fornecidos pela *Climate Central*³³ revelam que mais de 20 milhões de pessoas no Vietname vivem em zonas que estarão inundadas até 2050; da mesma forma ocorrerá com 10 milhões de pessoas na Tailândia.

Em matéria divulgada pela New York Times³⁴ em 2019 é mencionado que cidades como Xangai, Nova Orleães, Bombaim, Alexandria e Baçorá serão submergidas e provocarão densas deslocações. A Organização Internacional para as Migrações projeta que entre 200 milhões a 1 bilhão de pessoas se deslocará forçadamente em razão das modificações do clima até o ano de 2050³⁵. Nesse contexto, o relatório Groundswell do Banco Mundial alega que até 2050, mais de 143 milhões de pessoas na África Subsaariana, na América Latina e no sul da Ásia poderão ter que deixar suas casas, deslocando-se em busca de lugares menos vulneráveis para viver³⁶.

Embora o conceito de “refugiado”, contido na Convenção de Genebra de 1951, tenha sido ampliado ao longo dos anos com instrumentos como o Protocolo de 1967 atinente ao

³¹ IDMC, Internal Displacement Monitoring Centre. Internal Displacement Index 2021. Disponível em: <https://www.internal-displacement.org/idi2021/>. Acesso em: 05 abr. 2023.

³² PELLEGRINO, Gianfranco. Canned Heat, Ethics and Politics of Global Climate Change, Routledge, 2014.

³³ KULP, Scott A.; STRAUSS, Benjamin H. New elevation data triple estimates of global vulnerability to sea-level rise and coastal flooding, Nature Communications 10, article 4844, 2019.

³⁴ LU, Denise; FLAVELLE, Christopher. Rising seas will erase more cities by 2050, new research shows. The New York Times, Oct. 29, 2019. Disponível em:

https://www.nytimes.com/interactive/2019/10/29/climate/coastal-cities-underwater.html?mc=adintl&ad-keywords=IntlAudDev&subid1=TAFI&fbclid=IwAR3h9N3acdUCkTJom-KT0Tn_DviADWlRjubsOgMsicI8T74WhOUJ00ZyQ1U&dclid=CjgKEAiAuefvBRDTgbqUkLKRp0MSJAB4vahCUEMgIAiJD9M5rcLuRa8f0XVe4uVVtYRJ5V0gH9gbcPD_BwE. Acesso em: 05 abr. 2023.

³⁵ LACZKO, Frank; AGHAZARM, Christine. Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence, International Organization for Migration, 2009, p. 9.

³⁶ BANCO MUNDIAL, 2018. Relatório Anual de 2018 do Banco Mundial. Washington, DC: Banco Mundial. Disponível em: <http://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30326/211296PT.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2020.

Estatuto dos Refugiados, a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984, e não obstante os alarmantes e concretos dados, o termo refugiado climático não é reconhecido pela ONU, nem pela ACNUR ou por qualquer outra instituição ou agência internacional, sob o argumento de ser incoerente com o regime legal estabelecido³⁷.

O ACNUR, inclusive, publicou em 2007 o “Plano de Ação de 10 pontos para os Refugiados e Migrações Mistas”, abrangendo as migrações relativas aos desastres naturais, porém reiterando a inexistência de proteção específica a essas pessoas e manifestando-se no sentido contrário a ampliação do conceito de refugiado para alcançá-las³⁸. Obviamente a omissão de um aparato legal de tutela vêm prejudicando a proteção das pessoas nas supracitadas condições, é o que será discutido no item que segue.

4. Proteção jurídica dos refugiados ambientais e climáticos

Importante enfatizar que não há no arcabouço jurídico internacional, mesmo no âmbito da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, do Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967 ou dos Direitos Humanos em geral, solução jurídica relativa aos refugiados em razão das alterações no clima. O Acordo de Paris até faz menção a questão, por meio de recomendações para abordagens integradas a fim de evitar e minimizar tais deslocamentos. No entanto, não estabelece, quiçá esclarece, algum tipo de proteção legal³⁹.

Um dos principais fatores impeditivos dessa proteção jurídica diz respeito à classificação de refugiado disposta na Convenção de Genebra de 1951, a qual não contempla aspectos climáticos e/ou ambientais como motivadores de deslocamentos. Desse modo, serão incluídos apenas aqueles que, além do fator climático, também se enquadrem nos requisitos exigidos pela definição⁴⁰, como negação discriminatória de ajuda em desastres; obstrução e

³⁷ RANDALL, Alex. Climate Refugee definition: can we define a climate refugee? Climate and Migration Coalition. Disponível em: <http://climatemigration.org.uk/climate-refugees-definition/>. Acesso em: 05 abr. 2023.

³⁸ LEAL, César Barros. Breves notas sobre os refugiados ambientais e seu desafio na contemporaneidade. Direitos Ambiente e Humanos. Coordenação de Antônio Augusto Cançado Trindade e César Barros Leal. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2017.

³⁹ CARTAXO, Manuel de Souza F. C. Refugiados climáticos: a urgência de um reconhecimento legal. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade Católica Portuguesa, Porto, 2020, p. 17. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/33683/1/00199_02_manuel-cartaxo-340113091-disserta%C3%A7%C3%A3o-integral.pdf. Acesso em: 10 abr. 2023.

⁴⁰ SCOTT, Matthew. Climate refugees and the 1951 Convention, Research Handbook on International Refugee Law, chapter 22, 2019, p.347.

assistência humanitária internacional; utilização do desastre como pretexto para perseguição; fuga vinculada ao desastre etc.⁴¹

A solução que, *a priori*, parece ser técnica, em verdade, não ocorre não apenas pela ausência formal, mas também pela oposição política dos Estados, uma vez que aceitar uma nova categoria de refugiados implicaria novos gastos e entradas indesejadas⁴². Inclusive, as instituições, como a ACNUR, acabam por refletir valores, políticas e agendas dos atores que as administram e financiam, impedindo uma reforma efetiva do Direito Internacional⁴³. Myers⁴⁴ alega que, não obstante a forte tendência do tema de se transformar em uma das mais sérias crises humanitárias dos nossos tempos, trata-se de pauta ainda tida como periférica no campo diplomático e nas políticas públicas internacionais.

Além disso, persiste importante respeito à soberania dos Estados e a natureza interestadual das relações, o que faz com que apenas seja concedida proteção aos indivíduos que se desloquem externamente, isto é, dos seus países, não concedendo proteção aos deslocados internos, mesmo que o próprio Estado não possa garantir-lhes amparo⁴⁵. Pela análise do Estatuto dos Refugiados é possível verificar, no artigo 1º, incisos I, II e III, menção às pessoas que migram por fatores climáticos, porém os países receptores alegam que os refugiados climáticos não são vítimas de perseguição, possuindo ainda maneiras de recorrer aos seus próprios governos para adoção de medidas que os protejam⁴⁶. Nesse sentido, o Direito Internacional ainda é fortemente regulado pelo princípio da não ingerência e da integridade territorial⁴⁷.

⁴¹ MCADAM, Jane. *Climate Change, Forced Migration and International Law*. Oxford University Press, 2012, p. 47

⁴² NISHIMURA, Lauren. *Climate Change Migrants: Impediments to a Protection Framework and the Need to Incorporate Migration into Climate Change Adaptation Strategies*. *International Journal of Refugee Law*, v. 27, n. 1, 2015, p. 118.

⁴³ CARTAXO, Manuel de Souza F. C. *Refugiados climáticos: a urgência de um reconhecimento legal*. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade Católica Portuguesa, Porto, 2020, p. 18. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/33683/1/00199_02_manuel-cartaxo-340113091-disserta%C3%A7%C3%A3o-integral.pdf. Acesso em: 10 abr. 2023.

⁴⁴ Myers, N. *Environmental Refugees: an emergent security issue*. 13th Economic Forum OSCE. Praga, 2005. Disponível em: <http://www.osce.org/eea/14851> Acesso em 20 de maio de 2013.

⁴⁵ CARTAXO, Manuel de Souza F. C. *Refugiados climáticos: a urgência de um reconhecimento legal*. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade Católica Portuguesa, Porto, 2020, p. 20. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/33683/1/00199_02_manuel-cartaxo-340113091-disserta%C3%A7%C3%A3o-integral.pdf. Acesso em: 10 abr. 2023.

⁴⁶ SCHETTERT, Lucas F. dos A. *Refugiados climáticos: o vazio legislativo na ordem jurídica internacional como fator de risco aos Direitos Humanos*. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/17331>. Acesso em: 10 abr. 2023.

⁴⁷ CARTAXO, Manuel de Souza F. C. *Refugiados climáticos: a urgência de um reconhecimento legal*. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade Católica Portuguesa, Porto, 2020, p. 20. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/33683/1/00199_02_manuel-cartaxo-340113091-disserta%C3%A7%C3%A3o-integral.pdf.

Diante dessa lacuna jurídica, e enquanto o assunto não é especificamente regulamentado, tem-se como alternativa e complemento ramos do Direito Internacional, como o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), o Direito Internacional dos Refugiados (DIR), Direito Internacional Humanitário (DIH), Direito Internacional das Migrações (DIM), Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA), Direito Internacional das Mudanças Climáticas (DIMC) e o Direito dos Desastres (DAA)⁴⁸.

Os direitos humanos, por exemplo, são um conjunto de direitos indispensáveis à vida digna do ser humano e, por isso, variam de acordo com o contexto histórico e, conseqüentemente, conforme as demandas sociais. É o que explica Flávia Piovesan ao dispor que “enquanto reivindicações morais, os direitos humanos são fruto de um espaço simbólico de luta e ação social, na busca por dignidade humana, o que compõe um construído axiológico emancipatório”⁴⁹. Dessa maneira, o migrante climático possui direitos intrínsecos fundados no princípio da dignidade da pessoa humana.

Ademais, importantes legislações, as quais comportam indicativos de proteção a esse grupo, como a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969⁵⁰, a Declaração de Cartagena de 1984⁵¹ e a decisão do Comitê de Direitos Humanos da ONU, acerca do caso de Ioane Teitiota como primeiro precedente jurídico internacional envolvendo um pedido de refúgio por razões climáticas⁵², acarretaram em substancial progresso para o tema.

A Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 estende a proteção a todos aqueles que necessitam fugir de qualquer tipo de perigo que ocorra no território do seu país de origem, além disso valida todos os desastres causados pelo ser humano, não sendo necessária a

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/33683/1/00199_0_2_manuel-cartaxo-340113091-disserta%C3%A7%C3%A3o-integral.pdf. Acesso em: 10 abr. 2023.

⁴⁸ BATISTA, Carolina de Abreu. A proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional, 2015, p. 87. Tese da Faculdade de Direito Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

⁴⁹ PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 187.

⁵⁰ ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. OUA Convention on Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa. Disponível em: <https://www.unhcr.org/about-us/background/45dc1a682/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted.html>. Acesso em: 20 abr. 2023.

⁵¹ ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Declaração de Cartagena, 1984. Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_d_e_Cartagena.pdf. Acesso em: 20 abr. 2023.

⁵² UNHCR ANUR, Agência da ONU para Refugiados, Brasil. Decisão do Comitê de Direitos Humanos da ONU sobre mudança climática dá sinal de alerta, diz ACNUR, 24 jan 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/01/24/decisao-do-comite-de-direitos-humanos-da-onu-sobre-mudanca-climatica-da-sinal-de-alerta-diz-acnur/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

comprovação do liame entre risco e status político ou civil⁵³. A Convenção de Cartagena de 1984, como outro instrumento jurídico internacional regional, sobreveio da urgência de proteção e resposta para o número crescente de crises na América Latina. Através da mencionada Convenção foi atribuído o status de refugiado às vítimas do terremoto de 2010 no Haiti⁵⁴.

Nessa toada, a decisão, envolvendo o caso Ioane Teitiota contra a Nova Zelândia, afirma que se o deslocado está sob iminente ameaça de vida, diante de uma emergência climática, e atravessa as fronteiras para outro país, o indivíduo não deve ser enviado de volta para seu país de origem, sob pena de risco à sua vida, como também em situações de guerra e perseguição⁵⁵. Esse importante reconhecimento sobre a existência de refugiados climáticos pela ONU tem surtido efeitos no plano geopolítico internacional.

Importante mencionar que o ACNUR adotou, em 2009, algumas recomendações para os Estados, a fim de auxiliá-los na condução dos casos cada vez mais severos atinentes às mudanças climáticas e suas vítimas frente a omissão legislativa. Assim, os Estados devem reconhecer que a migração é parte da solução aos desafios ambientais globais, e que políticas migratórias planejadas e facilitadas são mecanismos legítimos de enfrentamento que podem tirar indivíduos, grupos e comunidades de situações de vulnerabilidade. Além disso, os Estados devem reconhecer que a soberania territorial não deve ser um obstáculo permanente à migração⁵⁶.

Morato⁵⁷, além de identificar verdadeiro descompasso entre a gravidade e a urgência do tema e a falta de regulamentação específica pelo Direito Internacional, aponta a necessidade de confecção de instrumentos jurídicos mais aptos, como também medidas mais efetivas em matéria de gestão de riscos de catástrofes.

⁵³ HATHAWAY, C. James. *Refugees and Asylum, Foundations of International Migration Law*. Cambridge University Press, 2012, p. 180.

⁵⁴ CANTOR, David James. *Law, Policy and Practice Concerning the Humanitarian Protection of Aliens on A Temporary Basis in the Context of Disasters, Background Paper, States of the Regional Conference on Migration and Others in the Americas Regional workshop on Temporary Protection Status and/or Humanitarian Visas in Situations of Disaster*. Costa Rica, 2015, p. 17–18.

⁵⁵ GONZALEZ, Amelia. ONU reconhece, pela primeira vez, que existem refugiados climáticos. G1 Globo, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/blog/amelia-gonzalez/post/2020/01/31/onu-reconhece-pela-primeiravez-que-existem-refugiados-climaticos.ghtml> Acesso em: 20 abr. 2023.

⁵⁶ ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos. *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights*, 15 de janeiro de 2009. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Press/AnalyticalStudy.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

⁵⁷ LEITE, José Rubens Morato. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2015.

A problemática envolta nas migrações por questões ambientais e climáticas baseia-se nos desafios que permeiam o tema das desigualdades ambientais, racismo ambiental e na proteção dos direitos humanos. A intensidade da degradação dos recursos ambientais essenciais tem comprometido a segurança da vida na Terra, prejudicando grupos, comunidades e indivíduos ao redor do mundo, principalmente, em condições de vulnerabilidade social. Isso porque inviabiliza a sobrevivência dessas populações em seus locais de origem, provocando novas situações jurídicas que precisam e devem ser reguladas pelo Direito Internacional visando a tutela da dignidade humana⁵⁸.

5. Conclusões articuladas

5.1 As mudanças climáticas, como um dos maiores desafios do século XXI, alteram os padrões do clima a longo prazo gerando impactos significativos que afetam drasticamente todos os seres vivos do planeta, humanos e não humanos, a exemplo dos refugiados ambientais e climáticos, atestando a chegada da nova era geológica do Antropoceno.

5.2 O termo refugiado climático não é juridicamente reconhecido, o que acarreta no desamparo, sobretudo, pelo Direito Internacional dessas pessoas, gerando grave violação de seus direitos humanos e maculando sua dignidade humana, sendo inconcebível que essa omissão jurídica perdure.

5.3 A problemática envolta nas migrações por questões ambientais e climáticas baseia-se nos desafios que permeiam os temas das mudanças climáticas, das desigualdades ambientais e na proteção dos direitos humanos.

5.4 A tutela jurídica dos refugiados ambientais, por meio de uma resposta adequada do Direito Internacional e do reconhecimento de *status* jurídico próprio, a fim de regulamentar esta nova categoria de refugiados, é imprescindível. Além da confecção de estratégias de prevenção e combate das múltiplas causas que forçam os mencionados deslocamentos.

⁵⁸ BRASIL, Deilton Ribeiro; LOPES, Rayssa Rodrigues. Refugiados ambientais no contexto do aquecimento global: uma análise do caso Ioane Teitiota e a proteção internacional dos direitos humanos. Revista Direito Mackenzie, 2021, v. 15, n.1, p. 6. Disponível em: <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/14553/10966>. Acesso em: 05 abr. 2023.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: O CASO DA APA “SANTUÁRIO ECOLÓGICO DA PEDRA BRANCA”, EM CALDAS, MINAS GERAIS

BRUNO ELIAS BERNARDES

Advogado, formou-se em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Mestrando em Desenvolvimento Sustentável e Extensão pela Universidade Federal de Lavras (UFLA).

Resumo: O presente artigo busca apresentar a compreensão da forma como se dá a gestão democrática e participativa de unidades de conservação a partir do estudo do caso da área de proteção ambiental “Santuário Ecológico da Pedra Branca”, criada pelo Município de Caldas, no sul de Minas Gerais. A gestão dessa UC apresenta características peculiares de envolvimento popular, não só pela reserva de cadeiras no conselho gestor, mas principalmente pelo caráter deliberativo que o mesmo possui, o que possibilita à comunidade local, através de seus representantes, participar ativamente das decisões a serem tomadas.

Palavras-chave: unidades de conservação - gestão participativa - APA - Pedra Branca

Abstract: This article seeks to present an understanding of the way in which the democratic and participative management of conservation units takes place based on the case study of the environmental protection area “Santuário Ecológico da Pedra Branca”, created by the municipality of Caldas, in the south of Minas Gerais. The management of this UC presents peculiar characteristics of popular involvement, not only due to the reservation of seats on the management council, but mainly due to its deliberative character, which allows the local community, through its representatives, to actively participate in the decisions to be taken.

Keywords: conservation units - participatory management - APA - Pedra Branca

1 INTRODUÇÃO

O processo de participação social no espaço público institucional ganhou relevância a partir da Constituição de 1988, que refletiu o aumento do associativismo e dos movimentos sociais na construção e democratização da gestão estatal¹. Nesse ínterim, os conselhos são importantes instrumentos de controle social, possibilitando o envolvimento da sociedade civil nas deliberações estatais².

A gestão dos recursos naturais com o advento da atual Constituição mereceu especial atenção no que concerne à possibilidade de descentralização da formulação de políticas públicas destinadas ao meio ambiente, fazendo com que todos os entes possam criar espaços ambientalmente protegidos, inclusive com a imposição ao poder público e à coletividade o dever defendê-los.

Com a finalidade regulamentar alguns trechos do artigo 225 da Constituição Federal foi elaborada a Lei nº 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, com as definições das espécies de unidades a serem implantadas pelos entes federativos, elencando suas finalidades e destinações básicas às áreas protegidas. Também determinou quais seriam aquelas dotadas de conselhos gestores de caráter exclusivamente deliberativo, não estando entre elas a área de proteção ambiental - APA³.

Em que pese a legislação federal atinente às unidades de conservação especificar aquelas que deveriam obrigatoriamente possuir conselhos gestores de caráter deliberativo, não há restrição legal para que outras espécies de unidades possam adotar tal caráter ao invés do consultivo, no qual a administração pública possui poder decisório final acerca das decisões sobre a área protegida, independentemente das manifestações e atuação da sociedade civil.

O caráter deliberativo ganhou especial contorno por conta, justamente, do processo de gestão descentralizada, colocando os representantes do poder público e da sociedade civil de forma paritária nas decisões a serem tomadas⁴. Dessa forma, a participação democrática nesses espaços torna-se mais efetiva, ao contrário dos conselhos meramente consultivos, nos quais os representantes governamentais possuem o poder decisório final.

¹ JACOBI, Pedro Roberto. **Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil**. Sociedade e Estado, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 137-154, jan./dez. 2003.

² CATIVO, Cássia Karimi Vieira. **A “política” na política ambiental: análise do conselho deliberativo da Resex do Rio Unini**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Amazonas. 116 pag. Manaus, 2020.

³ BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Brasília, 2000.

⁴ MACHADO, Carlos José Saldanha; COSTA, Daniela Rocha Teixeira Riondet; VILANI, Rodrigo Machado. **A análise do princípio da participação social na organização federal dos conselhos gestores de unidades de conservação e mosaicos: realidade e desafios**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. Taubaté, v. 8, n. 3, p. 50-75, set-dez/2012.

O Município de Caldas, no sul de Minas Gerais, decidiu, aproveitando a lacuna da legislação federal, criar uma APA dotada de conselho gestor com caráter deliberativo, cuja composição é tripartite, entre poder público, organizações da sociedade civil e organizações da população residente⁵. Com essa configuração as decisões atinentes à unidade de conservação são tomadas por votos de valor igual para todos os representantes de cada setor, seja público ou privado.

A partir dessa possibilidade real de definir as políticas públicas referentes à APA municipal, a população passou a se organizar em associações e entidades para ocupar esse espaço institucional, gerando um sentimento de cogestão da unidade⁶. Essa construção do espaço público permeado pela vontade coletiva possibilita uma nova forma de racionalizar a participação democrática.⁷

2 A CRIAÇÃO DA APA “SANTUÁRIO ECOLÓGICO DA PEDRA BRANCA”

A Constituição Federal de 1988 trouxe importantes instrumentos de proteção ao meio ambiente, conferindo ao mesmo o status de bem jurídico a ser tutelado em consonância com os demais direitos.⁸ Nesse ínterim, o artigo 225 foi consagrado como a principal referência constitucional para a proteção ambiental.

Dentre as disposições constantes no artigo 225 da CF, está a possibilidade dos entes federativos criarem espaços territoriais especialmente protegidos destinado à preservação dos atributos bióticos e abióticos locais.

Como forma de regulamentar as diretrizes constitucionais foi criada a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Essa legislação definiu a distinção das unidades de conservação em duas categorias: unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável, conferindo à primeira algumas características mais conservacionistas em relação ao uso dos recursos naturais em seu interior. Já em relação à segunda o legislador optou pela possibilidade de exploração sustentável dos recursos naturais, com a conciliação das atividades econômicas à proteção ambiental. Destaca-

⁵ CALDAS. **Lei Municipal nº 1.973, de 29 de dezembro de 2006**. Caldas, 2006.

⁶ PONZILACQUA, Marcio Henrique Pereira. **Conflitos Socioambientais, Direito e ONGs**. 1.ed. Curitiba: Honoris Causa, 2011.

⁷ MELLINGER, Larissa; FLORIANI, Dimas. **Participação democrática na gestão dos bens naturais comuns e populações nativas no litoral sul do Paraná**. Revista Ambiente & Sociedade. São Paulo v. XVIII, n. 2, p. 1-22, abr/jun, 2015.

⁸ DE, MORAES, Luís.Carlos. S. **Curso de direito ambiental**. Grupo GEN, 2004. 9788522471904. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522471904/>. Acesso em: 13 nov. 2021.

se, para este trabalho, que a área de proteção ambiental pertence ao grupo de unidades de uso sustentável.

No ano de 2006 o Município de Caldas decidiu criar uma unidade de conservação com a finalidade de conferir maior proteção a um conjunto de serras denominado “Serra da Pedra Branca”, nome conferido por conta do rochedo conhecido como “Pedra Branca”, que possui diversos tributos bióticos e abióticos que a tornam peculiar, como possuir espécies endêmicas e ameaçadas de extinção, além de estar no ponto mais alto da cratera vulcânica de Poços de Caldas⁹. Importante ressaltar que o local se encontra no bioma Mata Atlântica, com vegetação primária e secundária em estado avançado de regeneração, sendo objeto de estudos científicos e acadêmicos desde meados o século XIX, iniciados pelo botânico sueco Anders Fredrick Regnell¹⁰.

O processo de criação da unidade de conservação municipal iniciou no ano de 2005 e passou por diversas etapas legislativas na Câmara Municipal de Caldas, duas audiências públicas ocorridas nos bairros abrangidos pela área, diversos estudos, e, após mais de um ano de tramitação foi aprovada em dezembro do ano de 2006 a Lei Municipal nº 1.973/2006, que criou a APA “Santuário Ecológico da Pedra Branca”¹¹.

A opção pelo modelo de unidade de conservação de uso sustentável se deu por conta de que em seu território possui diversos moradores que há gerações habitam o local, empresas de exploração mineral e algumas atividades industriais. Portanto, a proteção ambiental deveria estar, na medida do possível, conciliada às atividades econômicas locais. A APA municipal possui um total de 119,554 km² (cento de dezenove quilômetros e quinhentos e cinquenta e quatro hectômetros quadrados), abrangendo seis bairros rurais¹².

Diversos dispositivos de proteção ambiental estão presentes na legislação municipal, como zoneamentos de áreas específicas para uma maior conservação do meio ambiente, para produção agropecuária, proteção dos recursos hídricos e zona turística; a regulamentação de uso e ocupação do solo; além de disposições sobre supressão de vegetação e concessão de anuências para licenciamento ambiental.

⁹ CONFORTI, Thiago Borges; RAMOS, Eliana; ADAMI, Samuel Fernando; ROSAS, Paul François Colas; FILHO, Job José Batista; CAPONI, Heber Luiz; PARDALIS, André A. **Relatório técnico do zoneamento da APA “Santuário Ecológico da Pedra Branca”**. Caldas, 2007.

¹⁰ REZENDE, Munike Gonçalves de; ELIAS; Ricardo Cunha Loyola; SALIMENA, Fátima Regina Gonçalves; NETO, Luiz Menini. **Flora vascular da Serra da Pedra Branca, Caldas, Minas Gerais e Relações Florísticas com Áreas de Altitude da Região Sudeste do Brasil**. Artigo Científico. Juiz de Fora: Biota: 2013.

¹¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. **Agravo com Recurso Extraordinário: ARE 1051716**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Dje em 27/06/2018.

¹² CALDAS. **Lei Municipal nº 1.973, de 29 de dezembro de 2006**. Caldas, 2006.

Vale ressaltar que no território da APA da Pedra Branca já existiam à época duas reservas biológicas que foram instituídas anteriormente, a reserva da Pedra do Coração¹³ e a da Pedra Branca¹⁴, cujas extensões são menores, mas foram constituídas com o ideal de total conservação da biota, inclusive não havendo moradores nos locais. Tais reservas foram constituídas no ano de 1988. Em que pese haver algumas discussões acerca da instituição de espaços especialmente protegidos antes da promulgação da Lei nº 9.985/2000, as mesmas não farão parte deste trabalho.

Com a criação da APA da Pedra Branca ocorreu a sobreposição em relação às duas reservas biológicas municipais, o que é bastante comum em termos de unidades de conservação, mesmo entre outros entes federativos, o que passou a ser denominado como mosaico, conforme determinação da Lei nº 9.985/2000. O mosaico pode ser compreendido como a conexão de áreas protegidas a fim de manutenção da biodiversidade, formando uma espécie de vários “guarda-chuvas” de proteção¹⁵.

No caso estudado, a gestão dos mosaicos formados é realizada em parceria pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental - CODEMA e pelo Conselho Gestor da APA “Santuário Ecológico da Pedra Branca” - CONGEAPA¹⁶. Entretanto, não há um conselho gestor exclusivo do mosaico, o que deveria haver, nos termos do Decreto nº 4.340/2002, que regulamentou a gestão dos mosaicos no Brasil¹⁷. Mesmo assim, não há conflito de gestão em assuntos pertinentes às unidades municipais.

A criação da APA da Pedra Branca possui características peculiares que trazem relevância para seu estudo. A APA, conforme já afirmado anteriormente, é uma unidade de conservação de uso sustentável, ou seja, permite a existência de atividades econômicas em seu interior. Por conta dessa permissividade, é vista como uma UC que pouco contribui para a preservação ambiental, semelhante a espaços territoriais sem qualquer proteção legal. No estado de Minas Gerais, por exemplo, a APA é a única UC que não se caracteriza como critério locacional para a análise de licenciamento ambiental¹⁸. Porém, a legislação municipal de Caldas estabeleceu 2 instrumentos que foram fundamentais para a relevância do caso: 1) imposição de

¹³ CALDAS. **Decreto Municipal nº 327, de 06 de dezembro de 1988**. Caldas, 1988.

¹⁴ CALDAS. **Decreto Municipal nº 326, de 05 de dezembro de 1988**. Caldas, 1988.

¹⁵ MACIEL, Bruno de Amorim. **Mosaicos de Unidades de Conservação: uma estratégia de conservação para a Mata Atlântica**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 182p. Brasília, 2007, p. 80.

¹⁶ CALDAS. **Decreto Municipal nº 1.091, de 02 de abril de 2012**. Caldas, 2012.

¹⁷ BRASIL. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Brasil, 2002.

¹⁸ CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL – COPAM. **Deliberação Normativa nº 217, de 06 de dezembro de 2017**. Belo Horizonte, 2017.

restrições às atividades econômicas, em especial a mineração; e 2) a instituição de um conselho gestor de caráter deliberativo. Sobre o conselho gestor, será apresentado no próximo capítulo.

A Lei Municipal nº 1.973/2006 definiu a vedação da mineração em toda a extensão da APA da Pedra Branca, permitindo apenas a continuidade das atividades que possuíam Licença de Operação (LO)¹⁹ à época da promulgação da lei. Essa imposição de restrições às atividades de extração mineral ensejou que, no ano de 2009, quinze empresas de mineração que exploravam ou possuíam o interesse de explorar recursos minerais no interior da APA impetrassem um mandado de segurança contra o Município de Caldas, alegando, entre outras considerações, a inconstitucionalidade da lei municipal que impunha restrições à extração mineral, matéria que seria de exclusiva competência legislativa da União, e que atribuiria à APA da Pedra Branca características “de regime próprio das unidades de conservação do grupo de proteção integral”²⁰. Essa ação tramitou por todas as instâncias judiciais do Brasil, restando, ao final, o entendimento de que o Município pode estabelecer UC dotada de restrições às atividades de mineração por se tratar de normas de proteção ambiental e interesse local.

Importante ressaltar que a instituição da APA da Pedra Branca foi um dos fatores que evidenciou o conflito socioambiental local entre as empresas de mineração, defensores do meio ambiente, moradores locais diretamente afetados e Poder Público. Entretanto, este conflito não faz parte deste artigo, muito embora guarde estreita relação com ele.

Dessa forma, a APA, considerada, como dito, a UC mais frágil, se tornou considerável instrumento local de organização do território e de proteção do meio ambiente. Entretanto, somente a partir da organização popular junto ao conselho gestor da UC é que os mecanismos da legislação municipal puderam ser efetivamente utilizados, possibilitando à sociedade civil a real participação na gestão da APA da Pedra Branca, conforme será elucidado nos próximos capítulos.

3 A COMPOSIÇÃO DO CONSELHO GESTOR E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

¹⁹ Última licença a ser concedida no processo de licenciamento ambiental, sendo precedida pelas Licença Prévia (LP) e Licença de Instalação (LI).

²⁰ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Processo nº 0101744-71.2009.8.13.0103. Vara única da comarca de Caldas. **Mandado de Segurança**. Requerentes: Togni S.A. Materiais Refratários, Togni Mineração Ltda, Mineração Daniel Togni Loureiro Ltda, Mineração Perdizes Ltda, Mineração Monte Carmelo Ltda, Eliseu Angelo Togni Mineração, Mineração Curimbaba Ltda, Carlos Fernando Rodrigues da Paz, Mineração Juparaná Ltda, Varginha Mineração E Loteamentos Ltda, Reynaldo Guazzelli Filho, Etgran Mineração Ltda, Andrade Minas Granitos Ltda, Mineração Café Ltda, CBA Companhia Brasileira De Alumínio. Requeridos: Prefeito Municipal De Caldas, Secretário Municipal de Agropecuária e Meio Ambiente, Presidente do Conselho Gestor Área de Proteção Ambiental Santuário Ecológico da Pedra Branca. 2009, pág. 21.

O artigo 15, §5º da Lei nº 9.985/2000 definiu que o conselho gestor da área de proteção ambiental precisa ser constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente²¹. Dessa forma, a Lei Municipal nº 1.973/2006, que criou a APA da Pedra Branca, seguiu tal determinação e compôs um conselho de forma tripartite, nos termos da legislação federal. Entretanto, para buscar uma composição paritária entre Poder Público e sociedade civil, o legislativo municipal optou por criar dez cadeiras, sendo cinco para cada um deles. A composição do poder público ficou com três cadeiras para a administração pública municipal, uma cadeira para a câmara de vereadores e uma cadeira para um representante do CODEMA; por sua vez, a composição da sociedade civil ficou com três cadeiras para associações de moradores cujos bairros sejam abrangidos pela APA, uma cadeira para entidade criada com finalidade de proteção ambiental e uma cadeira para uma pessoa de notório saber ambiental²².

A idealização da APA, como já anteriormente exposto, passa pela possibilidade de conciliação da proteção ambiental às atividades antrópicas no território. Nesse sentido é natural que decisões atinentes à unidade de conservação possam ser objeto de análise e manifestação da população residente. No caso da APA da Pedra Branca como são vários bairros rurais atingidos, definiu-se que a escolha para ocupar seria uma deliberação própria das associações de moradores.

A participação social na gestão de políticas públicas ambientais passou a ter relevância a partir da redemocratização do país e a promulgação da Constituição de 1988. A ideia, desde então, passou à concepção de que somente teriam sustentabilidade política e eficácia social as políticas públicas que incluíssem as comunidades no uso, exploração e preservação dos recursos naturais²³. No mesmo sentido, as questões afetas ao meio ambiente têm sido compreendidas como de necessária participação popular, especialmente através de mobilização e consenso em resolução de problemas locais, o que ficou evidenciado a partir da Rio-92²⁴.

No conselho gestor da APA da Pedra Branca o mandato do conselheiro eleito pela sociedade civil possui duração de dois anos, diferentemente do que ocorre com os representantes da administração pública municipal, cujos assentos estão definidos em lei e no

²¹ BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Brasília, 2000.

²² CALDAS. **Lei Municipal nº 1.973, de 29 de dezembro de 2006**. Caldas, 2006.

²³ MACHADO, Carlos José Saldanha; COSTA, Daniela Rocha Teixeira Riondet; VILANI, Rodrigo Machado. **A análise do princípio da participação social na organização federal dos conselhos gestores de unidades de conservação e mosaicos: realidade e desafios**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. Taubaté, v. 8, n. 3, p. 50-75, set-dez/2012.

²⁴ SOUZA, Donaldo Bello de; Novicki, Victor. **A Participação social na questão ambiental: limites e possibilidades nos conselhos de meio ambiente no Brasil**. EccoS - Rev. Cient. São Paulo, n. 25, p. 235-249, jan./jun. 2011.

Regimento Interno do CONGEAPA e são frutos de nomeação direta do chefe do Poder Executivo²⁵.

Os conselhos ambientais, especialmente aqueles destinados à gestão de unidades de conservação frequentemente são palco de embates entre interesses diversos, em especial aqueles que possuem interesse econômico em atividades instaladas, ou a se instalar, no interior do território da área protegida. Através da participação de diferentes representantes dos setores da sociedade civil, surgem novos interesses que são explicitados e inseridos no contexto de decisões de políticas públicas²⁶.

Por conta da legislação municipal que criou a APA da Pedra Branca não reservar cadeiras destinadas aos setores econômicos locais, as associações de moradores passaram a ser palco de disputas, unicamente por terem a possibilidade de elegerem representantes no CONGEAPA. Essa conjuntura levou a representações ao Ministério Público local²⁷ e a processos judiciais²⁸.

4 O CARÁTER DELIBERATIVO ENQUANTO FUNDAMENTO DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

Conforme anteriormente afirmado, a Constituição de 1988 proporcionou a efetivação da participação popular na organização de diversos conselho. No mesmo sentido, a Lei nº 9.985/00, ao instituir o SNUC definiu que as unidades de conservação seriam geridas por conselhos formados por diversos atores sociais, juntamente com o Poder Público. Porém, a legislação federal definiu que os conselhos gestores poderiam constituir-se enquanto consultivos ou deliberativos, sendo consultivos em caso de unidades de proteção integral, por conta dos limites legislativos, e no caso de unidades de uso sustentável deliberativos apenas em relação a reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável²⁹.

²⁵ CONSELHO GESTOR DA APA “SANTUÁRIO ECOLÓGICO DA PEDRA BRANCA”. **Regimento Interno, de 03 de abril de 2009**. Caldas, 2009.

²⁶ ALCÂNTARA, Leonardo Alejandro Gomide. **Poder, território e participação social: uma reflexão acerca dos espaços de deliberação coletiva no sistema brasileiro de gestão ambiental**. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI. Fortaleza, p. 1809 - 1820. jun. 2010.

²⁷ ALIANÇA EM PROL DA APA DA PEDRA BRANCA. **Representação ao Ministério Público denominada “Tomada dos Conselhos”**. 25 p. Caldas, 2018.

²⁸ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. **Processo nº 0023505-09.2016.8.13.0103**. Comarca de Caldas. Caldas, 2016.

²⁹ RIONDET-COSTA, Daniela Rocha Teixeira; BOTEZELLI, Luciana; FARIAS, Oscar Luiz Monteiro de; DUPAS, Francisco Antônio. **Análise da participação social em conselhos de unidades de conservação em países da América do Sul**. Revista Gestão e Sustentabilidade Ambiental, Florianópolis, v. 7, n. 4, p. 66-87, out/dez. 2018.

O caráter de vinculação das decisões dos conselhos gestores é refletido conforme se deu a sua criação, seja consultivo ou deliberativo. Cativo (2010) apresenta como pode ser compreendida essa diferenciação:

O Decreto 4.340/2002 define a forma de composição, representação e as competências que estes conselhos devem seguir, bem como estabelece a natureza dos conselhos, podendo ser consultivo (é consultado a respeito de assuntos relacionados ao funcionamento dos conselhos, seu plano de ação, podem solicitar recomendações e moções), já o conselho deliberativo permitem aos seus membros um papel mais ativo nas decisões, decidem sobre assuntos relacionados à forma de funcionamento do Conselho, regimento interno, podem solicitar também moções e recomendações³⁰.

Nesse sentido é possível perceber que os conselhos gestores deliberativos possuem maior autonomia de atuação, notadamente no caráter vinculativo de suas decisões, obrigando o Poder Público a acatar a decisão coletiva, ainda que contrariando seus interesses. Sobre o tema, Jacobi (2003) também pontua:

A contribuição dos espaços deliberativos é fundamental para o fortalecimento de uma gestão democrática, integrada e compartilhada. A ampliação destes espaços de participação cidadã favorece qualitativamente a capacidade de representação dos interesses e a qualidade e equidade da resposta pública às demandas sociais. Essas experiências demonstram a importância do exercício da participação civil nos conselhos ambientais, assim como os de educação, saúde, assistência social, habitação, enquanto espaços de questionamento não apenas da forma do processo decisório do Estado, mas também das relações entre Estado e Sociedade Civil no campo das políticas públicas³¹.

A partir da possibilidade do poder decisório definitivo acerca dos assuntos relacionados à unidade de conservação advir diretamente das deliberações coletivas, nas quais Poder Público e sociedade civil são colocadas em posição de igualdade, chega-se a uma efetiva participação democrática na gestão do território. Isso estabelece um verdadeiro canal de comunicação entre sociedade e Estado, dando voz ativa aos atores sociais, cujas decisões coletivas terão implicações diretas nas suas vidas³².

³⁰ CATIVO, Cássia Karimi Vieira. **A “política” na política ambiental: análise do conselho deliberativo da Resex do Rio Unini**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Amazonas. 116 pag. Manaus, 2020.

³¹ JACOBI, Pedro Roberto. **Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil**. Sociedade e Estado, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 137-154, jan./dez. 2003.

³² ALCÂNTARA, Leonardo Alejandro Gomide. **Poder, território e participação social: uma reflexão acerca dos espaços de deliberação coletiva no sistema brasileiro de gestão ambiental**. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI. Fortaleza, p. 1809 - 1820. jun. 2010.

5 A ATUAÇÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA DO CONGEAPA

O Município de Caldas ao criar a APA da Pedra Branca decidiu que o conselho gestor teria caráter deliberativo, cujas decisões seriam definitivas e deveriam ser respeitadas pela administração pública municipal.

Das diversas atividades econômicas instaladas na APA as atividades de mineração de rochas ornamentais são aquelas que mais demandam atenção, visto o alto potencial de poluição/degradação que as mesmas podem proporcionar no território, além de que seu licenciamento depende necessariamente da anuência do conselho gestor³³. Foi justamente a partir das deliberações no conselho gestor (CONGEAPA) sobre pedidos referentes às empresas de mineração que passaram a surgir atritos entre os representantes do Poder Público e os representantes da sociedade civil, enquanto estes procuravam atender os objetivos das comunidades locais e a proteção do meio ambiente, aqueles manifestavam-se favoráveis às demandas dos empreendimentos, mesmo que muitas vezes contrários à legislação municipal³⁴.

A partir da análise das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do CONGEAPA entre os anos de 2015 e 2022, período este trabalho aborda, é possível identificar que os debates e posicionamentos de todos os conselheiros são colocados em paridade, bem como que as decisões são obrigatoriamente respeitadas pelo Executivo municipal.

É possível destacar dois exemplos, dentre outros, como mais significativos. Na data de 28 de dezembro de 2016 o CONGEAPA se reuniu para deliberar sobre a revogação de uma anuência a uma atividade de mineração que estava cometendo reiteradas condutas ilegais na APA, inclusive com ampliação da frente de lavra sem licenciamento ambiental e supressão de vegetação nativa sem autorização. A administração pública municipal, contrária à revogação da anuência, não forneceu acesso aos conselheiros para se reunirem no espaço físico que as reuniões regularmente ocorriam, inclusive com a ausência de todos os representantes do Poder Público. Entretanto, como foi possível estabelecer o quórum regimental para as deliberações somente com os membros da sociedade civil, a reunião ocorreu na rua, em frente ao prédio público, inclusive com a participação de ouvintes, sendo deliberado pela revogação da anuência. Vale destacar o seguinte trecho da reunião, extraída da respectiva ata:

³³ CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. **Resolução n° 428, 17 de dezembro de 2010**. Brasília, 2010.

³⁴ CONSELHO GESTOR DA APA “SANTUÁRIO ESCOLÓGICO DA PEDRA BRANCA. **Atas de Reuniões**. Caldas, 2015 a 2022.

Daniel afirmou que teria havido a compreensão de que uma reunião regularmente convocada estaria sofrendo uma eventual intervenção do poder público municipal, e assim, o Presidente do CONGEAPA, com apoio de outros conselheiros, teria procurado assessoria jurídica e teria verificado que, por ser o CONGEAPA um Conselho Deliberativo e Autônomo, conforme Lei Municipal 1973/2.006, a Prefeitura Municipal não poderia impedir a realização da reunião regularmente convocada. Segundo Daniel, o Presidente chegou a protocolar um mandato de segurança para garantir a realização da reunião, mas este pedido teria sido negado pelo juiz de plantão pelo fato da Ata da Reunião RE009/2016, que teria convocado a presente reunião, ainda não estar aprovada, e não teria aceitado o áudio da mesma. Segundo Daniel, os advogados consultados e o próprio Promotor Público da Comarca de Caldas, que teria também sido consultado, teriam sido unânimes em dizer que a reunião deveria ser realizada no mesmo local em que foi convocada, para não ferir o regimento interno quanto à convocação, nem que fosse na rua. Segundo Daniel, teria sido com base nestas consultas que o Presidente teria decidido que a reunião ocorreria na frente do Centro do Múltiplo Uso, na rua, e foi o que ocorreu nesta presente reunião, e o que, segundo Daniel, seria um constrangimento para os conselheiros e ouvintes que neste local se encontraram, pois o CONGEAPA teria sido forçado a realizar a reunião em espaço aberto, na rua, em frente ao Centro de Múltiplo Uso, prédio Público, onde de fato ocorreria a reunião, em espaço que, segundo Daniel, seria fechado e mais adequado³⁵.

O trecho acima transcrito demonstra que o conselho gestor possui total autonomia de seus membros, que, organizados, puderam tomar uma decisão contrária aos interesses do Poder Público.

Outro exemplo a ser considerado, ocorrido em 19 de abril de 2021, é em relação a um pedido da Prefeitura Municipal para construção de um letreiro turístico e um restaurante ao lado da Pedra do Coração, espaço especialmente protegido e imune de qualquer degradação num raio de 300m a seu redor, por força de dispositivo da Lei Orgânica do Município de Caldas³⁶, que também fica no interior da APA da Pedra Branca. Na oportunidade da reunião do conselho gestor, os representantes do Poder Público votaram de forma unânime pela aprovação das construções, mesmo considerando potenciais ilegalidades debatidas na reunião. Por outro lado, todos os representantes da sociedade civil votaram contrários ao requerimento, causando um empate, somente sanável pelo voto de qualidade do presidente, que era um dos representantes da sociedade civil, que se manifestou contrário ao pedido da Prefeitura Municipal³⁷, sujeitando a Administração Pública à decisão final do conselho gestor.

³⁵ CONSELHO GESTOR DA APA “SANTUÁRIO ECOLÓGICO DA PEDRA BRANCA”. **Ata da Reunião Extraordinária nº 010, de 28 de dezembro de 2016**. Caldas, 2016, p.4.

³⁶ CALDAS. **Lei Orgânica do Município de Caldas**. Caldas, 2007.

³⁷ CONSELHO GESTOR DA APA “SANTUÁRIO ECOLÓGICO DA PEDRA BRANCA”. **Ata da reunião ordinária de 19 de abril de 2021**. Caldas, 2021.

Importante ressaltar que para a concessão de licenças ambientais aos empreendimentos de extração mineral inseridos no interior de UCs é necessário a anuência do conselho gestor³⁸. Isso permitiu ao CONGEAPA realizar diversas deliberações sobre anuências para instalação, manutenção ou revogação de atividades de mineração. Dessa forma, é possível perceber que o conselho gestor da APA “Santuário Ecológico da Pedra Branca” é um exemplo da gestão democrática de unidades de conservação a partir da lógica do caráter deliberativo que o mesmo possui, conferindo autonomia em relação aos interesses do Poder Público.

6 CONCLUSÕES ARTICULADAS

6.1 O processo de construção da participação popular em espaços institucionais tem sido importante instrumento de socialização das políticas públicas. Em especial no caso da gestão de unidades de conservação é fundamental a atuação da sociedade civil nas decisões referentes ao território, justamente porque são tais pessoas e comunidades os que diretamente podem ser afetados com os rumos tomados.

6.2 É necessário que a participação social possa ser efetivamente autêntica, não somente em relação a discussões, mas sobretudo que a vontade popular possa definir o conteúdo das deliberações. Porém, um conselho dotado de caráter meramente consultivo não apresentará efetivamente a participação popular, visto que a decisão final cabe ao Poder Público, que pode, ou não, aceitar as ponderações e aspirações da sociedade.

6.3 O caráter deliberativo é aquele que coloca em condição de paridade Poder Público e sociedade civil, já que o primeiro fica atrelado à decisão coletiva do conselho, mesmo que não corresponda à sua vontade ou interesse. Essa autonomia para que a sociedade possa definir aquilo que lhe concerne é o que fundamenta a efetiva participação democrática.

6.4 No caso da APA da Pedra Branca foi uma escolha do Município à época que o seu conselho gestor fosse deliberativo, justamente para que as questões afetas à unidade de conservação municipal pudessem passar pelo crivo da sociedade, sem que a interferência direta ou indireta do Poder Público pudesse definir exclusivamente as ações afetas à APA. Ao se analisar a atuação do conselho gestor da APA da Pedra Branca e suas decisões por vezes contrárias ao

³⁸ CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA. **Resolução nº 428, de 17 de dezembro de 2010**. Brasília, 2010.

interesse da administração pública municipal é possível afirmar que, de fato, existe uma participação democrática na gestão da unidade de conservação municipal.

6.5 O caso da APA da Pedra Branca apresenta relevante tema de estudo tendo em vista que foi decidido, em processo judicial que tramitou por todas as instâncias do Poder Judiciário, que o Município pode instituir UC dotada de normas que imponham restrições às atividades econômicas, especialmente a mineração, por se tratar de normas de proteção ambiental e interesse local, cuja competência pertence a todos os entes da Federação. Isso, somado ao caráter deliberativo do CONGEAPA, permitiu às comunidades locais utilizar-se de instrumento legal para estabelecer, em certa medida, a organização do território.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E DIREITOS HUMANOS: PERSPECTIVA PARA O RECONHECIMENTO DE UM CLIMA SEGURO

MICAELE DE VASCONCELOS CORREA

Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), com concessão de bolsa CAPES/PROEX.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo se propõe a trabalhar os efeitos das mudanças climáticas para a fruição dos direitos humanos, descrevendo como os eventos extremos acentuam as vulnerabilidades sociais existentes, caracterizando um crise socioambiental. Para tanto, em um primeiro momento, é apontado alguns dados, colhidos de relatórios e documentos internacionais, elaborados por uma ampla comunidade científica diversa e qualificada. A partir deles são feitas associações acerca da medida que os impactos negativos das mudanças do clima acentuam o gozo de direitos humanos, tais como o acesso a água, a alimentação, a saúde, e acabam atingindo grupos sensíveis como indígenas, mulheres, crianças, idosos etc.

Para enfrentar o tamanho de crise climática global, é proposta, pela doutrina nacional e internacional, o reconhecimento de um clima seguro como um direito humano, partindo-se de que os efeitos adversos da mudança climática são um problema mundial e atingem a todos. É também feita a análise do fenômeno da “ecologização dos direitos humanos” como base para uma tutela jurídica da natureza e do ser humano, e a “climatização dos direitos humanos” como o base para a inclusão da regulação dos efeitos climáticos no Direito. O trabalho procura focar em como as mudanças do clima afetam o gozo dos direitos humanos, não se pretende trazer para o estudo o aprofundamento de instrumentos internacionais específicos sobre cada direito humano.

Dessa forma, em momento posterior será abordado como a segurança climática tem sido trabalhada no âmbito interno, colocando como objeto de estudo a lei 14.187/09, que estrutura a Política Nacional sobre Mudança do Clima, e a Proposta de Emenda à Constituição nº 37/2021, que requer a inclusão do termo “segurança climática” como um direito fundamental e um princípio da ordem econômica e financeira. Coloca-se, no estudo, a noção

de um “mínimo climático” garantidor de uma vida digna, e a importância de ações de mitigação e adaptação para o alcance de um clima seguro e estabilizado, para fins de garantia de outros direitos, às presentes e futuras gerações.

Neste sentido, a metodologia utilizada é a analítica e descritiva, com amparo em pesquisa bibliográfica, doutrinas, teses, legislação, entre outras. Como objetivo específico, coloca-se: a análise dos impactos negativos dos direitos humanos afetados pela mudança do clima. Como objetivos gerais, propõe-se: a) abordar a temática do reconhecimento de um clima seguro como um direito humano e fundamental, com o objetivo de garantir a plena fluência de outros direitos; b) aprofundar o tratamento das medidas adaptativas e mitigativas das mudanças climáticas a nível nacional, e a proposta de um reconhecimento como direito fundamental o clima seguro. A problemática do presente estudo está em verificar as razões pelas quais a regulação do sistema climático seguro contribui para os direitos humanos. A hipótese é que o direito a um clima seguro promove obrigações e deveres específicos, somando ferramentas para que agentes estatais e sociedade civil trabalhem a fim de reduzir riscos e garantir direitos no contexto de instabilidade climática.

2 DESENHANDO OS IMPACTOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

A mudança climática é uma realidade cada vez mais notada no cotidiano, encontra-se marcada por verões mais quentes, invernos rigorosos, eventos extremos frequentes, como inundações e deslizamentos, por exemplo. A temática tem ganhado importante espaço no debate público, uma vez que os impactos climáticos geram consequências não só ambientais, como acentua ainda mais as vulnerabilidades sociais. Desenha-se, assim, uma crise climática com aprofundamentos socioambientais, exigindo que os Estados adotem agendas de adaptação e mitigação atentas a proteção dos direitos humanos.

Nesse sentido, no ano de 2009, é publicado um relatório, por meio da resolução nº 07/23, elaborado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas, que inaugura a associação dos efeitos das mudanças climáticas com a efetivação dos direitos humanos. No documento, é apontado alguns direitos que são prejudicados com a crise climática, tais como o direito humano à vida, à alimentação adequada, à saúde, à água etc. Bem como, relaciona grupos sociais suscetíveis a vulnerabilidades, como as mulheres, as crianças e os indígenas.¹

¹ CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS (CDH). **Resolution7/23**. Human rights and climate change. 2008, p. 10. Disponível em: https://ap.ohchr.org/documents/e/hrc/resolutions/a_hrc_res_7_23.pdf. Acesso em: 19 abr. 2023.

O mesmo documento estimou que com o aumento dos eventos ambientais extremos, entre os anos de 2000 e 2004, cerca de 262 milhões de pessoas foram afetadas negativamente aos seus efeitos, sendo que, deste grupo, 98% dos atingidos viviam em países emergentes. E eventos como ciclones tropicais tornaram-se mais frequente, tendo prejudicado aproximadamente 120 milhões de pessoas, de 1980 a 2000, e gerado a morte de cerca de 250 mil pessoas neste mesmo período.²

Em outro estudo mais recente, promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), através do Relatório sobre Desenvolvimento Humano, publicado em 2020, aponta-se para uma projeção, entre os anos de 2030 e 2050, para aproximadamente 250 mil mortes por ano decorrentes de alterações climáticas. E até o final do século cerca de 1,4 milhões de pessoas estarão expostas a seca, e outras dois milhões a episódios de precipitação intensa de chuva. A distribuição de alimento pode ser afetada com as mudanças de temperatura, ameaçando o abastecimento das populações mais vulneráveis, em especial nos países periféricos, além de, todos anos, os gastos com saúde deixarem cerca de 100 milhões de indivíduos em situação de pobreza extrema.³ Impactando o direito humano ao acesso à água, à alimentação e à saúde.

Em 2022, por meio do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), publicou, com finalidade de apoiar a resolução nº 76/300, uma relação de direitos humanos atingidos pelas mudanças climáticas, os quais ameaçam o pleno gozo de grupos vulneráveis. É ressaltado alguns dados pertinentes, como o fato de que, entre 2000 e 2021, o número de apelos humanitários, correlacionados a eventos climáticos, feitos as Nações Unidas aumentou em 800%, já superando os casos de países em conflitos armados. Da mesma maneira, a mudança do clima provocou, em 2018, um deslocamento de aproximadamente 19 milhões de pessoas, que deixaram seus territórios em razão dos riscos de desastres naturais. Em 2019, foram cerca de 24 milhões de pessoas deslocadas, e, em 2020, 30 milhões de pessoas, estes números distribuídos entre 140 países atingidos por eventos extremos.⁴

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), no seu relatório síntese, do ano de 2023, ressalta a relação das vulnerabilidade sociais com os efeitos da

² Idem.

³ ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Relatório sobre Desenvolvimento Humano**. 2020, p.05. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2020ptpdf.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

⁴ CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS (CDH). **Resolution76/300**. The human right to a clean, healthy and sustainable environment. 2022, p. 04. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3983329?ln=en>. Acesso em: 20 abr. 2023.

mudança do clima. Países com baixo crescimento econômico e desenvolvimento humano, abrigam contextos com maior risco climático. Comunidades tradicionais, povos indígenas, mulheres e crianças são novamente ressaltados como grupos com acentuada vulnerabilidade. O relatório aponta para um número aproximado de três milhões de pessoas vivendo em ambientes que apresentam este conjunto socioambiental. Ainda, é colocado que, entre 2010 e 2020, as mortes provocados por inundações, secas e tempestades foram quinze vezes maiores em regiões com este cenário mencionado.⁵

Também é feito um alerta para os riscos da população exposta ao aumento do nível do mar, que, na América Central e do Sul, é projetado um percentual de aumento em 35%, para os anos de 2020 a 2040, representando aproximadamente 24 milhões de pessoas. Na América do Norte, é ainda mais expressivo, para o mesmo período, cerca de 70% a mais de pessoas estarão expostas aos riscos do aumento do nível do mar.⁶ No IPCC de 2022, os cientistas apontam que metade da população mundial, cerca de 04 milhões de pessoas, estarão expostas, pelo menos uma vez no ano, a escassez hídrica. Em 2017, cerca de duas milhões de pessoas foram prejudicadas no direito ao acesso a água, e até 2050, prevê-se que 440 milhões de pessoas, que vivem em zonas urbanas, enfrentarão déficit hídrico.⁷

Em 2022, através da resolução nº 76/300 é reconhecida pela Assembleia das Nações Unidas o direito humano a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável. Do mesmo modo, conclui que os efeitos negativos das mudanças climáticas, que geram desequilíbrios nos sistemas ecológicos, prejudicam “de forma direta ou indireta, no gozo de todos os direitos humanos”. É reafirmado os compromissos dos Estados em proteger e promover os direitos humanos, inclusive nos seus planos de ações e políticas voltadas a questão ambiental, especialmente para as vulnerabilidades locais.⁸

No mesmo sentido, foi proposto em janeiro de 2023, perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, pelos países do Chile e da Colômbia esclarecimentos quanto a relação da crise climática e o impacto na efetivação dos direitos humanos e diretrizes para

⁵ PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (IPCC). **Climate Chance 2023**, p. 17. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf. Acesso em 21 abr. 2023.

⁶ Idem, p. 65.

⁷ PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (IPCC). **Climate Chance**. 2022, p. 558. Disponível em: https://report.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.

⁸ CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS (CDH). **Resolution76/300**. The human right to a clean, healthy and sustainable environment. 2022, p. 03. Disponível em: <https://www.un.org/en/ga/76/resolutions.shtml>. Acesso em: 20 abr. 2023.

enfretamento da emergência climática. Pretende-se consolidar, em âmbito regional a existência de “um vínculo estreito entre a emergência climática e a violação de direitos humanos”. Bem como reconhecer que os direitos humanos podem contribuir para o enfrentamento da mudança do clima, mesmo que a temática deva ser tratada de acordo com suas especificidades, por meio políticas de adaptação e mitigação guiadas de modo justo, equitativo e sustentável, com contribuições para fruição de outros direitos.⁹

A partir do exposto, é possível perceber que diversos direitos humanos atravessam grupos vulneráveis e prejudicam o pleno gozo dos seus direitos. As alterações climáticas acabam por acentuar um cenário de desigualdade já existente, que contorna uma crise socioambiental. Neste cenário, o esforço científico é justificado a fim de relacionar os impactos negativos das mudanças climáticas com os direitos humanos, em que os números apontam para uma crescente demanda humanitária associada a emergência climática.

Com isto, o debate internacional para efetivação dos direitos humanos possui tendência para se considerar os impactos de eventos extremos cada vez mais recorrentes, que prejudicam a fruição do direito à vida, à saúde, à alimentação, ao ambiente equilibrado, e atravessam grupos socialmente vulneráveis. Demanda-se, uma revisão, no Direito Ambiental contemporâneo, para fins de adequação dos instrumentos internacionais que trabalhem as especificidades dos direitos humanos afetados pela crise climática, de modo a incluir a temática nas agendas ambientais.

O Acordo de Paris, de 2015, é um exemplo de instrumento internacional que menciona, no seu artigo 7º, preocupação com a redução dos riscos às mudanças climáticas, como um desafio global, a ser trabalhada a nível local, regional, nacional e internacional, por meio de políticas de adaptação e mitigação.¹⁰ A Agenda 2030, responsável por instituir os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), também direciona caminhos para a tratativa das vulnerabilidades sociais. Em geral, as ODS visam promover o desenvolvimento sustentável, com atenção principalmente “nas necessidades dos mais pobres e mais vulneráveis e com a participação de todos os países”. Sugere-se um alinhamento para promoção da erradicação da pobreza, educação de qualidade, redução das desigualdades,

⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Pedido de parecer consultivo**. 2023, p. 06. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_1_2023_pt.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.

¹⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Acordo de Paris**. 2015, p. 02. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2023.

igualdade de gênero, ações efetivas contra as mudanças climáticas, e a efetivação de diversos outros direitos.¹¹

Os efeitos das mudanças climáticas, desta maneira, partem-se de um entendimento de que são universais e atingem toda a vida terrestre. No entanto, conforme os dados apresentados, afetam de forma desigual grupos e territórios, o que confere uma atenção elementar para a discussões quanto o direito humano a um clima seguro. O caráter universalizantes dos direitos humanos é um valor normativo inalienável, de maneira que se aplica a todos em qualquer lugar do mundo.¹² Por estas razões, tem crescido a defesa da promoção de um clima seguro, tanto na doutrina nacional quanto por autores internacionais, a fim de traçar delineamentos próprios no enfrentamento as externalidades negativas da mudança do clima.

Há mais de dez anos diversos documentos, encontros e relatórios, principalmente de caráter científico, relacionam os efeitos climáticos com os direitos humanos, de modo que se tem mais uma ameaça para as vulnerabilidades amplamente conhecidas. A partir disto, é urgente a proposição de um sistema climático seguro, com o objetivo de garantir o gozo de todos os direitos, ou, ainda, um direito humano ao clima seguro, com deveres e obrigações que vinculem os Estados às ações concretas de adaptação e mitigação climática.

SISTEMA CLIMÁTICO SEGURO: breves aportes teóricos

Com relação a particularização de uma base conceitual para assegurar um clima seguro, no plano internacional dos direitos humanos, defende-se que um reconhecimento próprio fornece obrigações a serem consideradas no cenário de mudanças climáticas. Para tanto, é exigido dos Estados, três níveis de deveres com relação aos direitos humanos: respeitar, proteger e cumprir. No dever de respeitar, o Estado deve adotar posturas que não interfiram ou impeçam o gozo de direitos. Para o dever de proteger, é exigido medidas que assegurem a fruição de direitos, principalmente de agentes não-estatais, e, por último, na ação

¹¹ ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

¹² JAGEDE, Ademola Oluborode. Arguing the Right to a Safe Climate under the UN Human Rights System. **International Human Rights Law Review**. v. 09, p. 184/212, 2020, p. 197. Disponível em: https://brill.com/view/journals/hrlr/9/2/article-p184_184.xml?language=en&ebody=pdf-63199. Acesso em: 25 abr. 2023.

de cumprir, demanda do Estado a adoção de medidas positivas que garantam os direitos humanos.¹³

A defesa do direito a um sistema climático seguro, ou de um clima seguro, tem sido provocada na tentativa de frear os avanços de uma crise climática, e defender a manutenção dos direitos humanos. Neste cerne, “é visando assegurar uma vida humana digna, saudável e segura que se constrói o conceito de direito à segurança climática”, que está em intrínseca conexão com os equilíbrios ecológicos e os processos de mitigação e adaptação dos efeitos nocivos das mudanças do clima.¹⁴ Como efeito, a estabilidade do clima global colabora para a efetivação de direitos tais quais a saúde, a alimentação, a igualdade, o acesso a água. Assim como, auxiliam no alcance da vida digna de grupos sociais como mulheres, indígenas, crianças, idosos etc.

Acerca da presente temática, César Gravito pontua algumas considerações quanto ao enfoque dos direitos humanos dentro da abordagem das mudanças climáticas. O autor menciona uma noção de “climatização dos direitos humanos”, que consiste na “tarefa de promover urgentemente a ação climática por meio de normas, estruturas e táticas baseadas em direitos”. Em um primeiro momento, tem-se a necessidade de abordar os efeitos do aquecimento global nos direitos humanos, que tem sido recortada por diversos instrumentos internacionais, como os mencionados. E para complementar, as ações de adaptação e mitigação devem estar alinhadas com a garantia destes direitos, e respeito aos limites planetários e as gerações futuras.¹⁵

Para a compreensão de um clima seguro, a ser integrado nas ciências jurídicas, como uma forma de tutela ambiental e de direitos, coloca-se aqui a noção do fenômeno da “ecologização dos direitos humanos”, semelhante a proposta anterior de Gravito sobre “climatização dos direitos humanos”. Mas nesse ponto, entende Fernanda Cavedon-Capdeville, a ecologização como um “pré-requisito para a dignidade humana e que o ser humano se realizar e realizar direitos dentro de um contexto ambiental”. Assim sendo, para

¹³ JAGEDE, Ademola Oluborode. Arguing the Right to a Safe Climate under the UN Human Rights System. **International Human Rights Law Review**. v. 09, p. 184/212, 2020, p. 206. Disponível em: https://brill.com/view/journals/hrlr/9/2/article-p184_184.xml?language=en&body=pdf-63199. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹⁴ BERTOLDI, Márcia Rodrigues; CORRÊA, Renata Xavier. O sistema climático seguro como direito humano tutelável na ordem internacional: análise a partir da ecologização dos direitos humanos. **Revista Thesis Juris**. v. 12, n. 01, p. 121/143, 2023, p. 137. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/thesisjuris/article/view/22080/10124>. Acesso em: 27 abr. 2023.

¹⁵ RODRIGUEZ-GARAVITO, César. The doughnut approach: how to climatize human rights. **Open Global Rights**. 2021. Disponível em: <https://www.openglobalrights.org/thedoughnut-approach-how-to-climatize-human-rights/?lang=English>. Acesso em: 25 abr. 2023.

fins de fruição de todos os direitos inerentes a condição humana, os processos ecológicos estão interligados a um nível de garantia de dignidade.¹⁶

Neste sentido, melhor explicam Leite, Beckhauser e Broetto:

A ecologização dos direitos humanos concilia a argumentação jurídica e simbólica da linguagem dos direitos humanos com a salvaguarda do meio ambiente e na reconstrução do sistema jurídico-ambiental, a partir de uma visão complexa das questões socioambientais, estabelecendo uma comunicação entre os direitos humanos e o sistema jurídico-ambiental por meio da ecologização. (...) a transformação ecológica dos Direitos Humanos perpassa a consideração de que as condições para o resguardo da vida humana (condições físicas das quais depende) são fundamentais. Assim, devem ser protegidas as circunstâncias ecológicas como um pré-requisito da vida humana e do seu bem-estar.¹⁷

Para o exercício dos direitos, como os citados na primeira parte do trabalho, é necessário que o ambiente ecológico esteja equilibrado para que a crise socioambiental não prejudique grupos vulneráveis a riscos climáticos. As estratégias de mitigação e adaptação do clima demandam a inclusão, nas ciências jurídicas, de um delineamento ecológico para a proteção dos direitos de ordem humana e fundamental. Inclui-se o clima seguro como o conjunto de todas as ações voltadas a trabalhar as mudanças climáticas com atenção nos direitos humanos, inerente a dignidade de qualquer sujeito, e a ecologização como um caminho para alcançar, no Direito Ambiental, este fim de proteção do humano e do ambiente.

A ecologização trabalha, então, a relação do homem com o meio ambiente, onde exige que o ser humano desenvolva consciência das suas ações com os limites planetários. Como tendência, deixa de ser visto como único na centralidade da tutela jurídica, uma vez que o meio que modifica também lhe prejudica a sobrevivência, pois: “o humano que se protege é um sujeito ecológico”.¹⁸ Nesta perspectiva de direitos humanos ecologizados, torna-se mais

¹⁶ CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. Jurisprudência ecologizada nas Cortes de Direitos Humanos: contribuições para a ecologização dos direitos humanos. In: CAVEDON-CAPDEVILLE, F. S.; LEITE, J. R. M.; DAROS, L. F.; MELO, M. E.; AYALA, P. A.; SILVEIRA, P. G. A (org.) **Ecologização do Direito Ambiental Vigente: rupturas necessárias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. p. 185-221, 2018, p. 188. Disponível em: https://www.academia.edu/38185761/Jurisprud%C3%Aancia_ecologizada_nas_Cortes_de_Direitos_Humanos_pdf. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹⁷ LEITE, José Rubens Morato; BECKHAUSER, Elisa Fiorini; BROETTO, Valeriana Augusta. Empresas e sustentabilidade: novos caminhos a partir da ecologização dos direitos humanos. In: LOPES, Ana Maria D'Ávila; JÚNIOR, Antonio Jorge Pereira; VASONCELOS, Mônica Carvalho (org.). **Direitos Humanos e Empresas em tempos da pandemia da COVID-19**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. p. 215/232, 2020, p. 230. Disponível em: <https://www.direitosdasminorias.com.br/wp-content/uploads/2021/11/Direitos-Humanos-e-Empresas-em-Tempos-da-Pandemia-daCOVID191.pdf#page=217>. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹⁸ CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. Jurisprudência ecologizada nas Cortes de Direitos Humanos: contribuições para a ecologização dos direitos humanos. In: CAVEDON-CAPDEVILLE, F. S.; LEITE, J. R. M.; DAROS, L. F.; MELO, M. E.; AYALA, P. A.; SILVEIRA, P. G. A (org.) **Ecologização do Direito Ambiental**

evidente a relação entre as externalidades negativas da mudança do clima com os impactos socioambientais. Nisto, “definem-se objetos e conceitos jurídicos (...) atuando o Direito como um meio de regulação social harmonizado com os ecossistemas naturais”, por meio de uma agenda ambiental que inclui os direitos da natureza.¹⁹

No parecer consultivo nº 23/17, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a pedido do Estado da Colômbia, destacou a interrelação dos direitos humanos com o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. É ressaltado que os valores da dignidade, igualdade e liberdade são núcleos essenciais para a realização plena dos direitos. Na mesma medida, destaca-se que a proteção eficaz do ambiente depende do exercício dos direitos inerentes da condição humana, especialmente para a formulação de políticas públicas locais. Destaca o tribunal que, “todos os direitos humanos são vulneráveis à degradação ambiental, no sentido de que o pleno desfrute de todos os direitos humanos depende de um meio propício”. Acrescentando ainda mais base teórica na relação meio ambiente e proteção dos direitos.²⁰

Desse modo, a ordenação no campo do direito humano a um clima seguro, é entendido como um reflexo mais ampliado e complexo da ecologização do direito, pois aumenta a lente no tratamento das mudanças climáticas para alcançar e somar a efetivação da fruição plena do ambiente equilibrado. Frisa-se que ecologizar os direitos humanos contribuem para o relacionamento entre sistema jurídico ambiental e proteção ecológica alinhada com os direitos essenciais ao exercício da vida digna. Enquanto o clima seguro é um instrumento que coloca neste entendimento as dimensões climáticas que impactam os direitos humanos. Ao fim, são entendimentos que se complementam para o enfrentamento da crise socioambiental.

Acerca do direito a um clima seguro no direito internacional, ainda não há um reconhecimento consolidado em Tratados ou Convenções. E mesmo com a dimensão de dados que correlacionem riscos climáticos entre populações, territórios e grupos sociais, os esforços para normatizar o direito humano a um sistema climático seguro ainda são incipientes. Caso fosse posto como um direito reconhecido, a contribuição seria no âmbito de

Vigente: rupturas necessárias. Rio de Janeiro: Lumen Juris. p. 185-221, 2018, p. 188. Disponível em: https://www.academia.edu/38185761/Jurisprud%C3%Aancia_ecologizada_nas_Cortes_de_Direitos_Humanos_.pdf. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹⁹ LEITE, José Rubens Morato; BECKHAUSER, Elisa Fiorini; BROETTO, Valeriana Augusta. Empresas e sustentabilidade: novos caminhos a partir da ecologização dos direitos humanos. In: LOPES, Ana Maria D'Ávila; JÚNIOR, Antonio Jorge Pereira; VASONCELOS, Mônica Carvalho (org.). **Direitos Humanos e Empresas em tempos da pandemia da COVID-19**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. p. 215/232, 2020, p. 227. Disponível em: <https://www.direitosdasminorias.com.br/wp-content/uploads/2021/11/Direitos-Humanos-e-Empresas-em-Tempos-da-Pandemia-daCOVID191.pdf#page=217>. Acesso em: 25 abr. 2023.

²⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Parecer Consultivo nº 23/17**. 2017, p. 25. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.

“particularizar os principais direitos e obrigações no contexto da mudança climática para que os detentores de direitos desfrutem e imponham obrigações aos Estados como portadores de deveres”.²¹ Neste ponto, poder-se-ia afirmar um deslocamento para a “climatização dos direitos humanos”, superando, para melhor recorte de fruição de direitos, a ecologização.

No cenário de enfrentamento da crise climática, com desdobramentos socioambientais, aos atores governamentais devem ser direcionadas obrigações específicas e pertinentes a problemática, como o reconhecimento dos deveres instituídos pelos instrumentos internacionais referentes aos direitos humanos, meio ambiente e mudança climática, internalização dos direitos humanos sobre mudança do clima no âmbito nacional. Além do desenvolvimento de abordagens que qualifiquem os impactos negativos dos eventos climáticos, de políticas que reduzam a emissão de gases de efeitos estufa, a articulação econômica para uma transição sustentável de proteção de grupos específicos e mais ameaçados pelos eventos extremos. Refere-se, portanto, a um alinhamento do aparato estatal para atendimento da ODS nº 13, sobre o dever de desenvolver uma ação climática, com adaptações e mitigações.²²

Neste sentido, é colocado em debate a oportunidade de responsabilizar Estados, empresas e indivíduos pela má gestão das políticas climáticas, através das normas jurídicas especializadas. A compreensão ampliada do direito a um clima seguro, permite a interconexão das agendas ambientais e de direitos humanos direcionadas a atender deveres de proteção de ambientes e grupos vulneráveis a mudanças climáticas. César Gravito acrescenta o trabalho dos pesquisadores, neste novo campo temático, para o desenvolvimento de conceitos, normas e doutrinas, exigidas por “essa abordagem holística do direito”. No entendimento do autor, focalizar a interdependência entre os mundos do humano e não-humano fornece fundamentos para um caminho promissor para o tratamento equitativo da emergência climática.²³

É apontada uma ampla contribuição de relatórios e documentos científicos, responsáveis por correlacionar o impacto negativo da mudança do clima com os direitos

²¹ JAGEDE, Ademola Oluborode. Arguing the Right to a Safe Climate under the UN Human Rights System. **International Human Rights Law Review**. v. 09, p. 184/212, 2020, p. 196. Disponível em: https://brill.com/view/journals/hrlr/9/2/article-p184_184.xml?language=en&ebody=pdf-63199. Acesso em: 25 abr. 2023.

²² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Climate Change and Human Rights**. 2015, p. 15. Disponível em: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9530/Climate_Change_and_Human_Rights_human-rights-climate-change.pdf.pdf?sequence=2&isAllowed. Acesso em: 25 abr. 2023.

²³ RODRIGUEZ-GARAVITO, César. The doughnut approach: how to climatize human rights. **Open Global Rights**. 2021. Disponível em: <https://www.openglobalrights.org/thedoughnut-approach-how-to-climatize-human-rights/?lang=English>. Acesso em: 25 abr. 2023.

humanos, de modo que prejudicam a fruição de direitos ligados a dignidade humana, especialmente para grupos e localidades com riscos climáticos. Porém, estes dados não acompanham a construção de um arcabouço normativo que assegure um clima seguro como pressuposto para o exercício de qualquer direito humano. Entendendo um sistema climático seguro como um conjunto de ações voltadas a manutenção de um ambiente saudável para a vida (humana ou não-humana), com a projeção de obrigações e responsabilidades próprias.

Por outro lado, o campo jurídico-ambiental possui movimentos que delimitam uma ecologização do direito, que representa irradiar o equilíbrio dos processos ecológico para a proteção do ambiente e do humano. Nesta perspectiva, com a inserção dos riscos climáticos nas ciências jurídicas, o próximo fenômeno proposto seria a “climatização dos direitos humanos”. Por meio dele ampliaria o debate para novas propostas de adaptação e mitigação para assegurar um clima seguro garantidor de direitos. Partindo disto, a próxima etapa do estudo se propõe a analisar o tratamento da presente questão a nível interno, no caso brasileiro.

3 ANÁLISE INTERNA SOBRE O DIREITO A UM CLIMA SEGURO

No âmbito nacional, a lei 12.187/09 é a instituidora da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Com ela são traçadas metas para redução de gases de efeito estufa como estratégia de mitigação e de adaptação frente a mudança climática. O artigo 2º introduz conceitos importantes que servem de norte para as medidas normativas, como no inciso II que refere a adaptação a partir da redução das vulnerabilidades de sistemas naturais e humanos. O artigo 3º, inciso I, coloca o dever de todos em atuar a fim de reduzir os impactos da desregulação climática, em favor das presentes e futuras gerações, o inciso III, traz considerações acerca dos diferentes contextos socioeconômicos de modo a atender de modo equitativo as diferentes populações e comunidades.²⁴

A mencionada norma introduz para o regime jurídico nacional a responsabilidade do Estado em desenvolver instrumentos a fim de lidar com a mudança climática, principalmente observando as vulnerabilidades que as externalidades negativas podem apresentar para o meio ambiente e o ser humano. A partir dela, segundo estudos do professor Gabriel Wedy, começa-

²⁴ BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm. Acesso em: 24 abr. 2023.

se a aprofundar conceitos técnicos, que fazem parte do estudo das ciências do clima, para o desenvolvimento de uma base legal legitimadora de políticas públicas.²⁵

É uma das primeiras leis a trazer um parâmetro de metas de redução de gases do efeito estufa com o objetivo de combater o aquecimento global, principal causa de desequilíbrio climático.²⁶ No entanto, a projeção feita para ser alcançada até 2020 foi posta como um compromisso nacional voluntário, sem vincular obrigatoriamente uma ação governamental concreta, o que gera até hoje uma fraca efetivação fática. Essencialmente em razão de ser uma lei de eficácia programática, a qual depende de arranjos políticos para sua implementação.²⁷

A referida norma é a base para fundamentação de políticas públicas que tracem estratégias de adaptação e mitigação dos efeitos do clima. Estas contribuições podem ser positivas para o estabelecimento de um sistema climático seguro. Neste sentido, encontra-se em tramitação, na Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição nº 37/21, que propõe incluir no texto constitucional a garantia à segurança climática. Os autores da proposta sugerem colocar no artigo 5º o meio ambiente e o clima seguro como direito fundamental constitucional, no artigo 170, inciso X, a segurança climática como princípio da ordem econômica e financeira, e no artigo 225, parágrafo 1º, vincular as ações adaptativas e mitigativas como alicerce para proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.²⁸

Delton de Carvalho e Joana Setzer, em estudos específicos acerca dos litígios climáticos para proteção da Amazônia, defendem que uma noção de clima estável como um direito fundamental implícito na Constituição. Para os autores, “um sistema climático estável é fundamental para a proteção de outros direitos fundamentais e que o direito a um clima estável merece ser reconhecido como um direito fundamental”. Nesta defesa, seria possível argumentar a presença de um direito a um clima seguro já presente no texto constitucional, ainda que tramite uma proposta para inclusão expressa na carta magna.²⁹

²⁵ WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. **Litígios climáticos: de acordo com o Direito Brasileiro, Norte-Americano e Alemão**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 370.

²⁶ BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm. Acesso em: 24 abr. 2023.

²⁷ SANTOS, André de Castro dos. Política Nacional sobre Mudança no Clima no Brasil: uma avaliação de instrumentos e de efetividade. **Revista de Políticas Públicas da UFPE**. n. 06, p. 01/25, 2021, p. 18. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicaspublicas/article/view/249458/37804>. Acesso em: 26 abr. 2023.

²⁸ BRASIL. Congresso Nacional Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 37 de 2021**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2201174. Acesso em: 25 abr. 2023.

²⁹ SETZER, Joana; CARVALHO, Délton Winter de. Climate litigation to protect the Brazilian Amazon: Establishing a constitutional right to a stable climate. **RECIEL – Review of European, Comparative &**

Não há, no caso brasileiro, um reconhecimento positivado do direito a um clima seguro, mas existe um começo de debate jurídico sobre esta possibilidade. Sarlet e Fensterseifer estudam o tema partindo da compreensão de um “mínimo existencial climático”, em que a integridade do clima é vista como um núcleo essencial do direito ao meio ambiente equilibrado. Trata-se do desenvolvimento de “um regime de direito-dever fundamental inerente à proteção ecológica”, que coloca na ordenação jurídica a configuração de deveres e obrigações com objetivo de garantir o sistema climático seguro.³⁰

É neste sentido, visando assegurar direitos inerentes a condição humana para uma vida digna, sustentável e com segurança que é proposta a segurança climática no estudo jurídico, para estabilização do clima global e garantia da fruição dos direitos humanos – a nível nacional dos direitos fundamentais. Para tanto, “a segurança climática pode ser abordada a partir de vieses específicos, centrados na água (segurança hídrica), no acesso a alimentos (segurança alimentar) na questão da energia (segurança energética)”, conforme explica Eloisa Loose.³¹ Assim, ressalta-se novamente para a conexão de deveres específicos como catalisadores de agendas climáticas.

O presente tema acaba por apresentar uma nova dimensão do direito ao meio ambiente a medida em que os efeitos climáticos interferem nos processos ecológicos e na qualidade de vida humana. Diante da crise climática, portanto, torna-se urgente a adoção de medidas que assegurem “condições climáticas íntegras, estáveis e seguras” considerando “o fato de que tal problema apresenta dimensão global”, de impacto, direto e indireto, nas vulnerabilidades sociais e ecológicas existentes.³²

O caminho para um clima seguro é o desenvolvimento de medidas adaptativas e mitigativas, principal alicerce para uma estabilidade global, nas políticas climáticas, conforme é mencionada a lei da PNMC para tratar dos efeitos adversos. Acerca do dever de mitigação, aponta Armando Rocha, para a obrigação dos Estados de “evitarem as emissões antropogênicas de GEE com origem em atividades que tenham lugar no seu território ou sob

International Environmental Law. V.30, n. 02, p. 197/206, 2021, p. 199. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/reel.12409>. Acesso em: 27 abr. 2023.

³⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 318.

³¹ LOOSE, Eloisa Beling. Clima e segurança no Brasil: o papel da imprensa na discussão e fomento de políticas públicas. In: ABDENUR, Adriana Erthal; KUELE, Giovanna; AMORIM, Alice (ed.). Clima e segurança na América Latina e Caribe. Instituto Igarapé, p. 67-78, 2019, p. 68. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2019/12/2019-12-02-publication-Clima-and-Security-PT-web.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

³² SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 319.

sua jurisdição”.³³ Na mencionada lei, objeto deste estudo, a mitigação das emissões dos gases do efeito estufa é colocado como principal objetivo, no artigo 12, com projeção de redução entre 36,1% a 38,9%, a serem atingidas até o ano de 2020.

Dessa forma, para que as medidas de mitigação sejam efetivas, existem mecanismos legais a serem incorporados no ordenamento jurídico: fixação de metas, instrumentos de mercado e financiamento. Primeiro, o estabelecimento de metas decorre especialmente em razão da urgência de tratar a mudança do clima no cenário de crescentes riscos climáticos e eventos extremos.³⁴ Como apontado, o caso brasileiro possui este elemento instituído em norma, inclusive, após o Acordo de Paris de 2015, o país passou a se comprometer com o cumprimento das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC), com o compromisso de reduzir os gases do efeito estufa em 37% até 2025 e em 43% até 2030.³⁵

O Acordo de Paris, internalizado pelo Decreto 9.073/17, traz, no artigo 2º, uma meta global consistente em manter a temperatura média terrestre abaixo de 02°C em relação aos níveis pré-industriais, e unir esforços internacionais para que a média não fique acima de 1,5°C, conforme alertado pelo IPCC. Temperatura esta que manteria o sistema climático em um contexto de maior segurança para adaptações e mitigações.³⁶ O Brasil, assim, reconheceu como instrumento de enfrentamento a mudança climática a tentativa ambiciosa de reduzir as emissões de gases geradores do efeito estufa e manter uma temperatura global segura.

Com relação aos instrumentos de mercado e financiamento, a lei da PNMC, no artigo 4º, inciso VIII, prevê a promoção de um Mercado Brasileiro de Redução de Emissão (MBRE). No artigo 5º, inciso VII, é prevista a utilização de instrumentos financeiros e econômicos para promoção de ações de adaptação e mitigação à mudança do clima, e no artigo 6º, inciso II, a disposição como instrumento da PNMC o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, e nos incisos X e XI, os mecanismos financeiros e econômicos de âmbito nacional e internacional.³⁷ O Acordo de Paris, nos artigos 6º e 9º, também disciplina a matéria

³³ ROCHA, Armando. Alterações Climáticas. In: GOMES, Carla Amado; OLIVEIRA, Heloísa (org). **Tratado de Direito do Ambiente**. v. II. Lisboa: CJP/CIDP, 2020, p. 51. Disponível em: <https://backoffice-icjp.hypnotic.agency/wp-content/uploads/2022/12/Livro-TDA-vol2-Total.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023.

³⁴ Idem, p. 42.

³⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Documento-base para subsidiar os diálogos estruturados sobre a elaboração de uma estratégia de implementação e financiamento da contribuição nacionalmente determinada do Brasil ao Acordo de Paris**. 2017, p. 12. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80051/NDC/documento_base_ndc_2_2017.pdf. Acesso em: 25 abr. 2023.

³⁶ BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.073, de 25 de junho de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm. Acesso em: 24 abr. 2023.

³⁷ BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 24 abr. 2023.

por meio de um financiamento climático, com aportes de países desenvolvidos para nações com menos recursos econômicos traçarem suas próprias metas climáticas.³⁸

No tratamento das medidas adaptativas do clima, parte-se do contexto de que as alterações climáticas estão em curso e se torna pouco possível evitá-las por completo. Com isto, os governos e a sociedade devem estabelecer formas de se adaptarem aos impactos que forem irreversíveis ambientalmente. Nas palavras de Armando Rocha, é “abrandar o fluxo e prevenir a “interferência perigosa” com o sistema climático” e definir um “nível tolerável de interferência” no clima.³⁹

A PNMC estabelece, a partir dos artigos 4º, inciso V, artigos 5º, inciso III, IV e VI, alínea “c”, como pretende direcionar um regime de adaptação climática no país. É proposta a participação e colaboração inclusiva de agentes econômicos e sociais, principalmente dos grupos sensíveis aos riscos climáticos, nas pautas pertinentes aos seus interesses. Bem como, o comprometimento com a redução dos efeitos negativos provocados pela mudança do clima, e a integração a nível local, regional e nacional de uma agenda climática. A identificação das vulnerabilidades sociais e ambientais para adoção de medidas próprias em termos adaptativos, e ressalta a importância do uso de tecnologias e instrumentos econômicos para tornar efetivo o trabalho enfrenta a mudança do clima.⁴⁰

Mais bem sintetizado por Armando Rocha, acerca da relação entre mitigação e adaptação:

(...) se compreende que o segundo pilar do regime jurídico das alterações climáticas seja o da adaptação, isto é, o conjunto de políticas destinadas a preparar a sociedade para os efeitos inevitáveis das alterações climáticas, presentes ou futuros, as quais se enquadram nos deveres de proteção que o Estado tem para com os seus cidadãos e qualquer indivíduo no seu território ou jurisdição. Assim, enquanto as políticas de mitigação têm por objetivo reduzir os efeitos e a probabilidade de danos causados pelas alterações climáticas, já as políticas de adaptação visam em geral reduzir a exposição e vulnerabilidade dos indivíduos e espaços aos efeitos das alterações climáticas.⁴¹

³⁸ BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.073, de 25 de junho de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm. Acesso em: 24 abr. 2023.

³⁹ ROCHA, Armando. Alterações Climáticas. In: GOMES, Carla Amado; OLIVEIRA, Heloísa (org). **Tratado de Direito do Ambiente**. v. II. Lisboa: CJP/CIDP, 2020, p. 82. Disponível em: <https://backoffice-icjp.hypnotic.agency/wp-content/uploads/2022/12/Livro-TDA-vol2-Total.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023.

⁴⁰ BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm. Acesso em: 24 abr. 2023.

⁴¹ ROCHA, Armando. Alterações Climáticas. In: GOMES, Carla Amado; OLIVEIRA, Heloísa (org). **Tratado de Direito do Ambiente**. v. II. Lisboa: CJP/CIDP, 2020, p. 82. Disponível em: <https://backoffice-icjp.hypnotic.agency/wp-content/uploads/2022/12/Livro-TDA-vol2-Total.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023.

A crise climática, portanto, é capaz de produzir efeitos que vão além do dano ambiental e atingem também o núcleo essencial da vida humana, qual seja: a dignidade. Os impactos negativos advindos da instabilidade do clima terminam por prejudicar a fruição de direitos de ordem humana e fundamental, atingindo de modo desigual e desproporcional grupos e localidades com vulnerabilidade. O direito a garantia de um sistema climático seguro surge como contraponto aos efeitos adverso da mudança do clima, para que se amplie uma agenda ambiental atenta com a estabilidade climática como meio para efetivação de outros direitos (humanos e fundamentais), e articulação para adaptação e mitigação do clima.

4 CONCLUSÕES ARTICULADAS

- 1) Conclui-se por meio deste estudo, que em termos normativos, tanto nacional quanto internacional, não há um reconhecimento pleno do direito a um clima seguro. Porém, tem surgido aportes conceituais para a instituição de deveres de adaptação e mitigação, com viés de proteção a direitos humanos.
- 2) Para isso, ter-se-ia o fenômeno da “climatização dos direitos humanos”, em que irradiaria para a ciência jurídica o tratamento climático como base para fundamentar uma tutela especial dos impactos negativos a mudanças do clima.
- 3) Apesar disto, a ecologização dos direitos humanos encontra-se mais bem desenvolvida no Direito Ambiental moderno, promovendo fundamentos de proteção do equilíbrio ecológico para garantia da dignidade humana, em que se incluem na tutela jurídica a natureza e o ser humano.
- 4) O que pretende a doutrina recente, com a climatização do direito, é somar aos direitos humanos e fundamentais uma regulação própria dos efeitos nocivos que eventos climáticos provocam em grupos e ecossistemas vulneráveis.
- 5) No mesmo sentido é concluído que o reconhecimento de um direito a um clima seguro pode representar um horizonte positivo para a regulação do tratamento às mudanças do clima, com atenção especial aos direitos humanos e sistemas vulneráveis.

REFERÊNCIAS

BERTOLDI, Márcia Rodrigues; CORRÊA, Renata Xavier. O sistema climático seguro como direito humano tutelável na ordem internacional: análise a partir da ecologização dos direitos humanos. **Revista Thesis Juris**. v. 12, n. 01, p. 121/143, 2023. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/thesisjuris/article/view/22080/10124>. Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 37 de 2021**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2201174. Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Documento-base para subsidiar os diálogos estruturados sobre a elaboração de uma estratégia de implementação e financiamento da contribuição nacionalmente determinada do Brasil ao Acordo de Paris**. 2017. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80051/NDC/documento_base_ndc_2_2017.pdf. Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.073, de 25 de junho de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm. Acesso em: 24 abr. 2023.

CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. Jurisprudência ecologizada nas Cortes de Direitos Humanos: contribuições para a ecologização dos direitos humanos. In: CAVEDON-CAPDEVILLE, F. S.; LEITE, J. R. M.; DAROS, L. F.; MELO, M. E.; AYALA, P. A.; SILVEIRA, P. G. A (org.) **Ecologização do Direito Ambiental Vigente: rupturas necessárias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. p. 185-221, 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/38185761/Jurisprud%C3%Aancia_ecologizada_nas_Cortes_de_Direitos_Humanos_pdf. Acesso em: 25 abr. 2023.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS (CDH). **Resolution7/23**. Human rights and climate change. 2008. Disponível em: https://ap.ohchr.org/documents/e/hrc/resolutions/a_hrc_res_7_23.pdf. Acesso em: 19 abr. 2023.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS (CDH). **Resolution76/300**. The human right to a clean, healthy and sustainable environment. 2022. Disponível em: <https://www.un.org/en/ga/76/resolutions.shtml>. Acesso em: 20 abr. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Parecer Consultivo nº 23/17**. 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Pedido de parecer consultivo**. 2023. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_1_2023_pt.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.

JAGEDE, Ademola Oluborode. Arguing the Right to a Safe Climate under the UN Human Rights System. **International Human Rights Law Review**. v. 09, p. 184/212, 2020. Disponível em: https://brill.com/view/journals/hrlr/9/2/article-p184_184.xml?language=en&ebody=pdf-63199. Acesso em: 25 abr. 2023.

LEITE, José Rubens Morato; BECKHAUSER, Elisa Fiorini; BROETTO, Valeriana Augusta. Empresas e sustentabilidade: novos caminhos a partir da ecologização dos direitos humanos. In: LOPES, Ana Maria D'Àvila; JÚNIOR, Antonio Jorge Pereira; VASONCELOS, Mônica Carvalho (org.). **Direitos Humanos e Empresas em tempos da pandemia da COVID-19**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. p. 215/232, 2020, p. 230. Disponível em: <https://www.direitosdasminorias.com.br/wp-content/uploads/2021/11/Direitos-Humanos-e-Empresas-em-Tempos-da-Pandemia-daCOVID191.pdf#page=217>. Acesso em: 25 abr. 2023.

LOOSE, Eloisa Beling. Clima e segurança no Brasil: o papel da imprensa na discussão e fomento de políticas públicas. In: ABDENUR, Adriana Erthal; KUELE, Giovanna; AMORIM, Alice (ed.). Clima e segurança na América Latina e Caribe. Instituto Igarapé, p. 67-78, 2019. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2019/12/2019-12-02-publication-Clima-and-Security-PT-web.pdf>. Acesso em 27 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Acordo de Paris**. 2015. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Climate Change and Human Rights**. 2015. Disponível em: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9530/Climate_Change_and_Human_Rights_umano-rights-climate-change.pdf.pdf?sequence=2&%3BisAllowed. Acesso em: 25 abr. 2023.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Relatório sobre Desenvolvimento Humano**. 2020. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2020ptpdf.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (IPCC). **Climate Chance 2022**. Disponível em: https://report.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (IPCC). **Climate Chance 2023**. Disponível em:

https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf.pdf
Acesso em 21 abr. 2023.

ROCHA, Armando. Alterações Climáticas. In: GOMES, Carla Amado; OLIVEIRA, Heloísa (org). **Tratado de Direito do Ambiente**. v. II. Lisboa: CJP/CIDP, 2020. Disponível em: <https://backoffice-icjp.hypnotic.agency/wp-content/uploads/2022/12/Livro-TDA-vol2-Total.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023.

RODRIGUEZ-GARAVITO, César. The doughnut approach: how to climatize human rights. **Open Global Rights**. 2021. Disponível em: <https://www.openglobalrights.org/thedoughnut-approach-how-to-climatize-human-rights/?lang=English>. Acesso em: 25 abr. 2023.

SANTOS, André de Castro dos. Política Nacional sobre Mudança no Clima no Brasil: uma avaliação de instrumentos e de efetividade. **Revista de Políticas Públicas da UFPE**. n. 06, p. 01/25, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicaspUBLICAS/article/view/249458/37804>. Acesso em: 26 abr. 2023 BRASIL. Congresso Nacional Câmara dos Deputados.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

SETZER, Joana; CARVALHO, Délton Winter de. Climate litigation to protect the Brazilian Amazon: Establishing a constitutional right to a stable climate. **RECIEL – Review of European, Comparative & International Environmental Law**. V.30, n. 02, p. 197/206, 2021. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/reel.12409>. Acesso em: 27 abr. 2023.

WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. **Litígios climáticos: de acordo com o Direito Brasileiro, Norte-Americano e Alemão**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

O TURISMO COMO SERVIÇO ECOSISTÊMICO CULTURAL NA POLÍTICA PÚBLICA REDETRILHAS

LAURA RUDZEWICZ

Pós-Doutoranda no PPGDIR/Universidade de Caxias do Sul (UCS), Doutora em Geografia pela UFRGS, Docente da Universidade Federal de Pelotas (UFPel)

ALEXANDRE ALTMANN

Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra, Portugal, Instituto Curicaca

1. INTRODUÇÃO

A noção de serviços ecossistêmicos (SEs) recebeu atenção em escala global a partir de 2005, com a publicação do relatório intitulado Avaliação Ecosistêmica do Milênio (AEM, ou no original *MEA - Millennium Ecosystem Assessment*), sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU). A partir disso, sua aplicação passa a ocorrer fora do meio acadêmico-científico, com repercussão em instituições, governos e normas voltadas para o tema, disseminando-se pelo mundo todo. Serviços ecossistêmicos, na definição da AEM, são os benefícios que as pessoas obtêm, direta ou indiretamente, dos ecossistemas.

No Brasil, o tema avança tanto no meio científico quanto jurídico, principalmente com a promulgação da Lei 14.119, de 13 de janeiro de 2021, a qual institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA) e o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA). A PNPSA conceitua os SEs em seu art. 2º, inciso II, como benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais, nas modalidades de provisão, suporte, regulação e culturais. Os serviços ecossistêmicos culturais (SECs), segundo ainda a PNPSA, são “os que constituem benefícios não materiais providos pelos ecossistemas, por meio da recreação, do turismo, da identidade cultural, de experiências espirituais e estéticas e do desenvolvimento intelectual, entre outros.” (art. 2º, inciso II, alínea “d”). Com efeito, o turismo e a recreação são benefícios imateriais dos ecossistemas dos quais as pessoas usufruem quando visitam as áreas naturais.

Diversos estudos apontam contribuições do turismo para a conservação dos ecossistemas e da biodiversidade. Entretanto, ainda são escassos na literatura científica os

estudos que tratam do turismo e da recreação como modalidades de SECs e como eles podem atestar a capacidade dos ecossistemas em contribuir para o bem-estar humano, por meio da experiência estética, cognitiva, espiritual e/ou recreativa oportunizada pelo turismo na natureza.

Isso traz como hipótese que existem limitações na compreensão dos SECs relacionados com o turismo na natureza, sobretudo no âmbito jurídico e nas políticas públicas brasileiras.

Compreendendo a relevância do debate sobre os SEs e sua inserção nas políticas públicas que interagem valorização do capital natural e bem-estar humano, trata-se de aproximar os conhecimentos teórico-jurídicos relacionados ao tema à abordagem geográfica do turismo. O turismo, entendido enquanto fenômeno sociocultural complexo, com implicações multiescalares e multidimensionais (socioculturais, econômicos, ambientais, espaciais, políticos, etc) nos territórios, e que, portanto, assume compromissos frente aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS - ONU).

Nesse estágio inicial da pesquisa, postula-se como problema: de que forma o turismo tem sido considerado nos instrumentos jurídicos brasileiros relativos aos SEs? E como isso se reflete nas políticas públicas que vinculam capital natural e bem-estar humano?

O objetivo da presente tese¹ é investigar, teoricamente, o reconhecimento do turismo nos instrumentos jurídicos voltados aos SEs, e refletir como tem se dado essa incorporação nas políticas públicas a partir da RedeTrilhas enquanto estudo de caso.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Com a publicação do relatório Avaliação Ecosistêmica do Milênio, em 2005, a noção de serviços ecossistêmicos popularizou-se em escala global, sendo compreendida como os benefícios que os humanos obtêm dos ecossistemas para a manutenção do seu bem-estar. Eles são divididos em serviços de suporte, de provisão, de regulação e culturais². Esse mesmo entendimento e classificação estão presentes na Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA) - Lei 14.119/2021.

A categoria dos serviços ecossistêmicos culturais (SECs) é definida como “os benefícios não materiais que as pessoas obtêm dos ecossistemas por meio do enriquecimento espiritual,

¹ Esta pesquisa está vinculada a atuação cooperada de pesquisadores junto ao Núcleo de Inovação e Desenvolvimento (NID) – Observação, Desenvolvimento e Inteligência Turística e Territorial (ODITT), da Universidade de Caxias do Sul (UCS).

² MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT - MEA. Ecosystems and Human Well-Being. Synthesis, 2005. Disponível em: <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

desenvolvimento cognitivo, reflexão, recreação e experiências estéticas”³. A Lei 14.119/2021 segue essa definição, nomeando explicitamente a recreação e o turismo entre os SECs. Esses benefícios relacionam-se com a melhoria da qualidade de vida das populações, advindos das práticas de turismo, lazer, recreação, esportes e contemplação paisagística em áreas verdes, legalmente protegidas ou não, urbanas e não urbanas⁴.

A literatura científica sobre o tema tem tratado de avançar com o mapeamento, mensuração e avaliação dos SEs, dentre os quais o sistema de classificação do *Common International Classification of Ecosystem Services* (CICES), que propôs uma classificação internacional comum dos diferentes tipos de serviços ecossistêmicos⁵. Nesse documento os SECs são entendidos como “todos os produtos dos ecossistemas (bióticos e abióticos) que são imateriais, e normalmente não-competitivos e não-consumptivos, e que afetam os estados físicos e mentais das pessoas”⁶. O CICES trata de incluir todas as formas pelas quais os sistemas vivos contribuem ou permitem que os benefícios culturais sejam realizados, sendo eles experimentados *in situ* ou de forma remota, *outdoor* ou *indoor*, com interações diretas ou indiretas, dependentes ou não da presença do sistema de vida, correspondendo a experiências mais físicas e ativas ou passivas e intelectuais na interação com os ecossistemas. Entretanto, as pesquisas jurídicas sobre os SECs são ainda incipientes. Existe, ainda, uma dificuldade na apreensão, mensuração e valoração de tais benefícios intangíveis provenientes da relação entre processos ecológicos e sociais. Isso porque se relacionam com as percepções individuais no contato com a natureza, envolvendo uma gama complexa de anseios, motivações e valores mutáveis relativos à paisagem⁷.

O estímulo a pesquisa científica sobre a valoração dos SEs e o desenvolvimento de metodologias que deem suporte à execução, monitoramento, verificação e certificação dos projetos está previsto na PNPSA. Nesse sentido, aponta-se para o desafio de colaboração entre os diversos campos do conhecimento científico para que o conceito de SE seja efetivamente incorporado nas políticas públicas brasileiras. A adoção de abordagens interdisciplinares sobre

³ MEA, op. cit, p. 40.

⁴ SANCHO-PIVOTO, A.; RAIMUNDO, S.; ALVES, A. F.; TONE, R. de L. A. Serviços ecossistêmicos culturais em áreas protegidas: uma revisão da literatura. CULTUR - v. 16, n. 01, 2022, p. 1 -31. DOI: [10.36113/cultur.v16i1.3270](https://doi.org/10.36113/cultur.v16i1.3270)

⁵ ALTMANN, A. Instrumentos jurídicos para a tutela dos serviços ecossistêmicos. Tese de Doutorado (Doutorado em Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI), Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, 2019. 422 p.

⁶ COMMON INTERNATIONAL CLASSIFICATION OF ECOSYSTEM SERVICES - CICES. Guidance V5.1, 2018. p. 10. Disponível em: <https://cices.eu/content/uploads/sites/8/2018/01/Guidance-V51-01012018.pdf>. Acesso em: 04 ago 2022.

⁷ SANCHO-PIVOTO et al., op. cit.

o tema, sob uma visão integradora da natureza e dos valores e serviços por ela aportados ao bem-estar das sociedades, pode contribuir para a gestão ambiental e o ordenamento territorial⁸.

Diversos estudos aproximam SECs e turismo no sentido de testar métodos de mensuração e valoração dos serviços ecossistêmicos, geralmente sob a perspectiva dos valores monetários/econômicos, a exemplo da disposição das pessoas a pagarem por serviços prestados pelos ecossistemas. O método de custo de viagem, por exemplo, trata de investigar o valor dos serviços ecossistêmicos a partir do valor de uso recreativo associado aos atributos naturais de determinados locais que atraem visitantes, no qual os gastos da viagem são considerados na composição do preço que o visitante se dispõe a suportar para usufruir dos serviços ecossistêmicos existentes no local⁹. Mas há também outros valores não monetários que outorgam os usuários aos serviços de turismo e recreação durante a visitação as áreas naturais: “o ar puro, a beleza cênica, o clima fresco, o contato com a natureza e a paz que experimentam no lugar, a possibilidade de realizar caminhadas em contato com a natureza e outras”¹⁰. O fato dos SECs lidarem com aspectos como cultura e experiência, com alto grau de imaterialidade e subjetividade, torna complexa sua quantificação, o que nem sempre pode ser expressado em valores econômicos¹¹.

Outros estudos sinalizam para a importância da identificação e localização espacial dos SECs, sob a perspectiva de como a paisagem e seus serviços são percebidos pelos turistas. Isso permite identificar as áreas de potencial desenvolvimento turístico, auxiliando na implementação das políticas de gestão da paisagem, com o intuito de estimular formas mais acessíveis e múltiplas de experiência e usufruto dos SECs, tratando de mitigar as tensões entre residentes e turistas nas áreas de expressivo valor turístico¹².

Um exemplo interessante são os manguezais, fortemente ameaçados pelos avanços da aquicultura, agricultura e expansão urbana no mundo todo, sendo hoje reconhecidos como um dos ecossistemas mais importantes do mundo para o conjunto de serviços ecossistêmicos que prestam as sociedades, incluindo serviços de provisão (ex: melhoria da pesca) e regulação (ex:

⁸ SILVA, M. L. N.; MANSUR, K. L.; NASCIMENTO, M. A. L. Serviços Ecossistêmicos da Natureza e sua Aplicação nos Estudos da Geodiversidade: uma Revisão. Anuário do Instituto de Geociências – UFRJ, 41(2), 2018, p. 699-709. P. 707. DOI: http://dx.doi.org/10.11137/2018_2_699_709

⁹ ALTMANN, op. cit., p. 131.

¹⁰ BALLESTERO, M. H.; BALLESTERO, R. H. Valoración de los servicios ecosistemicos de recreacion y turismo: un mecanismo para el desarrollo sustentable de la reserva forestal Grecia, Costa Rica. *Economia & Sociedad*, Vol. 26, N° 59, enero-junio, 2021, p. 1 -20. P. 18. DOI: <http://dx.doi.org/10.15359/ays.26-59.4>

¹¹ SANCHO-PIVOTO et al., op. cit., p. 19.

¹² ZODERER, B. M.; TASSER, E.; ERB, K.-H.; STANGHELLINI, P. S. L.; TAPPEINER, U. Identifying and mapping the tourists' perception of cultural ecosystem services: A case study from an Alpine region. *Land Use Policy*, n. 56, 2016, p. 251–261. P. 259. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.05.004>

armazenamento e sequestro de carbono)¹³. Mas a sua importância para os serviços culturais, incluindo o uso recreativo e turístico desses ecossistemas, tem recebido pouca atenção na revisão científica, apesar de chamar a atenção localmente pelo elevado número de visitantes e os valores monetários que aportam. Assim, Spalding e Parrett¹⁴ encorajam à inserção da perspectiva dos serviços ecossistêmicos associados à recreação e turismo no planejamento e gestão dos recursos naturais, apontando para a necessidade de estudos que avancem quanto aos benefícios que geram para a saúde e bem-estar humano, emprego, meios de subsistência alternativos e valorização social.

Dessa forma, justifica-se a intersecção dos temas abordados neste estudo – serviços ecossistêmicos, turismo, políticas públicas e bem-estar humano – diante da agenda dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), lançada pela ONU em 2015, a ser implementada pelos países até 2030. A importância da manutenção dos serviços dos ecossistemas consta principalmente no Objetivo 15 (ODS-15), relacionado aos esforços de proteção, recuperação e promoção do uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gestão sustentável das florestas, reversão da degradação da terra e perda da biodiversidade¹⁵. Com a instauração da PNPSA, o ODS-15 passa a contemplar o cerne da agenda verde brasileira¹⁶, apesar de ainda apresentar grandes lacunas na implementação dos dispositivos constitucionais, quando comparada ao papel predominante da agenda marrom¹⁷ na política ambiental do Brasil¹⁸. Conforme documento da *World Tourism Organization*¹⁹, o turismo, por sua vez, tem potencial para contribuir, direta ou indiretamente, para o alcance de todos os ODS, mas consta explicitamente enquanto meta nos ODS-8 (crescimento econômico inclusivo e sustentável), ODS-12 (produção e consumo sustentáveis) e ODS-14 (uso sustentável de oceanos e recursos

¹³ SPALDING, M.; PARRETT, C. L. Global patterns in mangrove recreation and tourism. *Marine Policy*, 110, 2019, p. 1-8. P. 1. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103540>

¹⁴ SPALDING, PARRETT, op. cit., p. 7.

¹⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU BRASIL. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> 03 ago. 2022. Acesso em: 03 ago. 2022.

¹⁶ A agenda verde corresponde a uma série de instrumentos jurídicos que visam a proteção da fauna e da flora, e a conservação e a restauração dos ecossistemas e da biodiversidade (MARINA, ALTMANN, 2022).

¹⁷ A agenda marrom corresponde a uma série de medidas de combate à poluição (licenciamento, padrões de emissão, responsabilização dos poluidores, etc.) e instrumentos relacionados à gestão ambiental urbana (resíduos sólidos, saneamento básico, controle da poluição por veículos automotores, etc.). (MARINA, ALTMANN, 2022).

¹⁸ MARINA, C.; ALTMANN, A. Certificação ecossistêmica como estratégia de sustentabilidade para a mineração de basalto no bioma mata atlântica no RS. In: BENJAMIN, A. H. V.; AKAOUI, F. R. V. (Orgs.). Paz com a natureza: o direito pela resiliência ecológica. E-Book Teses de profissionais e estudantes de Graduação e de Pós-Graduação. 27º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental. São Paulo: Instituto O Direito por Um Planeta Verde, 2022. p. 388- 408.

¹⁹ WORLD TOURISM ORGANIZATION – UNWTO. Turismo e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Trad. Ministério do Turismo. Brasília: MTUR, 2019. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/images/pdf/Publica%C3%A7%C3%B5es/2020/Turismo-e-os-Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustent%C3%A1vel-Final-WEB.PDF>. Acesso em 06 abr. 2023.

marinhos). Nesse documento, o turismo sustentável é entendido como estratégia de conservação e preservação dos ecossistemas terrestres (ODS-15), contribuindo com os esforços de redução do desperdício e do consumo, no estímulo a valorização da biodiversidade e nas atividades de conscientização ambiental.

Entre os produtos e segmentos turísticos em evidência no período pós-pandemia, a visita a Unidades de Conservação (UCs) tem se destacado. Com efeito, as pessoas estão cada vez mais buscando atividades de recreação na natureza. Uma forma de impulsionar essa tendência são as parcerias público-privadas (PPPs) para os serviços de apoio à visitação em UCs. Essa estratégia tem o potencial de incrementar o turismo em locais onde ele ainda é incipiente, gerando investimentos nos segmentos de turismo na natureza/ecoturismo. As PPPs que estimulam a visitação em áreas naturais são apontadas como prioritárias na retomada do turismo no Brasil, impulsionando principalmente o turismo doméstico local e nacional²⁰, tendo em vista o vasto capital natural do País.

Uma tendência que já vinha ocorrendo mesmo antes da pandemia, com o aumento expressivo no número de visitantes registrado nas UCs nas últimas duas décadas, bem como no aumento dos gastos dos turistas junto as comunidades de entorno. O ICMBio²¹ informou 12,4 milhões de visitas em 2018, nas 120 UCs abertas à visitação (dentre 335 UCs federais), sendo que esse dado representava 1,9 milhões em 2000. Esse relatório estimou que os visitantes gastaram cerca de R\$ 2,4 bilhões nos municípios de acesso às UCs, além da geração de empregos e impostos, inferindo que a cada R\$1 investido, produziu R\$ 15 em impactos econômicos do turismo na gestão das UCs e nas economias das regiões adjacentes. Entretanto, para o Instituto Semeia²², o aumento médio informado pelo ICMBio - de 13% anuais entre os anos 2008-2017, e ainda mais expressivo, entre os anos 2018-2019 (aumento de 24%) precisam ser analisados criticamente, uma vez que o número de UCs que informa os dados relativos à visitação aumentou de 27 unidades em 2007 para 137 em 2019, recebendo cerca de 13,1 milhões de visitas nesse último ano analisado; porém 75% desse fluxo concentra-se em apenas oito UCs. Com isso, estima-se que os parques naturais brasileiros representam de R\$ 8 a 10

²⁰ BENI, M. C. Turismo e Covid-19: algumas reflexões. *Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade*, 12 (3 - Especial Covid19), 2020, p. 1-23. DOI: <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v12i3a02>

²¹ ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Contribuições do turismo em Unidades de Conservação para a economia brasileira: efeitos dos gastos dos visitantes em 2018*. 3 ed. Brasília - DF: ICMBIO, 2019. 19 f. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/contribui-c3-a7-c3-b5es-economicas-do-turismo-final-web-pdf>. Acesso em: 11 abr. 2023.

²² INSTITUTO SEMEIA. *Parques como vetores de desenvolvimento para o Brasil: ecoturismo e potencial econômico do patrimônio natural brasileiro*. São Paulo: Instituto Semeia, 2021. 61 p. Disponível em: https://semeia.org.br/wp-content/uploads/2022/10/2021_ParquesComoVetoresdeDesenvolvimentoParaoBrasil.pdf. Acesso em: 11 abr. 2023.

bilhões do PIB brasileiro (compreendendo número de visitantes, gastos totais e impacto econômico), gerando cerca de 209 mil empregos, ainda que esses dados sejam considerados subestimados devido à ausência de um monitoramento padronizado da visitação nos parques²³.

Isso revela um crescente interesse da sociedade brasileira pelas práticas de turismo e recreação em contato com a natureza, contribuindo para uma (re)valorização do capital natural presente nas áreas naturais, especialmente nas Unidades de Conservação da Natureza. Mas o aumento da visitação só tem sentido se trouxer visibilidade e conscientização para a importância da conservação ambiental, a disseminação de práticas sustentáveis, o empoderamento das comunidades locais na composição da oferta de produtos e serviços turísticos, impulsionando o desenvolvimento econômico, social e cultural do País, além de reforçar o papel dos parques na saúde pública²⁴.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho, de caráter exploratório e qualitativo, está baseado na revisão de literatura científica e dos instrumentos jurídicos sobre os SEs e sua incorporação nas políticas públicas, sob a perspectiva da abordagem geográfica do turismo.

O estudo se compõe, em um primeiro momento, de pesquisa bibliográfica, com o intuito de buscar o aporte teórico sobre os SEs, em especial os SECs, e o reconhecimento do turismo nesse debate interdisciplinar. Em um segundo momento, a pesquisa documental em fontes primárias como leis (notadamente a Lei 14.119/ 2021- PNPSA²⁵), para reconhecimento das formas de aplicação do sistema normativo-institucional nas políticas públicas em que o turismo seja considerado um importante SE na valorização do capital natural e promoção do bem-estar humano.

Para isso, a política pública da RedeTrilhas é tomada como estudo de caso. Denominada Rede Nacional de Trilhas de Longo Curso e Conectividade, ela foi oficialmente instituída como política pública pela Portaria Conjunta nº 407, de 19 de outubro de 2018²⁶, que integra os Ministérios do Meio Ambiente (MMA), do Turismo (MTUR) e o Instituto Chico Mendes de

²³ INSTITUTO SEMEIA, op. cit.

²⁴ INSTITUTO SEMEIA, op. cit.

²⁵ Muito embora existam diversas normas estaduais e municipais versando sobre PSA – além da PNPSA – não há no Brasil uma legislação específica sobre a valorização dos SECs. Mesmo a Lei 14.119/2021 não tratou da matéria, apesar de os SECs estarem contemplados no conceito de serviços ecossistêmicos trazidos no art. 2º, inciso II, alínea ‘d’. Isso demonstra uma lacuna normativa no ordenamento jurídico brasileiro que deve urgentemente prever instrumentos e políticas de valorização do capital natural ligados aos SECs.

²⁶ Portaria Conjunta nº 407, de 19 de outubro de 2018 (MMA, MTUR, ICMBIO): institui a Rede Nacional de Trilha de Longo Curso e Conectividade (RedeTrilhas).

Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Posteriormente, a Portaria Conjunta nº 500, de 15 de setembro de 2020²⁷, estabeleceu os critérios para adesão à RedeTrilhas. Essa rede surge do desdobramento do Programa Nacional de Conectividade de Paisagens (CONNECTA)²⁸, o qual tem como objetivos principais ampliar e fortalecer a gestão do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e outros espaços territoriais especialmente protegidos por meio da conectividade de paisagens, de forma a reduzir a degradação e a fragmentação dos ecossistemas e promover práticas de produção e consumo sustentáveis que incentivem as sinergias entre conservação ambiental e uso sustentável do território, e assim, contribuir com o desenvolvimento socioambiental, especialmente das comunidades tradicionais, povos indígenas e quilombolas.

A escolha dessa política pública como estudo de caso se justifica por ter o turismo como um dos eixos centrais, apoiando a promoção das trilhas de longo curso (TLCs) como instrumento de conservação dos ecossistemas e conectividade de paisagens, de forma que sejam percorridas a pé ou por outros meios não motorizadas. Além disso, a RedeTrilhas vem se estruturando em caráter nacional como alternativa de recreação e saúde, relacionando o grande potencial turístico e esportivo das áreas naturais com a melhoria da qualidade de vida da população; e como geração de oportunidades de emprego e renda, entendendo que as TLCs promovem a diversificação da oferta de serviços de apoio ao turista, favorecendo o desenvolvimento sustentável nos territórios por onde os trajetos passam²⁹.

A análise da presente tese foi estruturada sob três aspectos principais: 1) o turismo como um *benefício não material provido pelos ecossistemas* e seu papel na valorização do capital natural brasileiro; 2) o turismo como serviço ecossistêmico cultural e as repercussões no bem-estar humano; 3) o reconhecimento do turismo como serviço ecossistêmico cultural nas políticas públicas integradas.

4. RESULTADOS

²⁷ Portaria Conjunta nº 500, de 15 de setembro de 2020: define os critérios para a proposição ou desligamento de trilhas regionais e nacionais à RedeTrilhas.

²⁸ Portaria MMA nº 75, de 26 de março de 2018: institui o Programa Nacional de Conectividade de Paisagens – CONNECTA, com o objetivo de promover a conectividade entre áreas de relevância para a conservação dos ecossistemas e a gestão das paisagens no território brasileiro, fortalecendo as áreas protegidas e estimulando a implantação de corredores ecológicos, por meio de políticas públicas integradas, com vistas ao desenvolvimento sustentável.

²⁹ REDE BRASILEIRA DE TRILHAS - REDETRILHAS. Disponível em: <http://www.redetrilhas.org.br/w3>. Acesso em: 03 abr. 2023.

4.1 O turismo como um *benefício não material provido pelos ecossistemas* e seu papel na valorização do capital natural brasileiro

No que concerne a Lei 14.119/2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), ao definir os SEs, o turismo é explicitamente citado, mas de maneira breve (art. 2º, inciso II, alínea ‘d’), sendo compreendido como uma forma de aproveitamento dos benefícios não materiais providos pelos ecossistemas, ao lado da recreação, da identidade cultural, das experiências espirituais e estéticas e do desenvolvimento intelectual. Entretanto, carece de maior detalhamento, expondo a necessidade de pesquisas jurídicas que transponham as dificuldades na apreensão, mensuração e valoração dos benefícios intangíveis da relação entre processos ecológicos e sociais vinculados aos SECs³⁰.

Ao aproximar do estudo de caso, pode-se reconhecer a Redetrilhas como uma política pública que dá suporte a uma iniciativa coletiva que preza pela valorização, manutenção, recuperação e melhorias dos SEs, por meio do estabelecimento de trilhas de longo curso (TLCs) como instrumento de conservação da biodiversidade e conectividade de paisagens e ecossistemas (Portaria Conjunta 407/2018 - Art 2º - I). As TLCs passam a ser o objeto principal de conexão de paisagens, reconhecendo-se os serviços gerados na manutenção da saúde dos ecossistemas ao longo dos territórios por onde as trilhas passam, a exemplo da migração de fauna, manutenção dos serviços hidrológicos, ciclagem de nutrientes, dispersão de sementes, promoção da segurança alimentar e da saúde pública³¹, entre os quais é importante reconhecer também os serviços de turismo e recreação em contato com a natureza. A RedeTrilhas é uma política pública integrada, vinculada ao Programa Conecta (Portaria MMA nº 75/2018), o qual, mesmo sendo antecedente à Lei 14.119/2021, prevê, em seu documento anexo, que os mecanismos financeiros de PSA venham a ser importante fonte de financiamento da conectividade das paisagens à longo prazo, incentivando principalmente a participação do setor privado e a descentralização dos esforços.

As Unidades de Conservação (UCs) assumem o papel de áreas núcleos na implementação das TLCs (Portaria Conjunta nº 407/2018 – Art 4º § 1º), sendo apontadas como espaços propícios para atuar na sensibilização da sociedade quanto a importância da conexão de paisagens naturais e ecossistemas, promovendo a participação ativa da população na implementação do SNUC (Portaria Conjunta nº 407/2018 – Art 2º - III). As UCs e outras áreas protegidas são também designadas como objetos prioritários para vinculação ao Programa

³⁰ SANCHO-PIVOTO et al., op. cit.

³¹ REDETRILHAS, op. cit.

Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA) (Lei 14.119/2021 - Art 8º), o que inclui ainda: as áreas de vegetação nativa; as áreas ocupadas por populações tradicionais, terras indígenas e territórios quilombolas; as paisagens de grande beleza cênica de especial interesse turístico; as áreas de exclusão de pesca; as áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade; etc.

Todas essas são áreas que detêm importante parcela do patrimônio natural e cultural do Brasil, cujo potencial de desenvolvimento do turismo como SEC se mostra crescente. Conforme dados do ICMBio³² e Instituto Semeia³³, o aumento significativo da visitação nas UCs revela o desafio de se buscar compreender como as pessoas percebem as áreas naturais e seus benefícios por meio das práticas turísticas, de forma a “subsidiar iniciativas capazes de aproximar e fortalecer os processos de apropriação social e valorização de paisagens e patrimônios com representatividade sociocultural, com desdobramentos diretos para a sua conservação e valorização”³⁴.

O uso dos serviços culturais recreativos é apontado como um meio poderoso de prover a conservação em áreas protegidas na Europa, sob a perspectiva de que os usuários podem trazer importantes contribuições para a melhoria da gestão dos serviços ecossistêmicos, monitoramento das espécies e das dinâmicas dos ecossistemas, bem como na sensibilização do público para os temas da conservação e uso sustentável³⁵.

A recreação e o turismo são reconhecidos como importantes formas de uso público das áreas naturais brasileiras, tanto no documento anexo ao Programa Conecta (Eixo Conservação Ambiental – Recreação/Usos públicos; e Eixo Produção Sustentável – Ecoturismo Sustentável), como entre os objetivos de instituição da RedeTrilhas (Portaria MMA nº 75/2018 – Art 2º, V - ampliar e diversificar a oferta turística, de modo a estimular o turismo em áreas naturais).

Atualmente, a RedeTrilhas está composta por 183 trilhas, 8.000 km implementados e 415 UCs conectadas. Além de ser entendida como instrumento de conservação da biodiversidade, a RedeTrilhas tem se destacado como oportunidade de renda e emprego para as comunidades onde os percursos se desenvolvem; pela valorização das rotas históricas,

³² ICMBIO, op. cit.

³³ INSTITUTO SEMEIA, op. cit.

³⁴ SANCHO-PIVOTO et al., op. cit, p. 13.

³⁵ PLIENINGER, T.; DIJKSB, S.; OTEROS-ROZASC, E.; BIELING, C. Assessing, mapping, and quantifying cultural ecosystem services at community level. *Land Use Policy*, 33, 2013, p. 118– 129. P. 127. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.12.013>

conectando pontos de interesse do patrimônio natural e cultural do Brasil; e pelo forte engajamento de voluntários da sociedade civil na execução desses trajetos³⁶.

Dessa forma, o turismo enquanto fenômeno sociocultural em expansão na sociedade contemporânea, tem forte participação nos esforços de valorização do capital natural e desenvolvimento sustentável nos territórios, podendo-se inferir outras possíveis vinculações com os objetivos (Art 4º) e diretrizes (Art 5º) da PNPSA no que tange: reconhecer a atuação de diferentes agentes (público, privado, organizações da sociedade civil), entre as quais iniciativas individuais ou coletivas do setor turístico que colaboram com as ações de manutenção, recuperação ou melhorias dos SEs; estímulo a conservação dos ecossistemas, os recursos hídricos, a biodiversidade e o conhecimento tradicional, que são componentes essenciais da oferta turística do país; a colaboração do setor turístico na valorização econômica, social e cultural dos serviços que os ecossistemas prestam as sociedades; as contribuições que as práticas turísticas e recreativas podem oferecer a qualidade de vida humana e a promoção do desenvolvimento sustentável, priorizando a valorização dos SECs providos por comunidades tradicionais, povos indígenas, agricultores familiares e empreendedores familiares rurais que sejam protagonistas das dinâmicas turísticas nos territórios; o incentivo à incorporação da medição dos SEs nas cadeias produtivas do turismo; entre outros.

Portanto, fica evidente a necessidade de avançar com a integração efetiva entre as políticas PNPSA, o Programa Conecta e a RedeTrilhas pela valorização do capital natural, de forma que o conceito de SE, e nesse caso, o reconhecimento do turismo como importante SEC, sejam efetivamente incorporados nas políticas públicas brasileiras.

4.2 O turismo como serviço ecossistêmico cultural e as repercussões no bem-estar humano

Segundo a AEM³⁷, a degradação dos serviços dos ecossistemas interfere no bem-estar humano de inúmeras formas, sendo apontada a relação inversa entre o declínio econômico da agricultura, da pesca e da silvicultura nas regiões industrializadas, e o crescimento de outros serviços dos ecossistemas como o prazer estético e as oportunidades recreativas, entre elas o

³⁶ MINISTÉRIO DO TURISMO – MTUR, REDE DE INTELIGÊNCIA DE MERCADO NO TURISMO- RIMT. Tendências do Turismo 2023. 34 p. Disponível em: https://issuu.com/rimtbrasil/docs/revista_tendencias_do_turismo_2023. Acesso em: 03 abr. 2023.

³⁷ AVALIAÇÃO ECOSSISTÊMICA DO MILÊNIO – AEM. Relatório-Síntese da Avaliação Ecossistêmica do Milênio, 2005, p. 25. Disponível em: <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.446.aspx.pdf>. Acesso em 01 abr. 2023.

turismo. Isso está previsto entre os impactos esperados do PFPSA (Art 7º), em que a conservação de remanescentes vegetais em áreas urbanas e periurbanas possam contribuir com o bem-estar da população, a qualidade do ar e dos recursos hídricos e a formação de corredores ecológicos.

Dessa forma, a RedeTrilhas pode ser apontada como uma política pública com potencial de manutenção, recuperação ou melhorias dos SEs, onde o turismo, enquanto SEC, tem importante intersecção com o bem-estar humano. Isso se traduz na implementação de trilhas que objetivam simultaneamente a conectividade de paisagens e ecossistemas, a recreação em contato com a natureza e o turismo (Portaria Conjunta nº 407/2018- Art 1º). Ainda que não haja essa menção explícita no instrumento jurídico, estudos tem sugerido que parques públicos e trilhas são oportunidades de melhoria da saúde humana de uma forma holística, ao integrarem atividades físicas, redução do estresse, interações sociais e promoção da sustentabilidade³⁸. No Brasil, as TLCs vêm recebendo atenção também do meio científico como forma de acesso público às áreas protegidas brasileiras, oportunizando o contato da sociedade com a natureza e ampliando o apoio social na conservação dessas áreas; mas também revelam seu impacto na promoção da saúde pública e o incentivo ao desenvolvimento econômico local³⁹.

Em 2023, a RedeTrilhas foi apontada como uma das principais tendências pelo Ministério do Turismo⁴⁰. Entendida como modalidade *slow travel* (viagens lentas), que preconiza viagens mais longas e tranquilas, com o propósito de “desacelerar” e “recarregar as energias” em contato com a natureza, a RedeTrilhas tem atraído cada vez mais viajantes que buscam experiências de turismo mais significativas e com impactos positivos nos lugares que visitam.

Dessa forma, entende-se que a RedeTrilhas tem um papel de destaque enquanto política pública que aposta no turismo como um eixo de integração entre valorização do capital natural e bem-estar humano, mobilizando diferentes agentes (público, privado, organizações da sociedade civil, voluntários), colaborando com as ações de manutenção, recuperação ou melhorias dos SEs nos territórios por onde as trilhas passam.

³⁸ MERRIAM, D.; BALITY, A.; STEIN, J.; BOEHMER, T. Improving Public Health through Public Parks and Trails: Eight Common Measures. Summary report. Washington, DC, USA: US Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention and US Department of the Interior, National Park Service, 2017. 26 p. Disponível em: <https://npgallery.nps.gov/RTCA/GetAsset/f09e69fc-2696-45e8-b4d5-90e4cea5e689>. Acesso em 07 abr.2023.

³⁹ OMENA, M. T. R. N.; BREGOLIN, M. A Importância das Trilhas Regionais para Viabilização da Rede Brasileira de Trilhas de Longo Curso. Ambiente & Sociedade, São Paulo, Vol. 23, 2020, P. 1-21. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20190053r2vu2020L5AO>

⁴⁰ MTUR, op. cit.

4.3 O reconhecimento do turismo como serviço ecossistêmico cultural nas políticas públicas integradas

Os instrumentos jurídicos analisados coincidem para o incentivo à elaboração de políticas públicas integradas com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável, aliando conservação e manutenção da natureza e prosperidade social, econômica e cultural das populações envolvidas (Lei 14.119/2021 - Art 5º, V; Portaria MMA nº 75/2018 - Art. 1º).

Nesse sentido, a RedeTrilhas, como uma ação que coloca em prática os objetivos do Programa Conecta, tem destaque como uma das raras políticas públicas ambientais de escala nacional que se integra à área governamental do turismo, para a coordenação conjunta dessa rede de agentes que atuam pela implementação das TLCs como instrumento de conservação dos ecossistemas e conectividade de paisagens, promoção da saúde e recreação e geração de emprego e renda⁴¹. O caso das TLCs em desenvolvimento no Rio Grande do Sul revela o potencial das trilhas se configurarem como fator de conexão entre atores da área ambiental, do turismo e da sociedade civil, incentivando sua integração e articulação para oportunizar acesso responsável aos atrativos naturais, estimulando a sensibilização e o engajamento comunitário na proteção e gestão das UCs, assim como a aproximação entre as políticas de lazer, turismo e conservação ambiental⁴².

Entretanto, a noção de turismo presente nos instrumentais jurídicos analisados geralmente aponta para uma visão reducionista, entendendo-o unicamente como atividade capaz de contribuir com o desenvolvimento econômico local. Isso pode ser ilustrado pela vinculação do turismo principalmente junto ao eixo estratégico “Produção Sustentável” no Programa Conecta, e ao eixo “Emprego e Renda” na RedeTrilhas. Neste caso, o potencial de ampliação e diversificação da oferta turística é pautado como justificativa única, fomentando a abertura de novos produtos e serviços turísticos, envolvendo especialmente as comunidades locais por onde os trajetos passam. Entende-se que esses argumentos reduzem o potencial do turismo apontado pela UNWTO⁴³ de contribuir, direta ou indiretamente, para o alcance de todos os ODS – ONU, integrando os cinco pilares da sustentabilidade global.

⁴¹ REDETRILHAS, op. cit.

⁴² BREGOLIN, M.; RUDZEWICZ, L. Contribuição das trilhas para a integração do turismo e da conservação em áreas naturais: estudo preliminar sobre a implantação de trilhas de longo curso no Rio Grande do Sul, Brasil. Livro de Resúmenes, Simposio Internacional de Investigación Científica en Turismo, Mesa temática 4: Sinergia entre Turismo y Conservación en Áreas Naturales Protegidas. Valdivia, Chile: SOCIETUR, Universidade Austral de Chile, 2021. p. 30-36

⁴³ UNWTO, op. cit.

Portanto, os instrumentos jurídicos relacionados aos SEs, em especial a Lei 14.119/2021, e a Redetrilhas, tomada aqui como estudo de caso, mostram-se importantes ferramentas de gestão territorial, oferecendo subsídios para o alcance dos ODS-ONU em diferentes escalas do território nacional. Entretanto, sugere-se a necessidade de se avançar com as pesquisas por um melhor entendimento jurídico e difusão na sociedade dos SECs, entre eles, o que concerne ao uso turístico e recreativo dos ecossistemas como importante estratégia de valorização e conservação do capital natural brasileiro e melhoria da qualidade de vida da população. No caso da Redetrilhas, onde o turismo é importante eixo impulsionador da conectividade entre UCs e outras áreas protegidas por meio das trilhas, agentes e territórios passam a se engajar a essa política pública interministerial pela valorização do patrimônio natural e cultural do Brasil. O estudo de caso demonstra a importância do envolvimento dos órgãos de turismo nas políticas ambientais que visam a gestão integrada da paisagem e o desenvolvimento sustentável.

5. CONCLUSÕES ARTICULADAS

A construção desta tese representou um esforço interdisciplinar entre os conhecimentos e práticas das áreas do Direito Ambiental, Turismo e Geografia, tratando de contribuir para a pesquisa jurídica, bem como para a formulação e implementação de políticas públicas relacionadas aos serviços ecossistêmicos, com vistas a incentivar o desenvolvimento sustentável aliado à conservação ambiental nos territórios brasileiros onde o turismo tem forte participação. Por fim, depreende-se como conclusões deste estudo:

1. Sugere-se avançar nas pesquisas jurídicas e científicas que ofereçam suporte conceitual e metodológico para o mapeamento, mensuração e valoração do turismo como um SEC, subsidiando sua incorporação nos instrumentos legais e ampla difusão na sociedade quanto aos benefícios que aportam;
2. Verifica-se a necessidade de efetiva pactuação entre a PNPSA e outras políticas públicas integradas, como o Programa Conecta e a RedeTrilhas, no sentido de priorizar a incorporação dos SECs nas políticas de valorização do capital natural brasileiro;
3. O turismo como SEC precisa ser compreendido muito além dos benefícios econômicos que geram nas comunidades; a RedeTrilhas demonstra o potencial do turismo articular conservação ambiental e promoção do bem-estar humano, ao mobilizar diferentes agentes colaborando com melhorias dos SEs nos territórios por onde as trilhas passam;

4. O estudo destaca a necessidade de integração de importantes ferramentas jurídicas de gestão territorial, que tem grande potencial de contribuição para o alcance dos ODS-ONU em diferentes escalas do território nacional, articulando temas como gestão da paisagem, conservação ambiental, turismo sustentável e bem-estar humano;
5. Por fim, pontua-se a importância do envolvimento dos órgãos de turismo, juntamente com os órgãos de meio ambiente, na elaboração e implementação de políticas públicas integradas que visam criar sinergias entre a conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável.

O CONFLITO ISRAELO-PALESTINO: A LUTA PELO DIREITO AO ESTADO SOBERANO

LAURIÊ CAROLINE TENHERI

Mestranda em Direito Internacional na Universidade Católica De Santos

GABRIELA SOLDANO GARCEZ

Professora permanente do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu (mestrado e doutorado) da Universidade Católica de Santos.

1. Introdução

A questão de Israel na Palestina é um tema de grande importância e complexidade no cenário internacional. A disputa territorial entre palestinos e israelenses tem raízes profundas pautadas em sua história, religião, geografia e política mundial. Conseqüentemente, a luta por território, poder e autonomia tem gerado um conflito que se arrasta por décadas e que envolve inúmeros episódios de violência e intensificação das tensões.

Nesse contexto, o presente artigo aborda uma perspectiva histórica da questão. No primeiro capítulo, é apresentada uma contextualização histórica que busca discorrer sobre como a situação atual foi estabelecida desde um pouco antes da formação do Estado de Israel em 1948 até os dias atuais. É importante destacar que o passado acerca deste acontecimento marcou a história da Palestina que é constantemente sinalada por construções de estereótipos xenofóbicos e preconceituosos, além de suas disputas que levaram ao estabelecimento de fronteiras irregulares, ocupação e anexação ilegais de territórios.

No segundo capítulo, são evidenciados os processos de negociação e acordos estabelecidos, entretanto, o Acordo de Oslo II será apresentado de maneira mais aprofundado devido seus reflexos que se perduram até a atualidade. Por fim, no terceiro capítulo, será abordada a questão do direito a cidade e dos assentamentos de Israel na Palestina sob a ótica dos direitos humanos. Essa perspectiva busca evidenciar as implicações dessas políticas na vida

dos palestinos e as violações de direitos que têm ocorrido em decorrência da ocupação de territórios e das políticas de segregação e controle impostas pelo governo israelense.

Em suma, este artigo busca oferecer uma visão crítica sobre a questão de Israel na Palestina, por intermédio de uma análise bibliográfica de referencial teórico baseando-se em livros, artigos, jornais e documentos eletrônicos como fonte de consulta para a elaboração de um parecer crítico a fim de contribuir com o debate de um dos conflitos mais complexos e desafiadores da história mundial.

2. A questão da Palestina em Israel

A convivência entre judeus e palestinos é violenta e inaceitável. Enquanto judeus encaram palestinos como antissemitas, os palestinos os encaram como invasores irreverentes¹. Essa visão bastante conturbada entre esses povos se encontra enraizada em sua longa questão histórica a partir de tentativas de criação de um Estado sionista por intermédio de imigrações.

Para Cherem², a tentativa de se criar uma comunidade, *a priori*, se deu pela ideia de Theodor Herzl em seu livro “O Estado judeu”, publicado em 1896. O autor aponta em sua obra que a ideia de Herzl era construir um Estado para judeus e não um “Estado judeu”, isto é, o objetivo era estabelecer por meio de assentamentos pequenas comunidades constituídas por judeus, mas de natureza laica, sem necessariamente ser na Palestina.

Por fim, o autor destaca que em 1904, durante uma conferência para discutir a questão sionista, onde sua proposta foi veementemente negada. Assim, “*com sua morte no ano seguinte, a liderança da Organização Sionista Mundial passou para os judeus do Leste Europeu, que enfatizavam a ligação histórica com a Palestina a necessidade de assentamentos na região [...]*”³, a intenção, portanto, era ocupar para gerar reconhecimento de um Estado nacional judaico.

Passado essas primeiras movimentações em território palestino, após as atrocidades do holocausto a idealização de uma terra ideal se tornou ainda mais forte. Pautados no

¹ CHEREM, Youssef Alvarenga. Os assentamentos israelenses nos territórios ocupado: raízes históricas e sua influência no processo de paz. *Fronteira*, v.1, n. 2, p. 105-127, 2002.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, p. 108.

nacionalismo judeu, Cherem⁴ discorre acerca do sentimento provocado por essa problemática: os fortes laços entre terra, povo e religião.

Dessa forma, a vontade de se encontrar e estar em constante contato com a ‘Terra Prometida’ traria a sensação de pertencimento e, sobretudo, segurança que haviam perdido durante a Segunda Guerra Mundial. Isso também ocorre pois “*o judaísmo é uma religião particular, não universalista: é a religião “do povo de Israel” e só pode estar completo quando o povo estiver ligado à sua terra.*”⁵. Logo, o projeto ‘Israel’ é a solução para o antissemitismo, é a preservação da identidade judaica e o norte para a resolução de suas angústias.

Entretanto, como colocado por Edward Said⁶, é necessário compreender que a luta entre os palestinos e sionistas é uma constante disputa de legitimação de discursos. “*Em outras palavras, devemos compreender a luta entre palestinos e sionistas como uma luta entre uma presença e uma interpretação em que a primeira parece ser constantemente subjugada e erradicada pela segunda*”⁷. A razão pela qual se fala sobre uma erradicação provocada pela segunda esta pautada no fato de que a Palestina sempre foi habitada por povos palestinos com uma economia bem estabelecida, manifestações culturais, costumes, religião e língua comum que foram duramente extirpados, primeiramente, pela colonização inglesa e, posteriormente, pela vinda dos povos judeus. Esse jogo de interesses na região começa na virada do século XX.

Como apontado por Cherem⁸, Theodor Herzl tinha a intenção de estabelecer um lar judeu, ainda que temporário em Uganda, na África, mas (como exposto anteriormente) seu plano foi rejeitado devido a particularidades da religião. Contudo, de acordo com Peter Frankopan⁹: “*a Palestina era importante por outra razão. Havia preocupação cada vez maior com os crescentes níveis de imigração de judeus para a Grã-Bretanha*”.¹⁰

Assim, uniu-se o útil ao agradável. Com a imigração de judeus para a Grã-Bretanha e seu interesse na Palestina devido aos campos petrolíferos que faria ligação com o Mediterrâneo, somado ao interesse sionista em formar um lar na região, “*era imperativo, portanto, que a Grã-Bretanha tivesse forte presença na Palestina [...]*”¹¹. Desse modo, a terra palestina passou a ser

⁴ Ibid.

⁵ Ibid, p. 110.

⁶ SAID, Edward W. A questão da palestina. São Paulo: Ed. UNESP, 2012.

⁷ Ibid, p. 10.

⁸ CHEREM, Youssef Alvarenga. Op. cit., p. 108.

⁹ FRANKOPAN, Peter. O Coração do Mundo: Uma nova história universal da rota da seda, o encontro do Oriente com o Ocidente. 3. ed. São Paulo: Ed. Planeta, 2019.

¹⁰ Ibid, p. 379.

¹¹ Ibid, p. 379.

controlada pelas forças ocidentais ignorando completamente, de acordo com Said¹², a existência de cerca de 4 milhões de árabes muçulmanos e/ou cristãos que se reconhecem como palestinos.

Esse ato de negligenciar o povo palestino está completamente arraigado até os dias atuais. Para Said, *“era precisamente esse tipo de pensamento, quase palavra por palavra, que transmitia o slogan sionista criado por Israel Zangwill para a Palestina perto do fim do século: uma terra sem povo para um povo sem terra”*¹³, a partir desse entendimento, transcorre-se que, se há invasores, é o povo palestino.

Embora a ocupação britânica em território palestino se estendeu até 1948, Silva e Philippini¹⁴ relatam que somente em 1947 o governo britânico percebeu as dimensões do conflito instalado na Palestina, *“declarando-se incapaz de conduzir uma solução amigável entre árabes e judeus”*¹⁵. Essa decisão foi reflexo de outros diversos acontecimentos que a Grã-Bretanha vinha encarando.

Para Frankopan¹⁶, os britânicos vinham esbarrando em diversas crises em sua ocupação no Oriente Médio expandido, como a questão da Palestina. Nesse caso, para o mesmo autor a preocupação maior era manter seu controle nas refinarias de petróleo e o controle da cidade de Haifa, bem como equilibrar o acesso ao Canal de Suez. Para isso, era necessário manter relações amistosas com as autoridades árabes e conter as imigrações de judeus na Europa, mas já não se mostravam capazes de assegurar tamanha autoridade.

Visto isso, sua retirada do território culminou no chamado plano de Repartição da Palestina, *“[...] aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, através da Resolução 181, de 29 de novembro de 1947, que propunha a divisão da Palestina em dois Estados, um árabe e um judeu”*¹⁷

De acordo com Silva e Philippini¹⁸, a repartição delimitou cinquenta e seis por cento do território para judeus e quarenta e quatro por cento para o povo árabe. Devido a essa repartição desigual, os autores apontam que a Alta Comissão Árabe recusou o plano, acreditando que poderiam buscar e propor alternativas que fossem mais equilibradas.

¹² SAID, Edward W. Op. cit., p. 6.

¹³ Ibid., p. 10.

¹⁴ SILVA, João Ubiratan de Lima; PHILIPPINI, Ruth Aparecida Sales. Israel e Palestina: da “Terra Santa” a um território em conflito. Revista Ciência Contemporânea, v. 2, n.1, p. 163-180, 2017.

¹⁵ Ibid., p. 173.

¹⁶ FRANKOPAN, Peter. Op. cit.

¹⁷ SILVA, João Ubiratan de Lima; PHILIPPINI, Ruth Aparecida Sales. Op. cit., p. 173.

¹⁸ Ibid.

Em maio de 1948, a Agência Judaica proclamou a independência de Israel, culminando na Guerra árabe-israelense. Os países da Liga Árabe invadiram o território da palestina, até então administrado pelos britânicos, como forma de se mostrarem contrários a criação do Estado de Israel.

Para Frankopan¹⁹, a guerra não foi resultado de uma condução política pautada em amigáveis relações, mas foi resultado de uma mudança de posição ocasionadora de vácuos de dominação. Dessa forma, o conflito durou um ano e ocasionou a separação de fronteiras temporárias que serão retratadas ao longo deste texto.

3. Os processos de negociação contínuos: o acordo de Oslo II.

Após o conflito de 1948, Israel foi admitido como Estado-membro da Organização das Nações Unidas (ONU), no ano de 1949²⁰. No início, o movimento sionista dominou a política das ‘cidades-tendas’ levando Israel adotar uma postura expansionista acentuada, especialmente na década de 50 com ações diretas em Gaza, localizada na Costa do Mar Mediterrâneo, assim *“em 1956, Israel estabeleceu uma aliança com a Grã-Bretanha e a França, para ter acesso ao Canal de Suez, que os egípcios tinham nacionalizado. Israel chegou a capturar a Península do Sinai, mas foi levado a recuar por pressão norte-americana e soviética [...]”*²¹.

Os conflitos entre Israel e Palestina se apresentam em diferentes momentos da história, entretanto um dos momentos mais marcantes é o Acordo de Paz de Oslo, de 1993. A iniciativa nasceu da Noruega que ofereceu sua capital para as discussões de forma sigilosa para que palestinos e israelenses pudessem chegar a uma negociação amigável e justa.

Para Neves²², a aceitação de negociar em Oslo se valeu por *“[...] sua reputação de país imparcial e independente – como bem parecia aos palestinos –, mas sem poder para exercer pressão sobre as partes em disputa – como convinha a Israel”*²³.

¹⁹ FRANKOPAN, Peter. Op. cit.

²⁰ SILVA, João Ubiratan de Lima; PHILIPPINI, Ruth Aparecida Sales. Op. cit., p. 173.

²¹ Ibid., p. 174.

²² NEVES, Natalia Costa das. A ‘Questão Palestina’ e os Acordos de Oslo: Segurança sem Paz. Tese de Doutorado. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2007.

²³ Ibid, p. 80.

Entretanto, o caminho para alcançar os resultados foi longo e carregado de negociações. Hohgrawe de Aguiar²⁴ aponta três etapas: o Acordo sobre a Faixa de Gaza e a Área de Jericó, o Acordo sobre a preparação para a Transferência de Poderes e Responsabilidades, e o Acordo entre Israel e Palestina sobre a Cisjordânia e a Faixa de Gaza. O objetivo, portanto, era ampliar a capacidade de atuação da Palestina, permitindo que pudesse dirigir suas próprias demandas internas através de uma figura eleita, assim “[...] *reduzindo pontos de atrito entre israelenses e palestinos rumo a uma nova era de cooperação e co-existência baseada em interesses comuns, dignidade e respeito*”²⁵. O plano deveria ser colocado em prática e mostrar resultados dentro de um prazo de cinco anos a partir da assinatura do acordo. Logo, esse período de transição deveria contar com a retirada israelense da Faixa de Gaza e Jericó

Dessa forma, destaca-se a última etapa, também conhecida como Oslo II, responsável por definir as fronteiras das áreas A, B e C do território no ano de 1995. Hohgrawe Aguiar²⁶ aponta que a área A seria de controle total dos palestinos, incluindo todas as cidades palestinas sem possuir colônias israelenses em sua divisão; a área B, por sua vez, corresponderia a um controle conjunto, isto é, através de uma parceria “[...] *seria de controle civil palestino e controle de segurança entre Israel e Palestina, cuja área constituiria 25,1% do território total; incluiria áreas de diversas cidades, vilarejos e áreas palestinas, sem colônias israelenses*”²⁷; por fim, a área C seria de controle total por parte de Israel, com exceção dos palestinos, assim, “[...] *constituiria 72% do território das três áreas; essa região incluiria todas as colônias israelenses, território entre as colônias, a maioria das rodovias que conectam essas regiões, assim como áreas estratégicas denominadas ‘Zonas de Segurança’*”²⁸.

Entretanto, com o passar dos anos a divisão causa problemas, vividos até os dias atuais. De acordo com o Aljazeera²⁹, organização de notícias com sede em Doha no Catar, é possível encontrar colonos israelenses vivendo entre os palestinos fazendo com que Israel dividisse a cidade em duas zonas. Desse modo, os palestinos que estão na área A não podem viajar para outras áreas dentro da própria Cisjordânia sem passar pelos postos de controle chamados de ‘*check points*’, que serão retratados mais adiante. Segundo o portal de notícias, Israel ainda

²⁴ AGUIAR, Paula Hohgrawe de. Os Acordos de Oslo (1993): Consequência e causa das intifadas. Trabalho de conclusão de Curso (TCC) em Relações Internacionais. Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, 2011.

²⁵ Ibid, p. 36.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid, p. 38.

²⁸ Ibid.

²⁹ ALJAZEERA. Mapas da ocupação da Cisjordânia, 2014. Disponível em: <<http://america.aljazeera.com/multimedia/2014/7/west-bank-security.html>>. Acesso em: 15 mar. 2023

mantem autoridade no local, exercendo força por meio de invasões em casas e empresas ou detendo e prendendo palestinos.

No caso da área B, que está sob administração civil palestina e sob segurança cooperativa entre Israel e Palestina, é possível encontrar 400 aldeias e terras agrícolas, ou seja, corresponde a parcela rural do território. Contudo, segundo o Aljazeera³⁰, a problemática nessa parte da divisão está na constante ameaça de expansão dos assentamentos israelenses nas áreas destinadas à palestina. Por fim, a área C é a maior parte do território da Cisjordânia.

[...] a Área C é a maior divisão da Cisjordânia, compreendendo 60% do território. A AP só tem a responsabilidade de fornecer educação e serviços médicos aos 150.000 palestinos que vivem lá. Com exceção de Hebron, todos os assentamentos israelenses estão na Área C, onde Israel tem total autoridade sobre as permissões de construção e leis de zoneamento. A área C contém a maioria dos recursos naturais e áreas abertas da Cisjordânia. Mais de 70% das aldeias palestinas na Área C não estão conectadas à rede de água, enquanto os assentamentos israelenses estão, de acordo com a ONU Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários. A Administração Civil de Israel planejou o desenvolvimento palestino em menos de 1% da Área C, e 99% da área está fora dos limites ou fortemente restrita para a construção palestina.³¹

À vista disso, é possível analisar a distribuição de terras descritas até o momento através do mapa a seguir:

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

Ocupação israelense na Palestina.³²



Embora os colonos israelenses defendam uma distribuição de terras conciliadora e pacífica no discurso, na prática, a realidade é que prevalece a máxima de “cada um por si”, em que a força e a influência determinam quem detém o controle das terras disputadas.

³² Ibid.

Pensando através do Direito Internacional, essas ações vão de encontro com dois grandes assuntos no cenário internacional: a questão dos Direitos Humanos e o pacto global garantido pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que traz os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da ONU³³.

A Agenda 2030 corresponde a um plano de ação em busca de fortalecer a paz universal e as liberdades através de 169 metas, distribuídas em 17 objetivos.

Destaca-se, nesse contexto, o ODS11, que propõe construir infraestruturas resilientes e tornar cidades e assentamentos humanos³⁴, inclusivos e seguros, com o intuito de discutir a situação dos assentamentos israelenses na Palestina sob a ótica dos direitos humanos e do direito à cidade, retoma-se a presente discussão a seguir.

4. Urbanização e direitos humanos: o direito a cidade

Antes do mandato britânico no território da Palestina, o planejamento urbano era de responsabilidade dos conselhos municipais locais. Entretanto, após 1917, Al-Houdalieh e Sauders³⁵ pontuam que esses conselhos perderam seus poderes de decisão devido a implementação do planejamento urbano britânico para a Palestina. Após esse meio de controle social e urbano, os autores apontam que a ocupação israelense passa a fazer as vezes dos britânicos, isto é, “[...]sob a Ordem militar 418, estabeleceram o Comitê Superior de Planejamento, que manteve controle total sobre as políticas de uso da terra e planejamento na Cisjordânia”.³⁶ Assim, o planejamento urbano para a Palestina se manteve desordenado sem levar em consideração o patrimônio cultural palestino.

Após a implementação do Acordo de Oslo e a divisão do território em áreas e zonas de segurança para controle civil, complicou ainda mais a administração das cidades e o planejamento urbano em si, pois o acordo não prevê o crescimento da população e, com isso, a necessidade de desenvolvimento das cidades. O mesmo problema ocorre em Israel e, isso explica as construções de assentamentos irregulares.

³³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Sustainable Development Goals - 2030 Agenda, 2015.

³⁴ Ibid.

³⁵ AL-HOUDALIEH, Salah; SAUDERS, Robert. Building Destruction: The Consequences of Rising Urbanization on Cultural Heritage in the Ramallah Province. *International Journal of Cultural Property*, v. 16, p. 1-23, 2009.

³⁶ Ibid, p. 4.

A política de construção de assentamentos, no seu início, funcionou como meio de ocupar território, “*o principal meio usado por Israel para a exportação de terras dos palestinos é a exportação com base na Lei Otomana de Terras de 1858, que ainda regia a Cisjordânia em 1967*”³⁷. Assim, os palestinos deveriam provar via documentação sua propriedade, se caso não conseguissem seriam expulsos e sua terra seria destinada a construção de assentamentos.

Entretanto, com o passar dos anos, especialmente após o Acordo de Oslo II, esses assentamentos passaram a receber uma nova conotação devido ao aumento significativo da população israelense. Assim, segundo Cherm³⁸, a construção dessas colônias recebe apoio suficiente da sociedade civil devido as políticas de incentivo do governo, isto é, corte de impostos, residências mais baratas e financiamento de construções.

Essa ação acaba chamando atenção da população mais pobre que vê uma oportunidade de viver em regiões que cabem em sua realidade econômica, se afastando dos grandes centros urbanos e os deixando para a população mais abastada, colaborando com a falsa sensação de desenvolvimento e avanço social.

Logo, os assentamentos se tornam anexos das grandes cidades, em uma roupagem de subúrbio, entretanto correspondem a parcelas de terra palestina. Para Soto³⁹, “*o subúrbio representaria um espaço intermediário entre a cidade e o campo. A este espaço corresponde uma consciência social híbrida e indefinida. Uma manifestação de extremos e desencontros.*”. O subúrbio é a margem do urbano, carece de infraestrutura básica e fragmenta a população, correspondendo a exatamente o que se vê na Palestina devido a essa anexação e ocupação ilegal.

De acordo com a BBC Brasil⁴⁰, “*atualmente, cerca de 3 milhões de pessoas vivem na pequena área territorial da Cisjordânia, sendo 86% delas palestinos e 14% (ou 427,8 mil pessoas) israelenses. Eles vivem em comunidades em geral separadas entre si.*” Essas colônias trabalham como forma de segregar o território palestino de forma a complicar sua uniformidade territorial e, por sua vez, provocam dificuldades na distribuição de infraestrutura e políticas públicas.

É a partir dessa consciência que a discussão entorno da problemática dos assentamentos que os Direitos Humanos aparecem com mais força. Primeiramente, a situação econômica da

³⁷ CHEREM. Op. cit., p. 117.

³⁸ Ibid.

³⁹ SOTO, Willian Héctor Gómez. A cidade, o subúrbio e a periferia. Santa Cruz do Sul: EdUNISC, 2008.

⁴⁰ BBC News Brasil. O que são os polêmicos assentamentos de Israel na Cisjordânia, foco de conflito histórico, 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-53244355>>. Acesso em: 01 abr. 2023

população em assentamentos e em especial a população Palestina é dependente das ofertas que Israel oferece. Ou seja, as melhores ofertas de trabalho estão em Israel, que por sua vez, se aproveita da mão de obra barata.

Contudo, o acesso de palestinos ao mercado de trabalho israelense é limitado e sem permissão de pernoitar no território, “os que não conseguirem retornar aos territórios devem ser trancados à noite no seu local de trabalho (o que constitui uma grave violação de direitos)”⁴¹. Por outro lado, os palestinos também acabam trabalhando nas construções de assentamentos israelenses na Cisjordânia, essa dependência é consequência de uma colonização bem estabelecida. Quanto mais dependente do colono, mais fácil será seu trabalho de dominação.

Embora a ONUHabitat trabalhe para mudar a realidade desses assentamentos que abrigam palestinos via Programa Especial de Assentamentos Humanos para o Povo Palestino como meio de auxiliar na construção de um Estado palestino e promover a paz na região⁴², trabalhando em conformidade com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11, da Agenda 2030, que visa garantir acesso a moradias e serviços básicos adequados além de “melhorar a urbanização inclusiva e sustentável e a capacidade de planejamento e gerenciamento de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis em todos os países”⁴³, ainda não resolve a outra face da grande problemática que esses assentamentos são: os *check points*.

Os *check points* ou zonas de segurança correspondem às áreas de fronteira entre assentamentos e áreas A, B e C que recebem pontos de controle militar israelense.

Segundo a matéria especial produzida pela Aljazeera em 2018⁴⁴, todas as manhãs milhares de trabalhadores palestinos precisam atravessar o posto de controle militar para atravessar cidades israelenses e palestinas para chegar aos seus trabalhos, sendo submetidos a humilhações e violência. “Existem cerca de 11 postos de controle pelos quais os palestinos com autorizações de trabalho israelenses podem atravessar para Israel. Eles são superlotados e humilhantes, sem infraestrutura e saneamento”⁴⁵, o documento ainda expõe que muitos

⁴¹ CHEREM. Op. cit., p. 123.

⁴² United Nations (UN). State of Palestine, sd. Disponível em: <https://unhabitat.org/state-of-palestine>

⁴³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Op. cit.

⁴⁴ CHECKPOINTS, Israel's military checkpoints: 'We live a life of injustice'. Aljazeera, 2018. Disponível em: <https://interactive.aljazeera.com/aje/2018/commuting-through-israeli-checkpoints/index.html> acesso em 1 abr. 2023

⁴⁵ ALJAZEERA. Op. cit.

desses trabalhadores morrem esmagados devido ao confinamento extremo em lugares pequenos.

No ponto de verificação de Eyal na cidade de Qalqilya, estima-se cerca de quatro mil trabalhadores atravessando diariamente devido ao alto desemprego e ao muro de separação entre Palestina e Israel. No ponto de AI-Taybeh, no norte da Palestina, segundo dados da Aljazeera, *“estima-se que até 15.000 trabalhadores palestinos passem pelo ponto de verificação de Taybeh diariamente. Em 2014, dois homens palestinos foram esmagados até a morte devido à extrema superlotação no posto de controle”*⁴⁶. Acontecimentos como esses além corresponderem a grave violação de Direitos Humanos vão de encontro com o Objetivo 11.a da ODS, uma vez que visa *“apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento”*⁴⁷. Se tornando mais uma séria problemática enfrentada pelo Estado palestino e, especialmente, a população que é diariamente subordinada a tal prática.

Em suma, em grande maioria a questão da formulação de Israel na Palestina é precedida de uma violação de direitos humanos. Desde expulsar povos de suas terras até restringir o direito de ir e vir, como no caso dos trabalhadores palestinos que são retidos em seus trabalhos durante a noite. Essa ação incide diretamente no artigo 9, da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁴⁸ (DUDH), onde afirma que ninguém deve ser restrito de sua liberdade legítima.

O caso se complica quando o texto passa a abordar sobre as realidades vividas nos chamados ‘pontos de verificação’, isto é, segundo o artigo 13, da DUHD: *“todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado”*. Portanto, as zonas de segurança, que limitam a circulação de palestinos dentro de seu próprio território, devido a assentamentos ilegais, sofre de grave violação de seus direitos que retiram o direito a uma urbanização inclusiva e o direito a acessar sua cidade e seu país de maneira justa, segura e resiliente, assim como descrito ao longo do Objetivo 11 e presente em todo o texto constitucional da Agenda 2030.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Sustainable Development Goals - 2030 Agenda, 2015.

⁴⁸ UNITED NATIONS (UN). Universal Declaration of Human Rights, 1948. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>>. Acesso em: 1 abr. 2023

5. Conclusões

5.1 Este artigo não teve intenção de minimizar a luta do povo judeu por território e paz. Pelo contrário, sua história é suficientemente marcada por profundas cicatrizes, além disso é previsto pelos Direitos Humanos que todos ser humano tem o direito de pertencer a algum lugar. No entanto é fundamental não ignorar as atrocidades cometida ao longo da história.

5.2 Embora este artigo não considere Israel um conquistador legítimo, é necessário analisar com sensibilidade qualquer questão política ou internacional, especialmente no Oriente Médio, que é uma região complexa e cheia de nuances. A partir dessa percepção histórica, o Estado da Palestina é considerado vítima.

5.3 Lidar com o fluxo de informações e acontecimentos em torno da questão de Israel e Palestina não é fácil. Todavia, é importante a criação de obras que evitem o desmantelamento da história e importância do Estado da Palestina, pois no final das contas quem sofre é o povo palestino e israelense na mão do Estado movido por ganância e poder.

5.4 Por fim, os direitos humanos são indissociáveis da humanidade uma vez que é um conjunto de ações e acessos que se transformam em valores conjuntos a fim de proporcionar conforto e dignidade, assim como a luta da Palestina em Israel pelo direito a um Estado soberano.

**POR UMA NOVA RACIONALIDADE DE JUSTIÇA ECOLÓGICA EM PROL
DOS ANIMAIS E DA NATUREZA COMO SUJEITOS DE DIREITOS: UMA
ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL E A RESOLUÇÃO
NORMATIVA N.º 58 DO CONCEA**

SAMARA TAVARES AGAPTO DAS NEVES DE ALMEIDA SILVA

Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

IASNA CHAVES VIANA

Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

“Haverá um dia em que os homens conhecerão o íntimo dos animais, e, nesse dia, um crime contra um animal será considerado um crime contra a humanidade”.
(Leonardo da Vinci)

1. Introdução

O Direito Brasileiro extremamente influenciado pelo Direito Romano, inicialmente, classifica os animais como bens móveis no artigo 82 do Código Civil - CC, designando-os semoventes, sendo que tal previsão os equipara aos objetos inanimados que não têm alma e muito menos vida.

No entanto, a relação do homem para com os animais tem sofrido alterações ao longo dos anos, pois, a ideia de superioridade, na qual os animais existem única e simplesmente para atender as necessidades humanas perde espaço diante da indispensabilidade do desenvolvimento de teorias para o reconhecimento dos animais como seres sencientes e, por isso, sujeito de direitos.

Diante desse contexto, o presente estudo se dispõe a analisar os argumentos que justificam o reconhecimento dos animais como sujeitos de direitos na busca do desenvolvimento de uma nova racionalidade de justiça ecológica que os englobe, igualmente a Natureza, como titulares desses direitos, como também, analisar a legislação infraconstitucional e averiguar a contribuição dada pela Resolução n.º 58, de 24 de fevereiro de 2023, do Conselho Nacional de Experimentação Animal - CONCEA na busca desse reconhecimento.

Trata-se quanto a sua natureza de pesquisa pura, qualitativa, desenvolvida pelo método de abordagem hipotético-dedutivo e a técnica de pesquisa bibliográfica com a análise e interpretação crítica do material selecionado.

Primeiro apresentar-se-á uma contextualização do tratamento dos animais ao longo dos anos, com a exposição das novas teorias e pensamentos responsáveis por fundamentar a busca de uma nova proteção a esses seres e analisar-se-á como essas teorias alteram a interpretação e a busca do reconhecimento dessa nova categoria de sujeitos. Juntamente, demonstrar-se-á a necessidade de uma nova racionalidade de justiça ecológica capaz de reconhecer a dignidade dos animais e os direitos da natureza. Por fim, examinar-se-á a legislação infraconstitucional e a Resolução n.º 58 do CONCEA, a fim de verificar se a medida foi capaz de trazer algum avanço para a implementação da justiça ecológica.

2. Por uma nova racionalidade de justiça ecológica: Os animais como sujeitos de direitos

Os ensinamentos do Direito Civil ao tratar dos sujeitos de direitos pregam, com base no artigo 1º do Código Civil - CC, que somente as pessoas podem ser sujeitos de direitos e obrigações em uma relação jurídica, sob o argumento de que não é possível uma obrigação ser exigida de um animal, já que eles não podem adquirir ou dispor de nada. Tais ensinamentos baseiam-se em visão antropocêntrica, pois, segundo ela a proteção dada ao meio ambiente, incluindo nele os animais, está voltada para a satisfação das necessidades dos próprios homens, sendo eles os destinatários da proteção legal e, somente, por vias reflexas, é que se tem proteção das demais espécies.

Rocha¹ afirma que “o principal argumento de Descartes para demonstrar a diferença entre a máquina e o homem por um lado, e a semelhança entre a máquina e o animal não humano, por outro, consiste na incapacidade tanto da máquina quanto do animal não humano de usarem uma linguagem”, não sendo, portanto, dotados de razão o que os torna incapazes de expressar seus pensamentos, ou seja, “o que prova que os animais não pensam é o fato de que não falam”. Desta feita, por não possuírem razão e tampouco qualquer valor intrínseco Descartes realiza uma separação entre eles e o ser humano e abre caminho para dissociar o homem da Natureza.²

¹ ROCHA, Ethel Menezes. Animais, homens e sensações segundo Descartes. *Kriterion: Revista de Filosofia*, Belo Horizonte, v. 45, n. 110, p. 350-364, dez. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/kr/a/ykzcBMDkRfLrnT3Vry7d9XK/?lang=pt>. Acesso: 21 setembro 2022.

² SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ecológico: Constituição, Direito Fundamentais e Proteção da Natureza*. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

Gudynas³ explica que o comportamento cultural sobre o papel que o meio ambiente exerce na sociedade contemporânea foi fundamentado em posturas antropocêntricas de manipulação da Natureza em função de necessidades e desejos próprios dos humanos, como instrumento de interesses nitidamente econômicos e utilitaristas.

Voltaire⁴, intelectual que reflete de forma diversa sobre a questão dos animais não humanos, combate a Teoria de Descartes, “[...] que ingenuidade, que pobreza de espírito dizer que irracionais são máquinas privadas de conhecimento e sentimentos, que procedem sempre da mesma maneira, que nada aprendem, nada aperfeiçoam!”. E, para provar sua discordância se utiliza de diversas comparações sobre o comportamento de diferentes animais, “[...] esse cão de caça que disciplinaste não sabe mais agora do que antes de tuas lições? O canário a que ensinas uma ária, repete-a ele no mesmo instante? Não levas um tempo considerável em ensiná-lo? Não vês como ele erra e se corrige?”. Ao contrário de Descartes, Voltaire defende que os animais são capazes de se comunicar, aprender e sentir.

Rousseau⁵ também afirma que os animais possuem sensibilidade e são participantes do direito natural e, por isso, o homem possui para com ele deveres, segundo ele, “se sou obrigado a não fazer nenhum mal a meu semelhante, é menos porque ele é um ser racional do que porque é um ser sensível, qualidade que, sendo comum ao animal e ao homem, deve ao menos dar a um o direito de não ser maltratado inutilmente pelo outro”.

Segundo Brügger⁶ existem dois grupos de defensores dos animais, os utilitaristas e aqueles que advogam os direitos dos animais, sendo um dos precursores do pensamento utilitarista moderno o filósofo Jeremy Bentham que para falar dos direitos dos animais se utiliza de uma comparação com a libertação de escravos, onde segundo ele, “os franceses já descobriram que o escuro da pele não é motivo para que um ser humano seja abandonado, irreparavelmente, aos caprichos de um torturador”, e, “é possível que um dia se reconheça que o número de pernas, a vilosidade da pele ou a terminação do *os sacrum* (osso sacro) são motivos igualmente insuficientes para se abandonar um ser sensível ao mesmo destino”, continua o

³ GUDYNAS, Eduardo. Direitos da Natureza: ética biocêntrica e políticas ambientais. Tradução: Igor Ojeda. São Paulo: Elefante, 2019, p. 20-21.

⁴ VOLTAIRE. Dicionário Filosófico (1764). Disponível em: https://www.academia.edu/download/35872758/Dicionario_Filosofico_-_Voltaire.pdf. Acesso: 21 setembro 2022, p. 308.

⁵ ROUSSEAU, Jean-Jaques. Discurso sobre a origem da desigualdade entre os homens (1755). Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=2284. Acesso: 20 setembro 2022, p. 11.

⁶ BRÜGGER, Paula. Amigo animal - reflexões interdisciplinares sobre educação e meio ambiente: Animais, ética, dieta, saúde, paradigmas. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2004, p. 37-38.

autor, “o que mais deveria traçar a linha insuperável? A faculdade da razão, ou, talvez, a capacidade de falar?”.

Verifica-se que mais uma vez há uma comparação que se utiliza da razão e da linguagem, no entanto, Bentham diferentemente de Descartes acredita que isso não é empecilho para o reconhecimento dos direitos dos animais, “mas, para lá de toda comparação possível, um cavalo ou um cão adultos são muito mais racionais, além de bem mais sociáveis, do que um bebê de um dia, uma semana ou até mesmo um mês”, para ele, a impossibilidade da distinção está na capacidade de sofrer, “a questão não é saber se são capazes de raciocinar, ou se conseguem falar, mas sim, se são passíveis de sofrimento”.⁷

Singer⁸ defende a igualdade entre seres humanos e animais, pois segundo ele, ambos têm interesse em não sofrer, seja física ou psicologicamente, e, insere o argumento da necessidade de se reconhecer que os animais possuem interesses e, por isso, é preciso limitar os “direitos” que os homens acreditam ter sobre os animais, sendo essa crença de superioridade chamada por ele de especismo.

O especismo é qualquer forma de discriminação realizada pelos seres humanos contra outras espécies, considerada uma forma de preconceito, na qual uma diferença passa a ser justificativa para o não reconhecimento do princípio ético da igualdade na consideração de interesses. Porém, o reconhecimento da existência de interesses e da igualdade entre os seres não implica conferir em uma mesma extensão e os mesmos direitos para todos eles, ou seja, o que se busca não é um tratamento igual ou idêntico, assim, por exemplo, não há sentido de conferir aos animais o direito de votar. Dessa forma, o especismo é “uma forma de exercer domínio e de transformar diferenças em hierarquias, sendo, portanto, uma atitude que vai no sentido oposto à ética ambientalista de cunho mais crítico”.⁹

Segundo Sarlet e Fensterseifer¹⁰ “o que está em jogo agora não são os interesses dos membros da mesma raça ou do mesmo sexo, mas os interesses dos membros da mesma espécie animal (ou natural)” e, por isso, “se um ser (humano ou não humano) sofre, não haveria justificativa moral para recusar ter em conta esse sofrimento”, não existindo diferença entre o sofrimento humano e o animal, “e da mesma forma não haveria qualquer justificativa moral para considerar a dor (ou prazer) que os animais sentem como menos importante do que a mesma dor (ou prazer) sentida pelo ser humano”. Para os autores, “o marco referencial para

⁷ Idem, 2004, p. 37-38.

⁸ SINGER, Peter. *Libertação Animal*. Trd. Marly Winckler, rev. Rita L. Paixão. Porto Alegre, São Paulo: Lugano, 2004.

⁹ Ibidem, 2004, p. 40.

¹⁰ Idem, 2021, p. 131.

atribuição de dignidade ou de valor intrínseco a determinada forma de vida, diante de tal fundamentação filosófica, está na capacidade de sentir dor (seres sensitivos)” e, isso ocorre “em razão do desenvolvimento (em maior ou menor grau) do seu sistema nervoso central, característico dos animais vertebrados”.

A prova de que os animais têm a capacidade de sofrer foi cientificamente comprovada de acordo com a Declaração de Cambridge de 2012, na qual conclui-se:

[...] que o funcionamento das estruturas neuroanatômicas, neuroquímicas e neurofisiológicas dos animais é tão próxima do que ocorre nas mentes humanas que aqueles seres possuem consciência de sua existência e são capazes de sentir emoções, que serão boas ou ruins, de acordo com suas mentes, e não conforme nossa percepção ou interesse.¹¹

De acordo com Carneiro¹² aplicam-se aos animais direitos que lhe são próprios designados de “5 Liberdades”, sendo elas:

1) fisiológica - direito de não sentir fome sem sede; 2) saúde - direito de não sentir dor, de não viver em ambientes insalubres e de ser livre de doenças, tendo direito a assistência veterinária; 3) psicológica - direito de não sofrer medo, angústia e estresse; 4) ambiental - ser mantido em espaço suficiente para se movimentar e se abrigar; e 5) comportamental - direito de poder expressar seu comportamento natural, que a natureza lhes ensinou.

Para Regan¹³ existe vida, seja para os animais humanos ou para os não humanos e, somente por essa razão, ambos são iguais do ponto de vista moral. Sendo assim, suas vidas não podem ser consideradas um simples meio, mero objeto, pelo contrário, ambos têm direito à vida, à integridade física e à liberdade, suas vidas possuem um fim em si mesmo. Logo, para ele, o direito dos animais é abolicionista, já que exige o fim da exploração pelo simples fato do animal ser "sujeito-de-uma-vida".¹⁴

Martins¹⁵ defende que “a tutela do bem-estar dos animais, hoje um corolário da tutela do meio ambiente sadio (em que o homem é o titular), seja tido como um direito fundamental

¹¹ CARNEIRO, Manoel Franklin Fonseca. A dignidade do animal na Constituição (2020). In: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDF. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2020/a-dignidade-do-animais-na-constituicao>. Acesso: 22 setembro 2022, n. p.

¹² Idem, 2022, n.p.

¹³ REGAN, Tom. Defending Animal Rights. Ethics, v. 114, n. 2, jan. 2004. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/full/10.1086/379913>. Acesso: 24 setembro 2022.

¹⁴ Idem, 2004.

¹⁵ MARTINS, Flávio. Curso de Direito Constitucional. 6. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022, p. 731-732.

dos próprios animais” e, defende ainda, “que os animais deixem de ser objetos de direito (coisas, semoventes, *res*) e passem a ser sujeitos de direito”.

A superação da visão antropocêntrica busca por novas posturas éticas, como também, novas posturas jurídicas.

A Alemanha desde 1990 deixou de tratar os animais como coisas e em 2002 realizou alteração em sua Constituição para garantir o direito dos animais.¹⁶ Em Portugal os animais também deixaram de ser coisas desde 2017 quando entrou em vigor o Estatuto dos Animais - Lei n.º 8/2017 e passaram a ser tratados como “seres vivos dotados de sensibilidade”.¹⁷

Na América Latina a Constituição da Bolívia (2009) desde seu preâmbulo destaca a importância do meio ambiente e dos seres vivos e a Lei n.º 700/2015 dispõe expressamente sobre os direitos dos animais.¹⁸ Já a Constituição do Equador é a mais avançada quando se fala em direitos da natureza considerando o homem como parte dela, e, assim, traz uma visão ecocêntrica, cujo “objetivo final é construir uma comunidade da Terra: uma sociedade que compreende o humano e a natureza como um todo”.¹⁹

No Brasil, apesar da leitura do artigo 225 da Constituição Federal - CF/1988 ser voltada para a proteção dos seres humanos o Supremo Tribunal Federal - STF já se manifestou algumas vezes reconhecendo quanto ao bem-estar e a vedação de crueldade com os animais, são eles: A ADPF 640 declarou inconstitucionais as normas que autorizam o abate de animais apreendidos “em situação de maus tratos”. O Recurso Extraordinário 153.531/SC que tratou da “farra do boi” julgou o conflito entre a manifestação cultural e a proibição constitucional da crueldade aos animais. A ADI 1.856/2011 declarou inconstitucional a Lei Fluminense que autorizava a “briga de galo”. A ADI 4.983 apreciou a constitucionalidade da lei que regulamenta a “vaquejada”. Importante ressaltar que em todos os casos o STF não reconheceu o direito dos animais e, sim, o direito do homem ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Os casos mencionados refletem o movimento da jurisprudência no sentido de se revisar o dever moral de ser dedicado um tratamento não cruel aos animais não-humanos.

¹⁶ Art. 20a. Tendo em conta também a sua responsabilidade frente às gerações futuras, o Estado protege os recursos naturais vitais e os animais, dentro do âmbito da ordem constitucional, através da legislação e de acordo com a lei e o direito por meios dos poderes executivo e judiciário. *Idem*, 2022, p. 732.

¹⁷ Art. 201-B Código Civil: Os animais são seres dotados de sensibilidade e objeto de proteção jurídica em virtude da sua natureza. *Ibidem*, 2022, p. 73).

¹⁸ Lei n.º 700/2015. Art. 3º. São direitos dos animais: a) serem reconhecidos como seres vivos; b) um ambiente saudável e protegido; c) serem protegidos contra todo tipo de violência, maus-tratos e crueldade; d) serem auxiliados e atendidos. *Ibidem*, 2022, p. 733.

¹⁹ SOLÓN, Pablo. Direitos da Mãe Terra. In: SOLÓN, Pablo. Alternativas Sistêmicas: Bem Viver, decrescimento, comuns, ecofeminismo, direitos da Mãe Terra e desglobalização. São Paulo: Editora Elefante, 2019, p. 145.

Mais ainda. Nessa perspectiva, pode-se questionar acerca de uma nova racionalidade ou de uma reformulação de uma justificativa moral da ação humana para a vida em termos gerais (para além da esfera animal), chegando-se a pensar, inclusive, em um tipo de novo contrato político-jurídico, respeitando o direito de todos os seres vivos, humanos e não-humanos, com vistas à implementação de uma teoria da justiça ecológica ou da Natureza e, portanto, não restrita apenas ao espectro dos interesses e direitos humanos, tendo como princípios a justiça intergeracional e a justiça interespécies, como propõem Sarlet e Fensterseifer.²⁰

Percebe-se o movimento em busca de uma nova justiça ecológica que promova a dignidade humana, a dos animais não-humanos e a da terra, como lecionam Medeiros e Albuquerque²¹:

“[...] em um modo de entender, o momento em que o animal humano deverá chamar para si a responsabilidade de cuidado e respeito para com as demais formas de vida, essencialmente no que tange o animal não-humano, reconhecendo nessas outras formas de vida uma titularidade subjetiva de direitos fundamentais e o direito à aplicação do princípio da dignidade por ser vivo”.

A constituição de uma nova racionalidade e uma maneira de se concretizar a justiça ecológica englobando todas as formas de vida (de seres humanos e não-humanos) demanda um novo alicerce dogmático que possibilite a juridicidade e a justiciabilidade²² no reconhecimento de direitos em nome da vida de todas as espécies, a construção do Estado Socioambiental.

3. Uma análise da legislação infraconstitucional e a Resolução Normativa n.º 58 do Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal - CONCEA

O CONCEA, ligado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, no dia 24 de fevereiro de 2023, editou a Resolução Normativa n.º 58, que foi publicada no Diário Oficial da União em 1º de março de 2023 com eficácia imediata, que dispõe sobre a proibição do uso de animais vertebrados em pesquisa científica, desenvolvimento e controle de produto de higiene

²⁰ Idem, 2021.

²¹ MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de Medeiros; ALBUQUERQUE, Letícia. Constituição e Animais não-humanos: um impacto no Direito Contemporâneo. In: CONPEDI/UNINOVE; Coordenadores: Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza, Celso Antonio Pacheco Fiorillo, Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida (Org.). 'Sociedade Global e seus impactos sobre o estudo e a afetividade do Direito na contemporaneidade'. 1. ed., Florianópolis: FUNJAB, 2013, v. II, p. 134-158. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=1845faa2957cb42b>. Acesso: 26 setembro 2022.

²² A ideia de justiciabilidade aqui adotada refere-se à possibilidade na busca de direitos em face do Poder Judiciário, por meio de mecanismos jurídicos de exigibilidade deles, diante de seu valor fundamental.

peçoal, cosméticos e perfumes, com a ressalva em seu artigo 1º que a proibição se vincula a produtos que “utilizem em suas formulações ingredientes ou compostos com segurança e eficácia já comprovadas cientificamente”.

A análise a ser realizada é se a Resolução Normativa n.º 58 do CONCEA trouxe alguma evolução para resguardar a vida e o bem-estar animal estabelecendo-se como marco a CF/1988.

Frisa-se que até a publicação da Resolução Normativa n.º 58, a proteção aos animais é dada pela Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a Lei de Crimes Ambientais, e, a Lei n.º 11.794, de 08 de outubro de 2008, conhecida como Lei Arouca, que regulamenta o inciso VII, § 1º do artigo 225 da CF cuja eficácia é limitada, sendo a responsável por disciplinar os limites de procedimentos com uso de animais em estudos científicos, garantir a eles o mínimo de conforto e higiene, como também, protegê-los e ampará-los em caso de abusos e maus tratos.

Importante ressaltar, que a Lei Arouca em seu artigo 4º cria o CONCEA, atribuindo-lhe, em seu artigo 5º, a competência de formular e fiscalizar o cumprimento das normas destinadas à utilização humanitária de animais com finalidade de ensino e pesquisa científica, como também, credenciar as instituições responsáveis pela criação ou utilização desses animais, além de monitorar e avaliar a utilização de técnicas alternativas capazes de substituir a utilização dos animais. É de sua competência, ainda, criar e rever as normas para uso e cuidado dos animais utilizados para ensino e pesquisa, de acordo com as Convenções Internacionais, bem como dispor sobre as normas de instalação e funcionamento dos locais onde são desenvolvidas as pesquisas, além das condições de trabalho em tais instalações.

Além dela, cria também, em seu artigo 8º, as Comissões de Ética no uso de Animais - CEUAs, que passam a ser obrigatórias para instituições que tenham atividade de pesquisa e ensino com animais. Referidas Comissões têm suas competências elencadas no artigo 10 da referida legislação, sendo responsáveis pelos cadastros de instituições e pesquisadores que realizem procedimentos de ensino e pesquisa com animais, bem como pela expedição de certificados para órgãos de financiamento e periódicos, como também, é quem notifica as autoridades sanitárias a ocorrência de acidentes com os animais nas instituições credenciadas.

Apesar da criação desses dois órgãos a fim de disciplinar, fiscalizar e acompanhar os procedimentos na busca do cumprimento das normas relativas à utilização humanitária dos animais, a Lei Arouca não traz nenhum avanço na proteção dada a eles, pois ainda permite sua utilização em experimentos e, pior, admite a vivisseção²³ mesmo diante dos diversos avanços tecnológicos e meios alternativos com técnicas mais inteligentes e responsáveis.

²³ Intervenção invasiva em um organismo vivo com motivações científico-pedagógicas.

Greif²⁴ apresenta métodos alternativos que são eficientes e frequentemente utilizados, entre eles: modelos e simuladores mecânicos, filmes e vídeos interativos, simuladores computacionais e de realidade virtual, estudo em animais mortos por causas naturais, estudos de campo e observacionais, entre outros.

A Resolução Normativa n.º 54, de 10 de janeiro de 2022, do CONCEA trata dos métodos alternativos ao uso de animais em atividades de ensino e pesquisa, classificando-os em método alternativo validado e método alternativo reconhecido. O primeiro está relacionado a substituição, redução ou refinamento no uso de animais em processos já testados e validados, seja em âmbito nacional ou internacional. Já o segundo é o método alternativo validado e reconhecido pelo próprio CONCEA por deliberação plenária, conforme artigo 6º da referida Resolução. O artigo 7º traz, ainda, a obrigação do órgão de manter a lista de métodos alternativos reconhecidos em seu sítio eletrônico com as Resoluções Normativas de reconhecimento e as fontes de acesso.

Essa Resolução, de certa forma, busca atender a doutrina dos 3 R's criada por Russel e Burch²⁵ que é utilizada como diretrizes internacionais para a proteção de animais em estudos e pesquisas científicas, que significam *replacement* (substituição), *reducement* (redução) e *refinement* (refinamento). Essa doutrina encontra-se prevista nos princípios éticos do Colégio Brasileiro de Experimentação Animal - COBEA.

Posteriormente, por meio da Resolução Normativa n.º 56, o CONCEA faz o reconhecimento de alguns métodos alternativos ao uso de animais em atividades de pesquisa no Brasil, determinando a substituição obrigatória do método original pelo método alternativo no prazo limite de cinco anos, cujo termo inicial é 1º de novembro de 2022.

A Lei de Crimes Ambientais, em seu artigo 32, § 1º, dispõe que a realização de experiências dolorosas ou cruéis em animal vivo, mesmo que para fins didáticos ou científicos, é crime quando existirem recursos alternativos, sendo a pena aumentada quando do falecimento do animal, nos termos de seu § 2º.

A interpretação dada à legislação infraconstitucional é no sentido de que tanto a Lei de Crimes Ambientais como a Lei Arouca têm como objetivo a proteção do meio ambiente, em especial, os animais, de forma a protegê-los de agressões, crueldade, dor e angústia. Ou seja, os estudos e procedimentos científicos que utilizam animais são autorizados desde que observem

²⁴ GREIF, Sérgio. Alternativas ao uso de animais vivos da educação pela ciência responsável. São Paulo: Instituto Nina Rosa, 2003, p. 25.

²⁵ RUSSEL, William Moy Stratton; BURCH, Rex Leonard. The principles of humane experimental technique. Londres: Methuen, 1959.

as disposições legais e eles sejam poupados, ao máximo, de qualquer sofrimento, sendo esse, o entendimento proferido pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região - TRF-2, no julgamento da Ação Civil Pública n.º 2001.51.01003777-0, ajuizada pela Frente Brasileira para Abolição da Vivissecção.

No entanto, necessário uma ressalva, o tipo penal trazido pelo artigo 32 da Lei de Crimes Ambientais, permite concluir não ser possível a utilização de animais quando existirem métodos alternativos para o desenvolvimento do estudo ou da pesquisa, expondo-os, assim, a experimentações capazes de molestá-los em nome da “necessidade científica”.²⁶

O artigo 225, § 1º, inciso VII da CF/1988 dispõe que incumbe ao poder público “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”.

Diante dessa previsão surge um questionamento importante: é função ecológica dos animais serem submetidos a estudos e pesquisas científicas que lhe causam sofrimento como se fossem coisas?

Na construção de um Estado Socioambiental que concretize a justiça ecológica, com certeza, não!

Segundo Leite²⁷ a CF/1988 assume uma posição pelo “antropocentrismo alargado”, pois considera o ambiente “como um bem de uso comum do povo, atribuindo-lhe inegável caráter de macrobem. O art. 225 estabelece uma visão ampla de ambiente não restringindo a realidade ambiental a mero conjunto de bens materiais (florestas, lagos, rios)”, conferindo-lhe caráter de titularidade difusa. O autor complementa que o ambiente precisa ser concebido como um bem abstrato de valor intrínseco. Complementa que a proteção da natureza leva em conta a necessidade do sistema ecológico, apesar de pouco conhecido pela ciência e pela cognição humana.

A construção de um Estado Socioambiental passa pela desmercantilização dos Direitos da Natureza, não havendo qualquer intenção de dominação, pois conforme ensina Acosta²⁸ “todos são parte integrante da Natureza”. Tal construção vem baseada na pluralidade que

²⁶ SIVINKAS, Luís Paulo. Tutela penal do meio ambiente: Breves considerações atinentes à Lei n. 9.605 de 12 de fevereiro de 1998. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 30.

²⁷ LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 169.

²⁸ ACOSTA, Alberto. O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: Elefante, 2016, p. 104.

“reconhece que todos são sujeitos de direitos a humanidade, a natureza e a terra e, assim não se pode conceber a natureza como propriedade de quem quer que seja”.²⁹

O grande princípio a ser seguido na construção de uma teoria geral dos direitos da natureza na busca de um Estado Socioambiental é que a Terra não é um simples planeta. Oliveira³⁰ compara o Planeta Terra a uma mãe, a Mãe Terra, que tem a função de prover e manter a teia da Vida de forma harmônica, sendo a harmonia com a Natureza o princípio central, paradigma alicerce na busca dessa nova racionalidade.

Essa nova racionalidade fundada no princípio da harmonia com a natureza, traz que “viver propriamente não consiste simplesmente em viver, mas em conviver com todas as outras coisas animadas e mesmo as supostamente inanimadas. De que o que se opera no mundo exterior se reflete no seu mundo individualizado interior”, sendo “dado real de que a comunidade humana comunga de uma mesma unidade com os demais membros da comunidade planetária”. Por isso, “a condição de membro de uma comunidade pressupõe a condição de perda da individualidade e paradoxalmente justifica a existência do indivíduo, na medida em que somente é se está entre e com os outros membros”, sendo conseqüentemente “o indivíduo desapropriado de sua subjetividade e forçado a sair de si mesmo e se deslocar ao outro”.³¹

Assim, é possível afirmar que essa nova racionalidade está em construção e cada vez mais as Cortes Superiores brasileiras, Superior Tribunal de Justiça - STJ e Supremo Tribunal Federal - STF, fundadas no paradigma biocêntrico/ecocêntrico tem reconhecido os direitos da natureza em suas decisões, seja para ampliar o conceito de dignidade também para os animais não humanos, seja para reconhecer o estado constitucional ecológico, superando, assim, o paradigma antropocêntrico, ainda que alargado.

Benjamin³² afirma que a CF/1988 supera a visão antropocêntrica diante do disposto no artigo 225, § 1º, inciso I, que admite não só uma visão biocêntrica, mas até mesmo ecocêntrica, o que resta evidente “ao propor-se a amparar a totalidade da vida e suas bases”.

Em 2019, a 2ª Turma do STJ julgou o Recurso Especial n.º 1.797.175/SP, conhecido como caso do Papagaio Verdinho, no qual a letra fria da lei foi superada e deu lugar a

²⁹ GIFFONI, Johny Fernandes; ALMEIDA, Manuel Severino Moraes de; RIOS, Mariza; OLIVEIRA, Vanessa Hasson de. Paradigma dos direitos da natureza. In: LACERDA, Luiz Felipe (Org.). Direitos da natureza: Marcos para a construção de uma teoria geral. São Leopoldo: Casa Leiria, 2020, p. 22.

³⁰ OLIVEIRA, Vanessa Hasson de. Direitos da Natureza. 2. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2021.

³¹ GIFFONI, Johny Fernandes; ALMEIDA, Manuel Severino Moraes de; RIOS, Mariza; OLIVEIRA, Vanessa Hasson de. Paradigma dos direitos da natureza. In: LACERDA, Luiz Felipe (Org.). Direitos da natureza: Marcos para a construção de uma teoria geral. São Leopoldo: Casa Leiria, 2020, p. 23-24.

³² BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos e. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 19, n. 1, jan./jun. 2008, p. 49..

interpretação extensiva dos princípios constitucionais, abordando de forma expressa os direitos da natureza, para reconhecer o melhor interesse do animal e sua dignidade.

Verdinho foi confiscado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA da Sra. Maria Angélica Caldas Uliana, com quem vivia há mais de 20 anos, sob a alegação de que por ser um animal silvestre não seria possível permanecer com ela.

O Ministro Relator, Og Fernandes, deu a guarda definitiva do Papagaio Verdinho à Sra. Maria Angélica, sendo a decisão alicerçada no princípio da razoabilidade, a violação da dignidade e a violação da dimensão ecológica do direito. O bem-estar do animal, o afeto e o sentimento mútuo foram pressupostos para uma interpretação ampla do princípio da dignidade reconhecendo-se, conforme ensina Moraes³³ a “conexão simbiótica entre seres humanos e a Natureza que decorre da indissociabilidade entre eles”.

A autora afirma que o voto apresenta “duas inovações marcantes: o reconhecimento expresso dos direitos de seres não humanos e a potencialidade de eles delimitar os direitos fundamentais”, e segundo ela “as duas se ancoram na aplicação do artigo 225, § 1º, VII da Constituição Federal Brasileira conjugada com novel interpretação do princípio da dignidade.”³⁴

Diante da apresentação da construção desta nova racionalidade, inclusive, nas decisões das Cortes Superiores, passa-se a analisar a Resolução Normativa n.º 58 do CONCEA, em vigência desde 1º de março de 2023.

Essa legislação proíbe a utilização de animais em estudos e pesquisa científica de desenvolvimento e controle de produtos de higiene pessoal, cosméticos e perfumes que utilizem ingredientes ou compostos com segurança e eficácia já comprovadas cientificamente, referindo-se, inclusive, em seu artigo 3º, inciso II, aos métodos alternativos já reconhecidos pela Resolução Normativa n.º 54.

Por óbvio que pela análise literal do texto legal a utilização de animais nesses casos pode ser considerada um “mero capricho”, pois os ingredientes ou compostos já possuem segurança e eficácia comprovadas cientificamente, não se justificando que animais sejam cobaias em estudos e pesquisas nessas situações.

A Resolução Normativa n.º 58 surge depois da aprovação do Projeto de Lei n.º 70/2014 que proíbe o uso de animais em pesquisas e testes para a produção de cosméticos, perfumes e

³³ MORAES, Germana de Oliveira. Direitos dos animais e da natureza levados à sério: Comentários sobre o julgamento do Superior Tribunal de Justiça do Brasil (Recurso Especial 1.797.175/SP). Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC, v. 39.1, jan./jun. 2019. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/50988/1/2019_art_gomoraes.pdf. Acesso em: 24 abril 2023.

³⁴ Idem, 2019, p. 175.

produtos de higiene. O Projeto foi aprovado pelo Senado Federal, em 20 de dezembro de 2022, e, retornou à Câmara dos Deputados para análise devido às alterações realizadas naquela Casa Legislativa, no momento, aguarda pauta para ser votado no Plenário.

O movimento em prol do Projeto de Lei ganhou destaque após o caso do Instituto Royal, que em 2013, teve 178 cães e 07 coelhos retirados de uma de suas sedes, na cidade de São Roque/SP, por ativistas e moradores.

Referida Resolução, de certa forma, caracteriza um avanço com tal proibição, mas permitir que ainda seja possível a realização da vivissecção de animais em estudos e pesquisas, coloca a legislação infraconstitucional em total desarmonia com a CF/1988, com o movimento de proteção dos animais e com o Estado Socioambiental que busca a construção de uma nova racionalidade em prol de uma justiça ecológica para todas as formas de vida, caracterizando nítido retrocesso ambiental.

Segundo Padilha³⁵:

“[...] o direito fundamental ao meio ambiente não admite “retrocesso ecológico”, possuindo uma função limitativa do poder e norteando os próprios fins do Estado constitucional moderno, consubstanciando em uma ordem dirigida a todos os entes da Federação e órgãos do Estado, no exercício das suas competências e atribuições específicas, quer na área legislativa ou administrativa, da obrigação e do dever de concretizar e realizar a norma ambiental constitucional, pois nenhum agente público ou privado, pode tratar o meio ambiente como valor acessório ou de menor importância”.

O princípio do não retrocesso surge como uma reação às formas de regressão em todos os níveis de proteção ambiental, seja em âmbito internacional ou nas legislações internas de cada país.

Benjamin³⁶ diz que “nunca é demais recordar que vivemos em uma era de consolidação e afirmação de direitos proclamados”, pois retroceder “se mostra incompatível com a pós-modernidade, que enfatiza a dignidade da pessoa humana, a solidariedade e a segurança jurídica das conquistas da civilização” e “transformar direitos humanos das presentes e futuras gerações e garantias dos interesses dos nossos pósteros num ioiô legislativo, uma acordeão desafinado e

³⁵ PADILHA, Norma Sueli. Compromisso constitucional da sustentabilidade ambiental: desafios de sua concretização frente à necessidade de revisão do ensino jurídico e atualização dos implementadores judiciais da normatividade ambiental. *Pensar*, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 730-766, jul./dez. 2011, p. 737.

³⁶ BENJAMIN, Antônio Herman. Princípio da Proteção de Retrocesso Ambiental. In: *Produção Científica da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle*. Brasília: Senado Federal, 2011, p. 55.

imprevisível, que ora se expande, ora se retrai” é uma das preocupações centrais na tutela do meio ambiente.

Segundo Sarlet e Fensterseifer³⁷ “a humanidade caminha progressivamente na perspectiva de ampliação da salvaguarda da dignidade da pessoa humana, conformando a ideia de um patrimônio político-jurídico consolidado ao longo de seu percurso histórico-civilizatório para aquém do qual não se deve retroceder” cujas justificativas estão pautadas nas garantias constitucionais que impõe limites materiais à reforma constitucional, pois os direitos fundamentais são inderrogáveis.

Conforme demonstrado, seja pela disposição constitucional já existente, seja pela construção de um constitucionalismo biocêntrico ou até mesmo ecocêntrico, não é mais possível expor animais não humanos a procedimentos de dor, sofrimento e crueldade, principalmente, quando existem meios alternativos, sendo tal prática além de ilegal, imoral.

Animais não humanos não são objetos descartáveis!

A Resolução Normativa n.º 58 do CONCEA e a aprovação do Projeto de Lei n.º 70/2014 pelo Senado Federal é uma conquista, é um avanço, mas ainda é necessário mais! É preciso despertar para uma nova ética de responsabilidade, plural, multicultural e harmônica.

A nova forma de pensar trazida pela CF/1988, a necessidade de interação entre o homem e a natureza, a necessidade de uma nova ética ecológica e a criação de tese pelo STJ sobre a “dimensão ecológica da dignidade” demonstra a construção de um caminho em prol do reconhecimento jurídico dos Direitos da Natureza e de uma justiça ecológica capaz de desenvolver uma racionalidade fundada no princípio da harmonia com a natureza.

4. Conclusões articuladas

4.1 A visão antropocêntrica clássica, segundo a qual a proteção do meio ambiente, incluindo nele os animais, voltada para a satisfação das necessidades dos próprios homens, deve ser reformulada para uma nova relação/racionalidade homem-natureza que respeite e considere a resiliência dos processos naturais e que privilegie a relação de interdependência da biosfera com os sistemas ecológicos e todas as formas de vida.

4.2 O movimento de reconhecimento dos direitos dos animais e da natureza como um todo pressupõe proteção dos valores intrínsecos a ela inerentes, respeitando o direito de todos

³⁷ Idem, 2021, p. 406-407.

os seres vivos, possibilitando que a natureza e todas as formas de vida tenham o respeito que merecem.

4.3 As Constituições da América Latina e novas interpretações jurisprudenciais têm evoluído nesse sentido e demonstrado que uma racionalidade mais biocêntrica/ecocêntrica deve ser desenvolvida para que se possa propiciar uma justiça ecológica, fundamentada em princípios de justiça intergeracional e de justiça interespecies, em prol da continuidade da vida na Terra.

4.4 A Resolução Normativa n.º 58, do CONCEA e o PL n.º 70/2014 (aprovado pelo Senado Federal e que aguarda análise e votação pela Câmara dos Deputados) proíbem o uso de animais em pesquisas e testes para a produção de cosméticos, perfumes e produtos de higiene e refletem um avanço no despertar para uma nova ética de responsabilidade, plural, multicultural e harmônica.

4.5 A necessidade de uma nova ética ecológica e a sedimentação de teses jurisprudenciais sobre a “dimensão ecológica da dignidade” demonstram a construção de um caminho em prol do reconhecimento jurídico dos Direitos da Natureza e de uma justiça ecológica capaz de desenvolver uma racionalidade fundada no princípio da harmonia com a natureza.

A insustentabilidade do conceito de *desenvolvimento sustentável*: a decolonialidade como ruptura epistemológica para uma nova relação humanidade-natureza

MARIA CAROLINA VICTORIA RODRIGUEZ

Bacharel em Direito pela UERJ. Especialista em Direito Ambiental Brasileiro pela PUC-Rio. Mestranda no Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu em Direito da UFRJ

1. Introdução

O paradigma do desenvolvimento, adotado como meta para mobilizar as economias globais principalmente no decorrer do século XX, teve papel relevante na normatização do direito ambiental e até hoje impõe limitações à proteção do meio ambiente. Com efeito, o ideal do desenvolvimento integrou a concepção do direito ao meio ambiente desde a sua origem, tendo sido formulada primeiro na esfera internacional e depois inserida no âmbito do direito doméstico da maior parte dos países. Assim, o paradigma do desenvolvimento, ao lado da ética antropocêntrica, norteou a construção jurídica do direito ambiental global, estruturada a partir do conceito de *desenvolvimento sustentável*.

O presente artigo propõe, então, explorar como esse paradigma se relaciona com o ideal de progresso, com a supervalorização do crescimento econômico, e, principalmente, com a estrutura econômica global, na medida em que fomenta o capitalismo e a separação das sociedades, fortalecendo o sistema econômico que explora a natureza e as populações vulneráveis de maneira irrestrita.

Nesse sentido, pretende-se entender a estreita relação do ideal de desenvolvimento com o sistema colonial e, portanto, com a configuração do mundo global que se estruturou desde então, a partir da distinção e separação entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Por outro lado, busca-se entender por que o conceito de *desenvolvimento sustentável*, ancorado no eurocentrismo e na visão mecanicista, é incompatível com a sustentabilidade e se constitui como fator limitante para o direito ambiental e a ampla proteção da natureza.

A pesquisa trabalha com a hipótese da insustentabilidade do conceito de *desenvolvimento sustentável* como fator motivador para a elaboração de alternativas ao sistema desenvolvimentista, destacando-se as que decorrem das perspectivas decoloniais que rompem com a racionalidade antropocêntrica e eurocêntrica. Desse modo, será discutido como esse

modelo de desenvolvimento se relaciona com as próprias dificuldades socioeconômicas e ambientais da região, e como as teorias decoloniais, a partir do questionamento ao modelo eurocêntrico e extrativista que ainda predomina, têm formulado alternativas que desafiam o sistema econômico e a própria ética antropocêntrica.

Na primeira parte do trabalho, serão exploradas as raízes coloniais e mercantis do conceito de desenvolvimento, ainda dominante no cenário internacional, a partir da teoria da colonialidade do poder. Além disso, será abordado como essa concepção evoluiu a partir da visão de mundo mecanicista que adotou o progresso como o caminho rumo à ordem e à perfeição, e norteou as relações entre os países do Norte e do Sul global.

O artigo vai explorar em um segundo momento de que forma essa concepção eurocêntrica de desenvolvimento influenciou a construção da ideia de desenvolvimento sustentável, que apesar de englobar a necessidade de proteção ao meio ambiente, ainda prioriza o crescimento econômico, consumo e acumulação ilimitada. Com efeito, esse paradigma mantém a separação original entre países *desenvolvidos* e *subdesenvolvidos*, orientando a continuidade da exploração e degradação da natureza sob outras modalidades, como o que tem sido denominado de neoextrativismo.

Por fim, na última parte, o trabalho vai explorar os saberes que se colocam como alternativa a esse discurso desenvolvimentista e que se fundamentam em uma perspectiva decolonial, a partir de conhecimentos ancestrais e da cosmologia indígena da América Latina.

O trabalho será elaborado a partir de pesquisa bibliográfica, através do método descritivo-exploratório e utilizando-se uma abordagem dedutiva, de modo a analisar a colonialidade do paradigma do desenvolvimento sustentável, incompatível com a sustentabilidade e, portanto, com a proteção ambiental, e explorar as alternativas que emergem da decolonialidade e que se apresentam como ruptura à visão hegemônica desenvolvimentista.

2. A colonialidade do conceito de desenvolvimento

O conceito de desenvolvimento esteve sempre associado a uma ideia de progresso, de crescimento e de evolução. O termo que passou a ser utilizado como referência ao sistema econômico-social foi cunhado em 1949 por Harry Truman que, em seu discurso inaugural como o 33º Presidente dos Estados Unidos, separou o mundo em países *desenvolvidos* e *subdesenvolvidos* e estabeleceu as bases para a construção de um modelo de desenvolvimento pautado na estrutura social econômica eurocêntrica e norte americana.

Ao longo do século XX, esse conceito se fortaleceu e passou a ser tido como o objetivo a ser alcançado por todos os países que, por inúmeras razões socioeconômicas, não se enquadravam nessa fórmula de país *desenvolvido*.

No entanto, a origem dessa dicotomia tem raízes em período muito anterior. Desde a ascensão do mercantilismo, a partir da colonização de parte do mundo até então desconhecido pelos países Europeus, a divisão dos povos foi pautada sob uma perspectiva eurocentrista, entre sociedades civilizadas e primitivas. Dentro dessa lógica, emergiu uma categoria “superior” de humanidade provida de racionalidade a quem cabia a dominação de tudo o que seria “inferior”, ou seja, daquele que não era semelhante, povos, animais e natureza¹.

A legitimação dessa superioridade de parte da humanidade teve a contribuição de filósofos como Kant e de científicos como Linnaeus, que estabeleceram uma classificação da humanidade a partir do conceito de raças (Europeus, Americanos, Africanos e Asiáticos) norteando a formulação epistêmica de civilização e o conhecimento hegemônico sobre o ser². Foi sob essa justificativa de superioridade Europeia que se deu a dominação do Sul pelo Norte no século XVIII, com a finalidade de exploração de recursos naturais e de auxílio à evolução dos povos “inferiores”³.

A Europa, então, se colocou desde o início do movimento de expansão mercantil como o núcleo desse processo civilizatório, naquele momento sob a ideia do “progresso”, iniciando um movimento de dominação e opressão sobre esses outros povos⁴.

A respeito do capitalismo embrionário desse período histórico, José de Souza Silva afirma que esse sistema emergente, norteado pelo objetivo de acumulação ilimitada, demandava uma transformação da concepção do mundo, a fim de que fossem aceitas como necessárias, positivas e naturais as condições criadas para permitir o seu desenvolvimento e seu êxito⁵. O sucesso do capitalismo dependia de uma construção pedagógica que viabilizasse a colonização cultural sob o domínio do pensamento hegemônico. A ciência moderna ocidental, nesse aspecto, exerceu um papel indispensável, transformando a mente da sociedade feudal e

¹ MARÉS, Carlos. *De como a natureza foi expulsa da modernidade*. Revista de Direitos Difusos, v. 68, julho-dezembro/2017, p. 20

² SILVA, José de Souza. *Hacia el día despues del desarrollo: descolonizar la comunicación y la educación para construir comunidades felices con modos de vida sostenibles*. Campina Grande, Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica – ALER: Fevereiro, 2011, p. 12

³ ORDONIO, Iran Neves; ÁGUAS, Carla Ladeira Pimentel; VALENLA, Marcos Moraes. *Development or Bem Viver? The Xukuru do Ororubá People's Vision os Sacred Agriculture as a Counter-Hegemonic Proposal for the Relationship between human beings and nature*. In Decolonizing politics and theories from the Abya Yala/editores Fernando David Marquez Duarte e Victor Alejandro Espinoza Valle. Bristol: E-International Relations, 2022, p. 158

⁴ SILVA, José de Souza. Op. cit, p. 9

⁵ Ibid.

instituindo uma nova ordem, agora baseada na lógica da acumulação e na concepção mecanicista e mercantil⁶.

A revolução científica, por um lado, fundamentou a mecanização do mundo e da sociedade e permitiu que o conhecimento se tornasse um meio para dominar a natureza, por outro substituiu os valores pela racionalidade e estabeleceu as bases da própria ideia do progresso ilimitado⁷. Essa concepção se consolidou com o avanço de conquistas tecnológicas como a eletricidade e as máquinas a vapor e com as teorias que pareciam confirmar a linearidade do progresso, como a doutrina de Darwin sobre a evolução das espécies⁸, ao final da década de 50 do século XIX.

Sob a influência da doutrina positivista, desenvolvida por Auguste Comte, institucionalizou-se a ideia de progresso vinculada à ordem social. Para ele, a sociedade deveria ser regida pela ordem e pelas mesmas leis naturais e mecânicas imutáveis, existentes de forma independente da atuação do ser humano⁹. Apenas através da ordem, seria possível alcançar o progresso. José de Souza Silva esclarece que, segundo o ideal de progresso, o caminho de uma civilização deveria se direcionar a um modelo perfeito de vida em sociedade onde a maior parte da população é feliz¹⁰.

Com efeito, a ideia de progresso se fortaleceu sob essa racionalidade evolucionista e positivista como o único meio que naturalmente deveria ser percorrido em direção à perfeição¹¹, justificando a exploração e dominação de territórios na África, Ásia e América, que deveriam ser *civilizados*.

Essa realidade colonial e divisão social se perpetua até os dias de hoje. Nesse sentido, Foladori afirma que “a ideologia da dominação e exploração reproduzida pelas classes escravistas se estende da sociedade humana ao restante da natureza”¹², de modo que o crescimento do capitalismo andou de mãos dadas com a degradação ambiental e com a opressão de povos ancestrais. Afirma Boaventura de Souza Santos que

A humanidade moderna não se concebe sem uma subumanidade moderna. A negação de uma parte da humanidade é sacrificial, na medida em que constitui a condição para que a outra parte da humanidade se afirme como universal (e essa negação fundamental permite, por um lado, que tudo o que é possível se

⁶ Ibid. Op. cit, p. 22

⁷ CAPRA, Fritjof; MATTEI, Ugo. *The ecology of law: towards a legal system in tune with nature and Community*. Oakland, CA: Berrett-Koehler, 2015

⁸ AZEVEDO, Plauto Faraco. *Ecocivilização: Ambiente e direito no limiar da vida*. São Paulo, Revista dos Tribunais: 2006

⁹ SILVA, José de Souza. Op. cit, p. 28

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid, p. 37

¹² FOLADORI, Guillermo. *Limites do desenvolvimento sustentável*. Tradução: Marise Manoel. Editora Unicamp: São Paulo, 2001

transforme na possibilidade de tudo e, por outro, que a criatividade do pensamento abissal banalize facilmente o preço da sua destrutividade)¹³.

Alguns autores tentam explicar esse fenômeno a partir das teorias da colonialidade, como Anibal Quijano, que em seus estudos sobre a colonialidade do poder explica as origens da estrutura da sociedade moderna, dividida em países desenvolvidos e subdesenvolvidos¹⁴.

Catherine Walsh explica os quatro eixos que estruturam essa colonialidade: a colonialidade do poder, a colonialidade do saber, a colonialidade do ser e a colonialidade da natureza. A colonialidade do poder estaria relacionada à estruturação de um sistema de estratificação social fundamentada em uma hierarquia racial e sexual, que serviu à necessidade de dominação social e à exploração de mão de obra como fomento à hegemonia do capital¹⁵. Noutra giro, a colonialidade do saber consolida o eurocentrismo como única perspectiva de conhecimento, suprimindo outras experiências e saberes de racionalidades que não se assemelhem à lógica hegemônica.

O terceiro eixo seria a colonialidade do ser, que desumaniza e inferioriza a parcela da sociedade que não se insere na ideia concebida nesse pensamento dominante do que é racional, civilizado e humano, marginalizando povos e comunidades indígenas e negras¹⁶. De acordo com José de Souza Silva, “a institucionalização da dicotomia superior-inferior implicou a emergência da colonialidade do poder, do saber e do ser, críticas para a criação, consolidação e sustentabilidade do sistema-mundo – moderno/colonial – capitalista”¹⁷. Nesse sentido, afirma que

A colonialidade do conhecimento (Lander 2000; Mignolo 2007) é uma geopolítica do conhecimento cuja hegemonia epistêmica surge do poder singular de nomear primeiro, criar fronteiras, decidir quais conhecimentos e comportamentos são ou não legítimos e estabelecer uma visão de mundo dominante. Essa concepção é imposta aos colonizados para subalternizar suas culturas e suas línguas, o que é 'violência epistêmica' para aqueles que têm seu imaginário invadido e destruído. Para isso, inventaram a ciência ocidental com o objetivo de criar uma justificação científica do mundo e sua dinâmica, a partir da visão do colonizador. Também para comparar os modos de vida das várias raças, para justificar a missão dos superiores de “civilizar” – ocidentalizar – os inferiores. A ciência da Europa Ocidental foi criada para fundar uma nova visão de mundo. O surgimento dessa ciência moderna ganha força extra no século XVII com Galileu unificando as noções de física e matemática e propondo a experimentação na natureza, com Descartes

¹³ SANTOS, Boaventura de Souza. *Para além do pensamento abissal*. Novos Estudos CEBRAP, n° 79, nov/2007, p. 76

¹⁴ ORDONIO, Iran Neves; ÁGUAS, Carla Ladeira Pimentel; VALENLA, Marcos Moraes. Op. cit, p. 158

¹⁵ WALSH, Catherine. *Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado*. Tabula Rasa, Bogotá, No.9, julio-diciembre, 2008, p. 136

¹⁶ WALSH, Catherine. Op. cit, p. 137

¹⁷ SILVA, José de Souza. Op. cit, p. 10

fundando um conhecimento mecanicista e reducionista e com Bacon promovendo o método experimental e a relação do saber com poder¹⁸.

O último eixo da colonialidade seria o da colonialidade da natureza e da vida, que encontra legitimação na dicotomia criada pela lógica cartesiana entre natureza e racionalidade e se revela a partir da negação da relação milenária, espiritual e integral entre os povos ancestrais e a natureza¹⁹. Ao explorar e controlar a natureza, o indivíduo moderno civilizado, no ideal do branco europeu ou norteamericano, que compõe o modelo de sociedade moderna e racional, reafirma o seu poder sobre o que resta, fragilizando os modos de vida de comunidades ancestrais, indígenas e afrodescendentes²⁰.

Carlos Marés esclarece que a abordagem da natureza na literatura clássica da economia política, de Adam Smith e David Ricardo, por exemplo, é a de fonte de matérias primas, que, após trabalhadas e modificadas pela atividade do ser humano dão origem a produtos e mercadorias, que determinam o valor das coisas dentro do sistema capitalista²¹. Marés afirma que a sociedade moderna, na verdade, expulsou a natureza e a transformou em propriedade privada individual com conteúdo econômico, deixando de ser um todo integrado e um bem com valores próprios²².

Essa colonialidade estruturou a dominação e a construção das sociedades na América Latina desde a chegada dos Europeus ao continente, com o programa extrativista implementado pelos países colonizadores da região, de aproveitamento dos recursos naturais à disposição do ser humano, que acarretou a imensa devastação de vegetação e degradação de ecossistemas pela extração de minerais e outros recursos naturais.

Tal sistema se perpetuou mesmo após a independência dos países do continente latino-americano e reverbera nas relações do contexto norte-sul global, tendo em vista que, como afirma Alberto Acosta, o desejo de dominar a natureza a fim de transformá-la em produto de exportação tem estado presente de forma permanente na região²³. Até os dias de hoje, o extrativismo é visto como caminho rumo ao desenvolvimento.

Nesse sentido, a degradação da natureza, tida como fonte de riquezas a serem exploradas pela sociedade e instrumento para o crescimento econômico, foi mais um efeito colateral dessa

¹⁸ Ibid.

¹⁹ WALSH, Catherine. Op. cit.

²⁰ Ibid, p. 138

²¹ MARÉS, Carlos. Op cit, p. 22

²² Ibid, p. 39

²³ ACOSTA, Alberto. *Los Derechos de la Naturaleza Una lectura sobre el derecho a la existencia*. In: *La naturaleza con derechos: de la filosofía a la política*/ editores Esperanza Martinez e Alberto Acosta, 1ª Edição, Quito: Abya-Yala, 2011, p. 331

concepção de progresso/desenvolvimento. As ideias de progresso e bem-estar na modernidade se fundamentam em um utilitarismo díspar e carente de uma racionalidade ecológica²⁴.

Assim, no século XX, o ideal de *progresso* deu lugar ao conceito de *desenvolvimento*. Hoje em dia, algumas das principais conotações desse conceito são: crescimento econômico, satisfação de necessidades e um dos elementos da sustentabilidade ambiental²⁵. O discurso da globalização transformou a forma de dominação e de exploração, que teve origem junto com a sociedade mercantil, em 1492, agora não mais sob a dicotomia de civilizado-primitivo, mas sob a separação entre “desenvolvido” e “subdesenvolvido”²⁶.

O desenvolvimento é, por um lado, um projeto econômico, de cunho capitalista e imperialista, mas também é tido como um objetivo cultural, na medida em que se estrutura a partir da experiência hegemônica europeia, rejeitando e subordinando outras culturas e saberes²⁷.

De acordo com Arturo Escobar, o desenvolvimento e a modernidade se estruturaram a partir de alguns princípios: “o indivíduo racional, não vinculado a um lugar nem a uma comunidade; a separação entre natureza e cultura; a economia separada do social e do natural; a primazia do conhecimento especializado sobre todos os outros conhecimentos”²⁸. O projeto desenvolvimentista dá destaque ao crescimento econômico, à exploração de recursos naturais, ao mercado e ao consumo como sinônimo de satisfação e bem-estar²⁹. O pacto da modernidade fez com que a humanidade seguisse por um caminho de desvirtuação cultural, dando origem a um sujeito humano alienado do seu entorno natural, tido como ser superior, capaz de alterar e dominar essa natureza sem uma ética de alteridade e sem uma visão prospectiva³⁰.

A sociedade atual se *desenvolveu*, portanto, sem integrar o elemento ecológico em seus processos de decisão, perdendo de vista que a sociedade nada mais é do que um subsistema cuja existência e funcionamento depende do respeito aos limites do sistema em que se desenvolve: o sistema terrestre³¹.

Vandana Shiva³² alerta para a contradição entre um modelo econômico baseado na ideia de crescimento ilimitado e a realidade de limitação ecológica, social, política e econômica que

²⁴ PERALTA, Carlos E. *El antropoceno en la sociedad de riesgo: entendiendo el contexto del problema ecológico*. Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 2022

²⁵ ORDONIO, Iran Neves; ÁGUAS, Carla Ladeira Pimentel; VALENLA, Marcos Moraes. Op. cit, p. 157

²⁶ SILVA, José de Souza. Op. cit, p. 34

²⁷ ESCOBAR, Arturo. *Una Minga para el posdesarrollo*. Signo y Pensamiento, vol. XXX, núm. 58, enero-junio, 2011, Bogotá, p. 305

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ PERALTA, Carlos E. Op. cit.

³¹ ESCOBAR, Arturo. Op. cit.

³² SHIVA, Vandana. *Making peace with the Earth*. Londres: Pluto Press, 2013

se impõe. Além disso, traz à luz como o milagre do crescimento aprofundou desigualdades corroeu a democracia e destruiu a biodiversidade natural e a diversidade cultural com a degradação ecológica³³. O uso excessivo e abusivo dos ecossistemas naturais revelou a destruição também da vida humana em todas as suas formas, considerando que metade da população do mundo vive em lugares marginais, como terras áridas, encostas e outros, com menor resiliência e maior tendência à degradação³⁴. Essa população é que será mais afetada pela degradação dos ecossistemas, dos quais dependem, e a que tem menos poder de decisão política sobre os rumos da exploração natural³⁵.

3. A (in)sustentabilidade do desenvolvimento sustentável

O desenvolvimento se consolidou, então, como a principal meta global no século XX. E, mesmo com a degradação em avanço no planeta, principalmente no período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial, a meta do desenvolvimento tornou-se, para a maioria dos países, uma questão inegociável.

As primeiras tentativas de se criar restrições à exploração irrestrita da natureza foram tidas como estratégias para limitar o caminho de países *subdesenvolvidos* rumo ao desenvolvimento. Na Conferência de Estocolmo, se difundiu a ideia de que a obrigatoriedade de se estabelecer critérios de proteção ambiental seria um instrumento utilizado pelo Norte para limitar o desenvolvimento econômico dos países do Sul: “que se opunham à questão ambiental e defendiam o mesmo direito de destruir a natureza que tinham usufruído os países do norte durante as épocas de maior desenvolvimento econômico”³⁶.

Influenciada por esse panorama é que, para além da consagração da proteção ambiental como um objetivo e do reconhecimento, no princípio nº 2, de que “os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra a flora e a fauna, especialmente amostras dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras”, a Declaração de Estocolmo trouxe também outros princípios no sentido de encampar a importância do desenvolvimento econômico e social, isto é, do crescimento dos países em desenvolvimento.

³³ Ibid.

³⁴ AZEVEDO, Plauto Faraco. Op. cit.

³⁵ Ibid.

³⁶ GUERRA, Sidney. *Direito Internacional Ambiental: Breve reflexão*. Revista Direitos Fundamentais e Democracia/Faculdades Integradas do Brasil, Curso de Mestrado em Direito da UniBrasil – v.2, n.2 (jul./dez. 2007)

No princípio 11, a Declaração estabelece, por exemplo, que as políticas ambientais não deveriam restringir esse potencial nem colocar obstáculos à conquista de melhores condições de vida para todos³⁷.

No Relatório Nosso Futuro Comum, conhecido como Relatório Brundtland³⁸, pela primeira vez definiu desenvolvimento sustentável como sendo “o desenvolvimento que atende as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das futuras gerações de terem suas próprias necessidades atendidas”³⁹. A partir de então, todas as conferências internacionais que se seguiram ao Relatório de Brundtland, como a Declaração do Rio de 1992, Declaração de Johannesburgo de 2002 e a Declaração do Rio+20 de 2012, demonstraram os esforços das Nações Unidas e dos Estados-membro para criar uma regulamentação que permitisse a compatibilização entre a necessidade de proteção do meio ambiente e a manutenção do crescimento econômico.

Dentro da ideia recém-lançada de desenvolvimento sustentável teve destaque o termo *necessidade* cujo conteúdo não foi bem definido no relatório, mas considerado como uma categoria histórica e culturalmente determinada e, desse modo, volátil e mutável⁴⁰. A vinculação do conceito de desenvolvimento sustentável ao suprimento de *necessidades* das presentes e futuras gerações ignorou a imprecisão desse conceito e a impossibilidade de se delimitar as necessidades atuais e futuras⁴¹.

Essa tentativa de compatibilização, no entanto, dá destaque à prática capitalista e desenvolvimentista do mundo global, em que se prioriza o aspecto econômico do desenvolvimento e, mais do que isso, que coloca o crescimento e consumo como a única medida para a satisfação da sociedade. Sobre isso, afirmam Daniel Rubens Cenci e Tatiana Kessler Brumann⁴²:

O fortalecimento de movimentos fundados em princípios ecológicos mais recentemente articulados em redes, igualmente com diferentes denominações, entre as quais as “redes de economia solidária”, “redes de comércio justo”,

³⁷ Declaração de Estocolmo, princípio 11: As políticas ambientais de todos os Estados deveriam estar encaminhadas para aumentar o potencial de crescimento atual ou futuro dos países em desenvolvimento e não deveriam restringir esse potencial nem colocar obstáculos à conquista de melhores condições de vida para todos. Os Estados e as organizações internacionais deveriam tomar disposições pertinentes, com vistas a chegar a um acordo, para se poder enfrentar as consequências econômicas que poderiam resultar da aplicação de medidas ambientais, nos planos nacional e internacional. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos/USP Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>

³⁸ GUERRA, 2010, op. cit., p. 10

³⁹ Ibid.

⁴⁰ COUTINHO, Ronaldo. *Anotações críticas sobre o discurso da sustentabilidade*. In: Cidade, direito e meio ambiente: perspectivas críticas/ coord. Ronaldo Coutinho, Flavio Ahmed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011

⁴¹ Ibid.

⁴² CENCI, Daniel Rubens; BURMANN, Tatiana Kessler. *Direitos Humanos, Sustentabilidade Ambiental, Consumo e Cidadania*. Revista Direitos Humanos e Democracia, Editora Unijuí, ano 1, nº 2, jul/dez 2013, p. 146

ampliam os laços de responsabilidade social e ambiental, com foco na sustentabilidade. Ainda há, todavia, um paradoxo destes comportamentos em relação à definição dos grandes planos de investimentos voltados ao desenvolvimento. Trata-se de projetos que têm por objetivo produzir mais e oferecer mais produtos para consumo. Ainda que numa primeira dimensão se necessite de produtos para viver, é indisfarçável o caráter prioritariamente econômico dos empreendimentos. Surgem de maneira esparsa iniciativas que incorporam a preocupação em produzir de forma mais ecológica, porém não conseguindo mudar o paradigma de consumo, fundante do atual modelo de desenvolvimento e que induz ao consumismo, de forma cada vez mais acelerada, impondo impactos igualmente de insustentabilidade aos sistemas naturais.

Nota-se que a ideia de *desenvolvimento sustentável* foi marcada, desde sua fase embrionária, pela prevalência inafastável do crescimento econômico como sinônimo do próprio desenvolvimento, que não deveria ser de forma alguma limitado, nem mesmo pela proteção ao meio ambiente. Não poderia ser diferente, já que como visto no item anterior, o conceito de desenvolvimento se estruturou de modo restrito, vinculado apenas à ideia colonial de crescimento nacional, industrialização, modernização e “progresso”⁴³.

Essa construção limitada do termo desenvolvimento e o destaque que possui na edificação do mundo ocidental contribuiu para o aprofundamento das características negativas que se observam nos países periféricos, como os graves impactos ao meio ambiente, a enorme desigualdade social e a crescente insegurança alimentar.

José da Souza Silva aponta que depois de cinco séculos perseguindo o ideal de progresso e cinco décadas o ideal de desenvolvimento, a humanidade tornou-se mais desigual e o planeta mais vulnerável, merecendo destaque a América Latina, que é a região mais desigual do mundo⁴⁴. Assim, a realidade exige a substituição do modelo mecanicista e dos ideais de progresso e desenvolvimento, que não atendem mais de forma satisfatória a humanidade.

Nos últimos 50 anos, os Estados do Sul alcançaram sua independência oficialmente, no entanto construíram a noção de identidade nacional à luz dos discursos eurocentristas, sob uma ilusão de independência, desenvolvimento e progresso, e “seus sistemas econômicos e políticos foram moldados pela sua posição subordinada num sistema-mundo capitalista que se organiza em torno de uma divisão hierárquica internacional do trabalho”⁴⁵.

⁴³ MORALES, Valeria Victoria Rodriguez. *Decolonizing Environmental Politics: Sumak Kawsay as a Possible Moral Foundation for Green Policies*. In *Decolonizing politics and theories from the Abya Yala*/editores Fernando David Marquez Duarte e Victor Alejandro Espinoza Valle. Bristol: E-International Relations, 2022, p. 68

⁴⁴ SILVA, José de Souza. Op. cit, p. 35

⁴⁵ GROSGUÉL, Ramón. *Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global*. Traduzido por Inês Martins Ferreira, Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 80/2008, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, p. 128

Paradoxalmente, a experiência global permite constatar que os países com as maiores riquezas na naturais, de biodiversidade, de ecossistemas, são os países mais atingidos pela pobreza⁴⁶. A razão disso é a dependência desses países da economia baseada no extrativismo e na exportação de matérias primas, dificultando a sua emancipação em relação à metrópole e, por consequência, seu desenvolvimento econômico. Alberto Acosta explica que

a grande disponibilidade de recursos naturais que caracteriza as economias primário-exportadoras, particularmente quando se trata de minérios ou petróleo, tende a distorcer a estrutura econômica e a alocação de fatores produtivos, pois redistribui regressivamente a renda e concentra a riqueza em poucas mãos.

Esse tipo de economia extrativista, com uma elevada demanda de capital e de tecnologia, muitas vezes funciona de acordo com uma lógica de enclave, sem que as atividades primário-exportadoras se integrem ao resto da economia e da sociedade. Seu aparato produtivo, em consequência, fica sujeito às vicissitudes do mercado mundial.⁴⁷

O desenvolvimento dos países centrais, como sistema econômico-social de referência, não é passível de ser reproduzido de forma genérica no mundo global, já que é justamente esse modo de vida destruidor que coloca em risco o equilíbrio ecológico global e marginaliza cada vez mais grupos de pessoas que não são favorecidas pelo suposto desenvolvimento⁴⁸. A imposição de um modelo linear de progresso e desenvolvimento ao longo de séculos representou o aniquilamento cultural, social e econômico de povos e sociedades com modelos e sistemas não hegemônicos.

A utilização da ideia tradicional de *desenvolvimento* e as concepções mais atuais sobre a sustentabilidade e a preservação da natureza como elementos desse desenvolvimento evidenciam a contraditoriedade do termo “desenvolvimento sustentável”. Mais do que isso, muitos estudiosos entendem que o termo revela uma tentativa de preservar a natureza com o fim de preservar o próprio crescimento econômico⁴⁹.

Na realidade, o termo revela a aceitação parcial da devastação ambiental pela promessa de alcançar algum desenvolvimento. Como esclarece Alberto Acosta, em nome do *desenvolvimento* se admite a grave destruição ecológica causada pela mineração, prática

⁴⁶ ACOSTA, Alberto. *Extrativismo e neoextrativismo: duas faces da mesma maldição*. In: Descolonizar o imaginário: Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento/ orgs. Gerhard Dilger, Miriam Lang e Jorge Pereira Filho, São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016

⁴⁷ ACOSTA, Alberto. *Mas allá del desarrollo*. In: Buena Vida, Buen Vivir: imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad/ coordenador Gian Carlo Delgado Ramos, México: UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2014

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ MORALES, Valeria Victoria Rodriguez. Op. cit, p. 70

extrativista cuja origem remonta ao período colonial, que se revela como uma das causas diretas do *subdesenvolvimento*⁵⁰.

Nesse sentido, evidenciar a colonialidade inerente ao termo desenvolvimento é relevante para que se possa rechaçar qualquer concepção que o adote no sentido tradicional, “uma grande máquina de expansão do modo de produção, distribuição e consumo capitalista, associada com os imaginários de acumulação de bens materiais como horizontes de boa vida”⁵¹. É por isso, que mais do que formas de *desenvolvimentos* alternativos, Eduardo Gudynas afirma que deve ser construídas alternativas ao próprio desenvolvimento⁵².

Coutinho explica que a noção de *desenvolvimento sustentável* gerada a partir do Relatório Brundtland assume contornos de uma utopia liberal de justiça social e ambiental, no contexto de uma sociedade de classes orientada pelo mercado⁵³, e esclarece

A análise mais rigorosa dos usos recentes da noção de “desenvolvimento sustentável” evidencia a pertinência dessa afirmação, na medida em que o próprio mercado mercantiliza vigorosamente suas recém-descobertas imanências éticas de fundo ambiental. Os rumos tomados pelas questões ambientais desde a metade da década de 1980 mostram a grande força do mercado que, de réu, passou a maior detentor de iniciativas nesse campo, a ponto de fazer com que, objetivamente, o desenvolvimento sustentável seja identificado mais com seus interesses do que com quaisquer outros.⁵⁴

O neoextrativismo, que tem se apresentado como uma forma de desenvolvimento alternativo na região, estimulado por diversos governos da América Latina, não altera em nada a composição econômica e a divisão colonial do trabalho, mantendo o controle do capital em mãos estrangeiras. Estimulado pela mesma promessa de progresso e desenvolvimento, o neoextrativismo perpetua as mazelas ecológico-sociais que marcam o continente latino-americano.

Na realidade, o colonialismo não teve fim com a independência das colônias apenas se transformou, operando, a partir dessa emancipação, de forma distinta, mas não de forma menos intensiva e violenta⁵⁵. Os governos progressistas da América Latina, como o de Rafael Correa no Equador e Evo Morales na Bolívia, embora tenham estruturado melhorias nas condições de vida das populações de baixa renda, deram continuidade ao colonialismo histórico ao ancorar

⁵⁰ ACOSTA, Alberto. Op. cit., p. 26

⁵¹ GUDYNAS, Eduardo. *Transições ao pós-extrativismo: sentidos, opções e âmbitos*. In: Descolonizar o imaginário: Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento/ orgs. Gerhard Dilger, Miriam Lang e Jorge Pereira Filho, São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016

⁵² Ibid.

⁵³ COUTINHO, Ronaldo. *A mitologia da Cidade Sustentável no Capitalismo*. In: Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano/ Ronaldo Coutinho e Luigi Bonizzato coordenadores – 2ª Ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011

⁵⁴ Ibid., p. 4

⁵⁵ SANTOS, Boaventura de Souza. *Para alimentar la llama de la esperanza*. Revista Casa de Las Américas, nº 298, janeiro-março/2020, p. 11

as suas políticas econômicas no neoextrativismo e na exploração intensiva de recursos naturais⁵⁶.

Ao lado disso, o sistema econômico capitalista se sustenta através da apropriação da natureza, ou seja, demanda a exploração da natureza para transformá-la em mercadoria a ser comercializada, de modo que o risco ambiental é inerente ao próprio sistema produtivo idealizado pelo capitalismo⁵⁷. Com efeito, “a reprodução desse modo de produção não sugere processos revitalizantes, posteriores ao esgotamento dos ciclos biológicos e dos ecossistemas”⁵⁸.

Morin e Kern afirmam que é preciso retirar a noção de desenvolvimento da esfera meramente econômica, como sinônimo de crescimento, rompendo e ultrapassando não somente sistemas econômicos, mas também civilizacionais e culturais ocidentais, bem como a concepção linear do progresso⁵⁹. Afirma Peralta que os processos que caracterizam o ideal do desenvolvimento não integram os custos socioambientais, uma vez que se estruturam a partir de uma irresponsabilidade organizada e se orientam por um marco jurídico-político incoerente, sem se preocupar com as evidências técnico-científicas e promovendo um desenvolvimento insustentável⁶⁰. O Estado de Direito dos séculos XX e XXI se delineou de forma a estimular a produção ilimitada sem a inclusão de uma ética prospectiva⁶¹.

Importa destacar que os níveis de degradação do planeta continuam em ascendência mesmo com o avanço tecnológico para uma produção que exige menos recursos naturais e com maiores investimentos no setor ambiental⁶².

4. Os saberes plurais como catalizadores da construção de alternativas ao desenvolvimento

Se, por um lado, a América Latina foi, tradicionalmente, o cenário em que se expandiu o modelo econômico extrativista, por outro também tem sido o palco de surgimento de muitas alternativas sistêmicas e estruturais que representam uma ruptura com a tradição jurídica ocidental⁶³. É das epistemologias do sul que surge o debate sobre a introdução de novos

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ COUTINHO, Ronaldo. Op. cit., 2011

⁵⁸ Ibid, p. 5

⁵⁹ MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. *Terra-pátria*. 6ª Ed. Porto Alegre: Sulina, 2011

⁶⁰ PERALTA, Carlos. Op. cit., p. 85

⁶¹ Ibid.

⁶² COUTINHO, Ronaldo. Op. cit., 2011

⁶³ DANTAS, Maria Luiza Rodrigues; MARQUES, Clarissa. *Por uma perspectiva biocêntrica: estudos ético-jurídicos sobre a política ambiental de Bonito-PE como instrumento de proteção ambiental*. In: Decolonialidade a partir do Brasil: vol. VIII / Paulo Henrique Borges da Rocha, José Luiz Quadros Magalhães, Sílvia Gabriel Teixeira (orgs), São Paulo: Editoria Dialética, 2021

paradigmas de proteção ambiental, a partir de um viés holístico e integrado, que vai substituir a construção cartesiana sobre o direito e o valor da natureza⁶⁴.

De acordo com Eduardo Gudynas, as “alternativas ao desenvolvimento” desafiam a base conceitual do desenvolvimento e a sua abordagem hegemônica em relação às questões como natureza, instituições e sociedade. Nesse passo, propõem uma ruptura com a racionalidade desenvolvimentista e permite a integração de outras estratégias e conhecimentos para sua estruturação e fundamentação⁶⁵. Essa abordagem exige uma verdadeira transformação nos modos de vida da sociedade.

Catherine Walsh, distinguindo plurinacionalidade de interculturalidade, destaca a importância do modelo plurinacional, que revela a convivência de culturas indígenas e negras com brancos dentro de um mesmo espaço territorial, especialmente, na América Latina, e, ao mesmo tempo, a sua insuficiência para que, de fato, se estruture uma ruptura na ideia de unicidade nacional⁶⁶. Segundo ela, a interculturalidade surge como ferramenta de reestruturação do modelo social a partir da diferença, trazendo destaque e autonomia aos modos culturais e saberes distintos:

Assim, sugere um processo ativo e permanente de negociação e inter-relação onde o pessoal e o particular não percam sua diferença, mas tenham a oportunidade e capacidade de contribuir a partir dessa diferença para a criação de novos entendimentos, convivências, colaborações e solidariedades.⁶⁷

Se, por um lado, o modelo plurinacional busca a tolerância e a incorporação da pluralidade no sistema dominante e na matriz colonial estabelecida, a interculturalidade, de forma complementar, será um mecanismo de ruptura para a transformação do Estado e da sociedade, enfatizando o plural como estrutura de unificação e integração⁶⁸.

Para Arturo Escobar, a transformação do modelo de sociedade e a adoção de alternativas ao desenvolvimento passa pela aceitação de que é necessário ir mais além de simples mudanças nas estruturas econômicas, sendo imprescindível o incentivo a uma transformação cultural e epistêmica, a partir de saberes e conhecimentos não hegemônicos⁶⁹.

Isso se reflete, por exemplo, nas Constituições do Equador e da Bolívia, ao reconhecer e dar relevância à pluralidade de saberes como formas de conhecimento. Nesse sentido, Catherine Walsh entende que ao vincular os conhecimentos ancestrais com a atividade Estatal de assegurar o bem viver, a Constituição adota uma lógica de vida na sua integralidade,

⁶⁴ PERALTA, Carlos. Op. cit.

⁶⁵ GUDYNAS, Eduardo. Op. cit.

⁶⁶ WALSH, Catherine. Op. cit, p. 141

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid., p. 142

⁶⁹ ESCOBAR, Arturo. Op. cit, p. 310

entrelaçando o conhecimento ao próprio ato de viver. Mais do que isso, reconhece que o conhecimento ultrapassa a racionalidade individual e instrumental, permitindo uma abertura epistemológica, integrando novas racionalidades e novos saberes que rompem com a racionalidade moderna⁷⁰.

Catherine Walsh também aponta como exemplos de interculturalização na Constituição Equatoriana: o reconhecimento de direitos da natureza e o bem viver. Sobre os direitos da natureza, na realidade, consiste em uma ruptura com o conceito tradicional de desenvolvimento e da natureza como bem à disposição e sob o domínio do ser humano⁷¹. Como explica Arturo Escobar: “dar "direitos" à *Pachamama*, dessa forma, não é apenas uma expressão ambientalista; a *Pachamama* é uma presença diferente que altera fundamentalmente o sentido do desenvolvimento e do Estado”⁷².

Embora as alternativas ao desenvolvimento não encerrem um conceito acabado de possibilidades, sendo uma ideia em constante evolução e construção⁷³, o bem viver surge como uma dessas alternativas, a partir da cosmologia ancestral e conhecimentos indígenas, propondo uma reconstrução e uma transformação civilizatória.

É relevante destacar que não há na cosmologia indígena algo paralelo à ideia de desenvolvimento, ou seja, a concepção de um processo linear que diferencie o estado anterior como subdesenvolvido e o estado posterior como desenvolvido⁷⁴. O bem viver se caracteriza como uma racionalidade que engloba princípios como colaboração, convivência, autonomia e autogestão, diversidade, solidariedade, reciprocidade etc.⁷⁵, que não encontram amparo na racionalidade desenvolvimentista e capitalista. Desse modo, reitera-se que o discurso do bem viver não corresponde a uma forma de desenvolvimento alternativo, mas sim a um outro caminho, que parte da experiência de povos ancestrais andinos e de uma crítica ao conceito de desenvolvimento eurocentrista de acumulação de capital e instrumentalização da natureza⁷⁶.

Nesse sentido, o bem viver corresponde a uma cosmovisão que entende o planeta como um organismo vivo e situa a natureza e o ser humano como parte desse complexo de vida, promovendo a coexistência harmônica de todas as formas de vida e seu valor intrínseco. Além disso, o bem viver é também composto por anseios e projetos políticos estruturados a partir da

⁷⁰ WALSH, Catherine. Op. cit, p. 146

⁷¹ Ibid, p. 146

⁷² ESCOBAR, Arturo. Op. cit, p. 310

⁷³ GUDYNAS, Eduardo. Op. cit

⁷⁴ ACOSTA, Alberto. Op. cit

⁷⁵ LANG, Miriam. *Alternativas ao desenvolvimento*. In: Descolonizar o imaginário: Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento/ orgs. Gerhard Dilger, Miriam Lang e Jorge Pereira Filho, São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016

⁷⁶ MORALES, Valeria Victoria Rodriguez, Op. cit, p. 72

luta social desses povos andinos. Alberto Acosta aponta que o bem viver se constitui como uma possibilidade de outra sociedade, que valorize a convivência humana, a diversidade e a harmonia da natureza, tendo como base a pluralidade de valores culturais de cada país⁷⁷.

De acordo com Eduardo Gudynas, a transição a um modelo pós-extrativista orientado pelo modelo do bem viver e dos direitos da natureza deve atender a duas exigências: a erradicação da pobreza e limitação da perda de biodiversidade⁷⁸. Mas, mais do que isso, essa ruptura em direção a uma transformação social rechaça, principalmente, a “obsessão com o crescimento econômico como meta de desenvolvimento”⁷⁹, encampando visões plurais e contra hegemônicas de evolução, convivência e harmonia.

5. CONCLUSÕES ARTICULADAS

- 5.1 O conceito de desenvolvimento foi construído a partir da lógica de progresso que dominou o surgimento do capitalismo, como um processo linear e homogêneo, cujo objetivo principal é o crescimento econômico. Assim, o mundo se subdividiu, em meados do século XX, em países *desenvolvidos* e *subdesenvolvidos*.
- 5.2 A construção do conceito de desenvolvimento sustentável se fundamentou na meta do crescimento econômico e na tentativa de compatibilizar a proteção do meio ambiente, sem afetar a manutenção da busca por desenvolvimento, impondo um regime desigual e inalcançável, e insuficiente para a preservação da natureza, principalmente em países com grandes riquezas naturais.
- 5.3 Identificar a influência da colonialidade no discurso do desenvolvimento permite a desconstrução dessa concepção como único meio de evolução social e prosperidade. Além disso, evidencia como a colonialidade do saber ditou ao longo de séculos a fonte de conhecimento que dominou a construção epistemológica da ordem mundial.
- 5.4 Desse contexto, emergem alternativas ao *desenvolvimento* como crítica a essa concepção linear de crescimento, a partir do pluralismo e da interculturalidade. Os saberes ancestrais têm encontrado espaço como conhecimento legítimo e como norteadores de uma ruptura epistêmica em direção à transformação da sociedade.
- 5.5 A pluralidade de saberes, o bem-viver e os direitos da natureza têm se apresentado como elementos de uma nova sociedade, pautada não mais na meta de crescimento

⁷⁷ ACOSTA, Alberto. Op. cit

⁷⁸ GUDYNAS, Eduardo. Op. cit, p. 192

⁷⁹ Ibid., p. 208

econômico, mas na convivência em comunidade, na solidariedade, na harmonia, em valores culturais plurais e na valoração intrínseca da natureza.

A CIDADANIA AMBIENTAL COMO ALTERNATIVA DE ESTRATÉGIA PARA ENFRENTAMENTO DOS IMPACTOS AMBIENTAIS

TÂNIA KOWARICK

Mestranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), bolsista CAPES II.

Especialista em Direito Ambiental pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL)

1. Introdução

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) é o órgão das Nações Unidas dedicado a realizar avaliações científicas relacionadas às mudanças climáticas com o objetivo de orientar as políticas públicas. Em abril de 2022, o IPCC finalizou a terceira parte do *Sexto Relatório de Avaliação, Mudanças Climáticas 2022: Mitigação das Mudanças Climáticas*. O relatório incluiu pela primeira vez capítulos dedicados à demanda por serviços e aspectos sociais associados ao aquecimento global. O capítulo dedicado aos tomadores de decisão, *Summary for Policymakers*, identificou múltiplas estruturas analíticas para avaliar os avanços, as barreiras e as opções para ações de mitigação. Estes incluem a eficiência econômica, apontando os benefícios dos impactos evitados, processos de transição tecnológica e social interligados, estruturas sociopolíticas, incluindo instituições e governança. Esses aspectos auxiliam na identificação dos riscos e oportunidades, apontando os benefícios e as possíveis transições justas e equitativas em escala local, nacional e global¹.

O Relatório do IPCC reconhece que a mudança no corpo social é um fator decisivo no combate ao aquecimento global. Essa nova abordagem incorpora a preocupação com a frenética movimentação de energia e materiais na economia mundial. A intensidade desse movimento causa cada vez mais conflitos, extração de recursos e eliminação de resíduos. A população mais vulnerável é mais fortemente atingida. O enfrentamento da questão deu

¹ IPCC, 2022: **Summary for Policymakers**. In: *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA. Disponível em https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_SummaryForPolicymakers.pdf
Acesso em: 31 Março 2023

origem a um movimento para justiça ambiental em todo o mundo. O termo é aplicado a diferentes movimentos e organizações que resistem às indústrias extrativas e se organizam contra poluição e mudanças climáticas. O movimento tem aspectos intergeracional, distributivo e transfronteiriço².

Esses dois movimentos, um científico e outro social, se conectam em um propósito que é o combate ao aquecimento global e refletem duas faces importantes do Direito Democrático Ecológico. O presente estudo busca delinear as interligações existentes entre o exercício democrático de participação em questões ambientais, a cidadania ecológica e as possibilidades econômicas que sugerem novas estratégias na construção de sistemas alternativos de produção e consumo.

Para tanto, parte de uma breve explanação sobre a crise ambiental e o Direito Democrático Ecológico para verificar a importância de uma informação eficiente para o exercício democrático de participação ambiental. Verifica a inserção de uma cidadania ecológica nas novas estratégias que incentivem o exercício democrático de participação ambiental. Por fim, aborda dois processos que sugerem a internalização de um valor ecológico na transação: a certificação ambiental e o pagamento por serviços ambiental. A primeira estratégia agrega o valor nos produtos comercializados e a segunda coloca valor nas práticas sustentáveis. A proposta desse estudo é traçar relações entre os conceitos e a aplicabilidade em estratégias alternativas que evidenciem a proteção à biodiversidade e aos serviços ecossistêmicos através de uma abordagem social inclusiva.

2. O Direito Democrático Ecológico

Am 28 de julho de 2022, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução Conjunta n. 76/300 que declara o meio ambiente limpo, saudável e sustentável como direito humano³. O reconhecimento incorpora mais robustez e importância ao direito ambiental e a sua base essencialmente democrática. A resolução também reconhece essencial ao exercício da proteção ambiental, o direito de buscar, receber e transmitir informações, de participar efetivamente na condução do governo e dos assuntos públicos. O aspecto participativo similar ao expresso no artigo 225, da Constituição Federal, que impõe à

² MARTÍNEZ-ALIER, Joan. Environmental Justice and Economic Degrowth: An Alliance between Two Movements. **Capitalism Nature Socialism**, V. 23, N. 1, Março 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/10455752.2011.648839> Acesso em: 23 Março. 2023.

³ ONU. **Resolução Conjunta 76/300**. 2022. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3983329?ln=en>. Acesso em: 15 Maio 2023

coletividade e ao poder público o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente saudável. No entanto, é perceptível a existência de uma lacuna entre as informações públicas e a efetiva participação da sociedade na seara ambiental no Brasil.

No entanto, é o aspecto democrático que fundamenta o Estado Democrático Ecológico não se limita ao plano público. Nesse aspecto, quanto maior participação da sociedade na produção e seus resultados maior será a democratização da atividade econômica. Essa participação deve ser qualitativa, definidora e não apenas um ato mecânico, mas a sua inserção no mercado, no pleno emprego, no exercício do poder de consumo, no acesso aos meios de produção e na discussão das diretrizes das políticas econômicas, assegurando as bases de uma existência digna⁴.

Ost⁵ adverte sobre a necessidade urgente de imaginar processos que integrem toda a sociedade com a finalidade de alcançar uma maior democratização das políticas públicas na definição de diretrizes econômicas que incluam a proteção do meio ambiente. O consumo é uma forma democrática que busca através do ato rotineiro de compra definir a produção que prosperará. Ost⁶ defende o direito à informação, que denomina de *‘lógica da participação’*, ou seja, o direito de informação que a população tem de exercer sobre a gestão da natureza e do quadro da vida.

Morato Leite explica que a política pluralista e participativa converge obrigatoriamente em mudanças estruturais existentes na sociedade e no Estado, para que este permita o incentivo à *“participação de sujeitos sociais na regulamentação das instituições chaves da sociedade”*⁷. A base deste Estado passa a ser uma cidadania ambiental ativa, solidária e responsável. Morato Leite salienta, ainda, que a *“introdução da visão democrática ambiental proporcionará uma vertente de gestão participativa do Estado, que estimulará o exercício da cidadania com vistas ao gerenciamento da problemática ambiental”*⁸.

É através dessa percepção que é formada a cidadania ambiental, buscando na participação a eficiência na defesa dos direitos ambientais. Estes direitos possuem características singulares que envolvem o bem ambiental, sujeitos difusos e dever de preservação para gerações futuras. O caráter participativo e atuante da cidadania ambiental tem como premissa o direito à informação. Ele é diretamente proporcional a esse direito, ou

⁴ DERANI, idem.

⁵ OST, Francis. **A natureza à margem da lei**. Lisboa: Editora Instituto Piaget, 1995

⁶ OST, idem.

⁷ LEITE, Rubens Morato. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda., 2000., p. 35

⁸ LEITE, idem, p. 35

seja, quanto melhor for a informação disponibilizada à comunidade mais eficiente será a sua participação⁹.

A Constituição Federal brasileira reconhece o Direito de Participação e seus pilares como um direito fundamental em diferentes artigos (artigo 1º parágrafo único, artigo 5º §2º, artigo 225, entre outros). A Carta Magna cria o direito ao meio ambiente equilibrado e o respectivo dever da sociedade e do poder público em defendê-lo e preservá-lo¹⁰. O texto constitucional deixa evidente a existência de uma natureza de um *direito-dever* fundamental próprio do regime constitucional de proteção ambiental. O cidadão passa a ter o direito subjetivo de exigir do Estado mecanismos de efetivação desses deveres e, conseqüentemente, a participação da coletividade na decisão referente ao meio ambiente.¹¹

3. A informação como pressuposto para o exercício democrático de participação ambiental

O Princípio de Acesso à Informação Ambiental tem como fundamento o debate democrático acerca do exercício substancial da cidadania ambiental, ao mesmo tempo que garante a liberdade de manifestação. O artigo 225 da Constituição Federal de 1988 é harmônico com a concepção de democracia participativa compartilhando o dever público de garantir a qualidade do meio ambiente com toda a coletividade. Tal concepção é reflexo de uma democracia substancial exercida por meio de uma cidadania ambiental ativa que demanda o acesso à informação ambiental. Esse acesso à informação também pode ser identificado na base dos Princípios da Transparência e da Publicidade.

O ordenamento brasileiro instituiu o direito à informação ambiental expressamente em diferentes normas, em especial na Lei de Acesso à Informação¹², na Lei de Acesso à Informação Ambiental¹³ e na Lei de Política Nacional de Meio Ambiente¹⁴. Essas são as mais

⁹ LEITE, idem.

¹⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 Março 2023

¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos ambientais procedimentais: acesso à informação, a participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental. **Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica**, Vol. 23 – n. 2 – maio-ago 2018. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/13377/7604> Acesso em: 31 Março 2023

¹² BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm Acesso em: 31 Março 2023

¹³ BRASIL. **Lei nº 10.650, 16 de abril de 2003**. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Brasília, 1973. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.650.htm#:~:text=LEI%20No%2010.650%2C%20DE%2016

importantes por tratar expressamente sobre o direito à informação, mas também pode-se citar: Lei da Política Nacional sobre Mudança de Clima¹⁵, Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos¹⁶, a Política Nacional de Recursos Hídricos¹⁷, a Lei do Saneamento Básico¹⁸, entre outras. A previsão de obrigações e direitos à informação ambiental em várias normas demonstra o cuidado do legislador com a sua efetividade.

A divulgação de informações pelos próprios atores pode ser espontânea (como relatórios ou balanços sociais de empresas) ou por terceiros (certificadores) ou por imposição legal. Tietenberg¹⁹ diferencia em ondas de controle ambiental as estratégias de divulgação, que envolvem tentativas públicas e/ou privadas de aumentar a disponibilidade de informações sobre meio ambiente. Identifica como sendo a primeira onda de controle ambiental a regulamentação legal, ou “comando-e-controle”.

A segunda onda é formada pelos instrumentos baseados no mercado, como licenças negociáveis, taxas de emissão, reembolsos de depósitos e títulos de desempenho como certificação ambiental. A terceira onda envolve investimento em o fornecimento de informações. As estratégias de divulgação (particularmente rotulagem ou certificação) são normalmente utilizadas em empresas para enfatizar os cuidados com os recursos naturais. Em regra, essas políticas de “direito a saber” são justificadas por motivos éticos²⁰. Também é possível incluir o Pagamento por Serviços Ambientais, pois se utiliza do mercado interessado na preservação desses serviços.

%20DE%20ABRIL%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20acesso%20p%C3%BAblico,e%20entidades%20integrantes%20do%20Sisnama. Acesso em: 31 Março 2023.

¹⁴ BRASIL. **Lei nº 6.938, 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 1981. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 31 Março 2023

¹⁵ BRASIL. **Lei nº. 12.187, de 29 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm Acesso em: 31 Março 2023.

¹⁶ BRASIL. Lei nº. 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm Acesso em: 31 Março 2023.

¹⁷ BRASIL, **lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm Acesso em: 31 Março 2023.

¹⁸ BRASIL. Lei nº. 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11445compilado.htm Acesso em: 31 Março 2023.

¹⁹ TIETENBERG, Tom. Disclosure strategies for pollution control. *Environmental and Resource Economics*, v. 11, n. 3-4, p. 587-602, 1998. Disponível em: https://econpapers.repec.org/article/kapenreec/v_3a11_3ay_3a1998_3ai_3a3_3ap_3a587-602.htm Acessado em 28 Março 2023.

²⁰ TIETENBERG, idem.

A informação prestada pela empresa através de relatórios ou balanços (*information disclosure*) é tida como a terceira onda em regulação. Para Zanitelli²¹, a divulgação de informação, sem a obrigação legal, por resultar na regulamentação de determinada conduta. Muito embora não tenha como base um dever legal, a regulação baseada na informação espontânea busca a influenciar o comportamento de alguns atores.

Esse conjunto de informações fazem parte de um acervo de dados que possibilita o poder público, as organizações da sociedade civil, as empresas e o indivíduo obter o conhecimento sobre aspectos ambientais do seu interesse e possibilita uma atuação mais efetiva. O dever de informar em matéria ambiental não deve limitar apenas ao Estado, mas ampliar para todo indivíduo ou empresa que utilize dos recursos e serviços ambientais. Afinal, o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 impõe não apenas ao Poder Público, mas à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Para tanto, é imprescindível o pleno acesso à informação ambiental.

No entanto, não basta a informação, mas também é necessário garantir que ocorra efetivamente a comunicação entre os agentes, o que inclui a compreensão integral do conteúdo informado. Nesse sentido, a legislação brasileira resguarda a qualidade da informação, através de sua veracidade, clareza, celeridade e acessibilidade (art. 5º da Lei de Informação). Todavia, a informação ambiental é bastante técnica em muitos casos, dificultando a compreensão do cidadão e se restringindo a determinados profissionais. Para Sampaio²², essa complexidade e tecnicidade da informação não pode ser uma barreira insuperável ao indivíduo. A celeridade é outro atributo relevante em matéria ambiental, pois questões ambientais tendem a ser bastante dinâmicas, devendo ser garantida a sua atualidade. A ampla acessibilidade na obtenção da informação demonstra seu caráter democrático, afastando qualquer obstáculo ao seu acesso, facilitando os meios, a forma e a cobrança de valores.

Atualmente dois instrumentos têm se destacado no fomento a uma participação ativa da sociedade na mudança para um paradigma sustentável de desenvolvimento: a certificação ambiental e o pagamento por serviços ambientais. As certificações ambientais têm o potencial de levar informações simplificadas que identifiquem produtos e serviços de baixo impacto ambiental, de forma que seja facilmente compreendida por uma ampla parcela da sociedade.

²¹ ZANITELLI, Leandro Martins. Divulgação da informação e deliberação acerca das responsabilidades social e ambiental das empresas. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 3, n. 2, 2013, p. 175-224.

²² SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva. Informação ambiental: a convenção de Aarhus e seu contributo no âmbito da União Europeia. São Paulo: **Revista do Instituto de Direito Brasileira (RIDB)**, Ano 2, número 12, 2013. P. 14233-14298. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/12/2013_12_14233_14298.pdf Acesso em: 31 de Março de 2023.

Já o Pagamento por Serviços Ambientais é um instrumento que fomenta a atuação protetiva do Capital Natural e, por consequência, dos serviços ecossistêmicos. Esses instrumentos se diferenciam tanto na atuação como na abrangência, mas ambos promovem uma participação direta da sociedade na condução de uma economia de baixo carbono, mais colaborativa, integrativa e sustentável.

4. Estratégias que incentivam o exercício democrático de participação ambiental

Em 2005, as Nações Unidas publicou um estudo com o objetivo de estabelecer uma base científica que fundamentasse as ações necessárias para garantir a manutenção sustentável dos ecossistemas e seus benefícios ao bem-estar humano. O estudo chamado Avaliação Ecosistêmica do Milênio (AEM) alertou para os impactos das mudanças nos ecossistemas sobre o bem-estar humano. Nos últimos 50 anos, as alterações nos ecossistemas foram mais intensas, rápidas e predatórias, em geral para suprir rapidamente a demanda crescente por alimentos, água pura, madeira, fibras e combustível. Muito embora tenha obtido benefícios para o bem-estar humano e o desenvolvimento econômico, essas vantagens não foram distribuídas equitativamente pelas populações do planeta e muitos foram prejudicados. Atualmente, o prejuízo associado a esses ganhos está sendo percebido por todos, mas de forma mais severa a população excluída social, política e econômica²³.

Lant et al.²⁴ alertam que os serviços ecossistêmicos de abastecimento (por exemplo, pesca de captura, lenha) estão diminuindo devido a uma armadilha social complexa que chama de *Tragédia dos Serviços Ecossistêmicos*. O consumo excessivo de Capital Natural é estimulado por uma teia econômica que trata a produção natural de forma industrial em detrimento dos serviços ecossistêmicos. Os incentivos econômicos para produção em larga escala estimula o desenvolvimento de reservas de capital natural em terras privadas, produzindo commodities comercializáveis e negligenciando os serviços ecossistêmicos. Em vista disso, o relatório da Avaliação Ecosistêmica do Milênio²⁵ advertiu que as decisões de gestão dos recursos são, na sua maioria, influenciadas principalmente pelos serviços dos

²³ Millennium Ecosystem Assessment (2005). **Ecosystems and Human Well-being : Our Human Planet - Summary for Decision-makers**. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/28979> . Acesso em 31 Março 2023

²⁴ LANT, L. C., RUHL, J. B., KRAFT, S. E. (2008). **The Tragedy of Ecosystem Services**. BioScience, 58(10): 969–974. <https://academic.oup.com/bioscience/article/58/10/969/245936> Acesso em 31 Mar 2023

²⁵ Millennium Ecosystem Assessment (2005), idem

ecossistemas, que já estão internalizados nos mercados, e os benefícios não comercializáveis, que são geralmente perdidos ou degradados.

Essa tragédia decorre do processo civilizatório construído em torno de paradigmas econômicos e sociais de esbulho da natureza. Muito embora tenha sido reconhecido o perigo da continuidade desses padrões civilizatórios, permanece uma base legal civilista e individualista. Lant et al.²⁶ apontam que a legislação não atribui direitos de propriedade aos benefícios dos serviços ecossistêmicos e, ainda, incentiva a transformação das reservas de Capital Natural em commodities, o que reforça as falhas de mercado. Os autores entendem que não existe um caminho para sair desta tragédia dos serviços ecossistêmicos, mas que a evolução legislação, na reforma dos incentivos econômicos são alguns dos remédios potencialmente eficazes na proteção dos serviços ecossistêmicos.

Para Altmann²⁷, os agentes econômicos seguem tendo a natureza como um elemento livre, descartável ou substituível no processo produtivo. Em grande parte, eles não reconhecem os ecossistemas como fornecedores de serviços essenciais que sustentam a economia e o bem-estar humano. A necessidade de modificar esse processo tem sido a propulsora da criação de diferentes estratégias para preservar meio ambiente. Novas formas de financiar a conservação foram desenvolvidas para ultrapassar a barreira econômica que dificulta a implementação de processos produtivos que incorporem a proteção da biodiversidade e do ecossistema²⁸. Dentre elas, a certificação ambiental agrega o valor aos produtos e serviços e o pagamento por serviços ambientais colocam valor nas práticas sustentáveis. Essas estratégias não são excludentes e demonstram a existência de um vasto campo de possibilidades na construção de novos mecanismos de compatibilização da economia com o meio ambiente, associado a justiça social e a cidadania ambiental.

4.1 A certificação ambiental como indutor da participação democrática

²⁶ LANT, L. C., RUHL, J. B., KRAFT, S. E. (2008) idem.

²⁷ ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e direito: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia**. Editora da Universidade Federal do ABC – EdUFABC (edição brasileira), Imprensa da Universidade de Coimbra – IUC (edição portuguesa); 2021.

²⁸ ALTMANN, Alexandre; BERGER FILHO; Airton Guilherme. Certification and labeling for conservation of ecosystem services in the Pampa Biome: Case study of the Aliança do Pastizal scheme – **Ecosystem Services**, Volume 46, Dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2020.101209> Acesso em 31 Mar 2023.

Milton Santos²⁹ chamou a atenção para uma globalização perversa instituída, em que é aceito o conceito de uma grande sociedade global onde impera a produção em série e a distribuição massiva de produtos e serviços. As agressões ao meio ambiente constituem uma constante e a sociedade acaba por perceber a natureza como uma série de objetos a serem consumidos, ou seja, destituídos de sua ‘*natureza*’, não relacionando seu ato de consumir com as consequências que o mesmo ato causa ao meio ambiente. A percepção é distorcida, como se carne não viesse da vaca, mas do pacote do supermercado.

Por outro lado, Canclini³⁰ salienta que a noção de mercado deixou de ser um ato simples de troca de mercadorias para a realização de interações socioculturais mais complexas. O consumo não se limita apenas na necessidade, mas na identidade. Nesse aspecto, o consumo também pode ser entendido como um exercício de cidadania. Quando se trata de consumo consciente, o autor propõe alguns pressupostos como, por exemplo, a disponibilização de informações confiáveis sobre os produtos e a produção destes. Entende, ainda, que a identificação da representação individual e coletiva foi transferida para o consumo³¹.

A informação de práticas sustentáveis chegam aos consumidores agregando valor, relacionando a diminuição do impacto ambiental e possibilitando que a comunidade escolha apoiar uma produção ou serviço que absorva no processo a proteção da biodiversidade e do ecossistema. Essa escolha auxilia a fortalecer a produção mais sustentável. Essa estratégia busca no próprio comércio o financiamento de produções sustentáveis, pois traz uma vantagem qualitativa do produto, gerando uma vantagem em relação à sua concorrência e uma margem de lucro ao produtor³². Assim, é possível criar incentivos para a conservação da biodiversidade e serviços ecossistêmicos na produção de bens e serviços privados através de certificação ambiental que passa a ser mais atrativo para consumidores e investidores.

A estratégia de certificação ambiental para divulgar o cumprimento dos padrões ambientais já é amplamente difundida e já se percebe a mudança nas escolhas dos consumidores em uma variedade de setores. As mais difundidas certificações ambientais são ISO 14.001, FSC (The Forest Stewardship Council) e Rainforest Alliance. As empresas devem obedecer requisitos mínimos de proteção ambiental para obter a certificação através de processos de verificação que incluem auditorias regulares. Os produtos certificados passam a

²⁹ SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. São Paulo: Editora Record, 2001

³⁰ CANCLINI, Néstor García. **Consumidores e cidadãos**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999

³¹ CANCLINI, idem.

³² ALTMANN, BERGER FILHO, idem.

utilizar o selo da certificadora que atesta a adesão aos critérios ambientais exigidos pela empresa certificadora. Essa prática gera como resultado um valor ambiental agregado ao produto e passa a contribuir para a preservação da biodiversidade e serviços ecossistêmicos em toda a cadeia produtiva. Considerando a peculiaridade que caracteriza cada ecossistema, é cada vez mais necessário estabelecer esquemas diferenciados que possam responder a diferentes impactos em distintos processos produtivos e garantir a preservação ambiental³³.

A Agenda 2030 reconheceu nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a importância em assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis (Objetivo 12). Para alcançar esse objetivo, foi elencada metas, dentre elas, a meta 12.8 a garantia de proporcionar informações relevantes e conscientização para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida em harmonia com a natureza para todos até 2030³⁴. O reconhecimento da importância de tornar sustentáveis os padrões de consumo e produção deram uma revitalizada nas certificações sustentáveis, amenizando a resistência da Organização Mundial de Comércio. Até então, as exigências de padrões de sustentabilidade no comércio internacional eram tidas com barreiras não tarifadas. O reconhecimento da importância das normas voluntárias de sustentabilidade traz importante repercussão no mercado internacional ao afastar a pecha de barreira não tarifária ao livre comércio. A mudança de percepção das certificações privadas traz cada vez mais a busca por resultados social e ambientalmente mais positivos para o planeta e a humanidade³⁵.

Com essa nova percepção, novos temas relacionados às discussões comerciais atuais são mais frequentes, tais como: racionalidade no uso de normas internacionalmente aceitas para preparo das exigências (normas relacionadas com a certificação), restrição da fragmentação e da proliferação de certificações e do reconhecimento mútuo de normas com objetivos iguais. Ou seja, essas questões passaram a fazer parte das discussões sobre regulamentos técnicos na OMC, nos grandes acordos comerciais e na maioria dos acordos bilaterais³⁶.

No âmbito do mercado internacional, crescem as restrições a comercialização de produtos relacionados ao desmatamento. Nos Estados Unidos, o recente *FOREST ACT* determina a proibição de importação de mercadorias produzidas em terras desmatadas

³³ ALTMANN, BERGER FILHO, *idem*.

³⁴ ONU. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015 Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf> Acesso em: 31 Março 2023

³⁵ ONU, 2015, *idem*.

³⁶ CORRÊA, Rogério de O. Barreiras no Comércio Internacional, Normas Técnicas e Normas de Sustentabilidade: as Novas e Velhas Regras de Certificação. **Working Paper 497** – CCGI N° 12, Janeiro de 2019, p. 23. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/26074> Acesso em 31 Março 2023.

ilegalmente³⁷. Em 06 de dezembro de 2022 foi aprovada a proposta de diretiva da União Europeia que segue na mesma direção, ou seja, veda a comercialização de produtos relacionados a áreas desmatadas ou que desrespeita direitos humanos de qualquer parte do mundo. No entanto, a proposta europeia não faz distinção entre desmatamento legal ou ilegal, mas determina a obrigação de rastreamento, em especial as mercadorias relacionadas ao desmatamento, mesmo sendo legal³⁸.

4.2 O Pagamento por Serviços Ambientais como promotor da participação democrática

O Relatório-Síntese de Avaliação Ecosistêmica do Milênio trouxe o conceito de serviços dos ecossistemas como sendo benefícios que o homem obtém dos ecossistemas. Esses serviços compreendem os serviços de provisão, tais como de alimentos, água, madeira e fibras; os serviços reguladores, que influenciam no clima, inundações, doenças, resíduos e a qualidade da água; serviços culturais, que fornecem benefícios recreacionais, estéticos e espirituais; e serviços de suporte, responsáveis pela formação do solo, fotossíntese e ciclo de nutrientes³⁹.

A estratégia do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) tem como base uma “transação de natureza voluntária” em que o pagador de serviços ambientais remunera de alguma forma um provedor desses serviços, conforme conceituado pela Lei da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais⁴⁰. Diferentemente da certificação, onde a questão ambiental é internalizada no produto, nessa estratégia o bem valorado e transacionado é o serviço ambiental ou ecossistêmico.

A lei de Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais possibilita a criação de ações alternativas para o pagamento por serviços ambientais não previstas na norma. Assim, é possível a criação de novas estratégias. A lei prioriza os serviços providos por comunidades tradicionais, povos indígenas, agricultores e empreendedores familiares

³⁷ UNITED STATES. Senate of the US. **FOREST Act of 2021** (S. 2950). Disponível em: <https://www.congress.gov/117/bills/s2950/BILLS-117s2950is.pdf> Acesso em: 26 Dez. 2022

³⁸ UNIÃO EUROPEIA. **European Commission**. Proposal for a Regulation of The European Parliament And Of The Council on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010 (2021) Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/search.html?scope=EURLEX&text=Document+52021PC0706&lang=en&type=quick&qid=167236558438> Acessado em: 31 Março 2023.

³⁹ Millennium Ecosystem Assessment, idem.

⁴⁰ BRASIL. **Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021**. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. Brasília, 2021. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm Acesso: 18 Dez. 2022.

rurais. Ainda, favorece parcerias com cooperativas, associações civis e outras formas associativas.

No contexto brasileiro essa política tem a capacidade de criar oportunidades através de estruturas de investimento em infraestrutura e técnicas ecológicas e sustentáveis. O pagamento por serviços ambientais, como instrumento de política pública, pode ser um mecanismo alternativo que auxilia na implementação de uma gestão ambiental e favorece a inclusão social. No âmbito teórico, é a utilização de um conceito de eficiência de mercado, onde se tem o pagamento por um serviço, em que é estabelecido uma prioridade nos objetivos sociais e ambientais. Essa mistura entre o estímulo de mercado e a orientação política é o que tem prevalecido nas experiências internacionais⁴¹.

A Costa Rica foi um dos primeiros esquemas de pagamento introduzidos globalmente. Nesse caso, a urgência estava em enfrentar uma diminuição da cobertura florestal, reduzida de 70% para 20% do país, entre os anos de 1950 à 1987. Impulsionada por movimentos ambientalistas, a Costa Rica adotou a Lei Florestal 7575, em 1996, que estabeleceu um dos primeiros programas de Pagamento por Serviço Ambiental (PSA) nacionalizados do mundo. A Lei Florestal forneceu a estrutura institucional e de governança necessária para implementar o programa, bem como os fundos iniciais para iniciar o processo. Desde então, o Fundo Nacional de Florestas (FONAFIFO) é o principal intermediário encarregado de administrar o programa de PSA⁴².

A Indonésia tem um exemplo diferente, pois é uma Empresa Hidroelétrica perto da área florestal protegida de Sumber Jaya. A empresa usou o seu financiamento de Responsabilidade Social Corporativa (CSR) para fornecer incentivos aos agricultores nas comunidades da área a montante para conservar a floresta. Nesse outro caso, a empresa estava sofrendo com o déficit hídrico e a sedimentação decorrente das atividades de extração de madeira e desmatamento na área a montante. A área florestal e sua bacia hidrográfica, em Sumber Jaya, desempenham um papel fundamental na garantia da funcionalidade da barragem hidrelétrica.⁴³

⁴¹ SHIKI, S.; DE FARIA NARCISO SHIKI, S. Os Desafios de uma Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais: lições a partir do caso do Proambiente. **Sustainability in Debate**, [S. l.], v. 2, n. 1, 2011. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/15314>. Acesso em: 31 Março 2023

⁴² HINOJOSA, Carlos. CASE STUDY: Payments for Ecosystem Services in Costa Rica. **Business Environment Reform & Green Growth**. July 2017. Disponível em: <https://www.enterprise-development.org/wp-content/uploads/DCED-GGWG-Case-study-PES.pdf>. Acesso em: 31 Março 2023

⁴³ FAUZI, Akhmad; ANNA, Zuzy. The complexity of the institution of payment for environmental services: A case study of two Indonesian PES schemes. **Ecosystem Services**, Volume 6, December 2013, Pages 54-63. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212041613000508>. Acesso em: 31 Março 2023

Os exemplos acima são descritos superficialmente apenas para ressaltar a importância do reconhecimento dos serviços ambientais e ecossistêmicos e da participação da comunidade nas alternativas de preservação, proteção e recuperação. Importante ressaltar que as estratégias possíveis do mecanismo de pagamento por serviços ambientais são bastante complexas, pois envolve questões econômicas, sociais e ambientais. A implementação de um esquema, como o brasileiro, possibilita a elaboração mais cautelosa desses aspectos.

O relatório do IPCC⁴⁴ indicou que a concretização do potencial de mitigação dos impactos da agricultura, silvicultura e outros usos da terra envolve a superação de restrições institucionais, econômicas e políticas e o gerenciamento de compensações (*trade-offs*). As barreiras à implementação da mitigação desses impactos são identificadas na insuficiência de apoio institucional e financeiro, na incerteza sobre as compensações a longo prazo, na governança fraca, na insegurança da posse da terra, na baixa renda e na falta de alternativas de renda. Ainda acrescenta o limitado acesso à tecnologia, dados e know-how⁴⁵.

O relatório deixa claro a imprescindibilidade da percepção ambiental, social e econômica para construir uma solução complexa para o enfrentamento dos impactos gerados por uma cultura econômica que desprezou os aspectos ambientais e sociais. A luz de Dowbor⁴⁶, estamos à beira de uma esquizofrenia entre o cinismo pragmático da ideologia econômica e o idealismo ingênuo das ciências sociais e dos movimentos ambientalistas. A empresa tem desenvolvido um eficiente modo de organizar a produção e o mercado demonstrado um eficiente regulador da economia. Entretanto, a sociedade de mercado tem se demonstrado desastrosa. Não se trata de destruir a empresa ou o mercado, mas de repensar o universo no qual eles se inserem⁴⁷.

Nesse cenário, é possível perceber a importância de rearranjo entre os interesses econômicos, sociais e ambientais. A informação é essencial para retirar da invisibilidade o impacto existente decorrente da percepção de disponibilidade dos serviços ambientais e ecossistêmicos. A qualidade da informação disponibilizada à comunidade define a eficiência do exercício de cidadania ecológica necessária a construção de um Estado Democrático. A

⁴⁴ IPCC, 2022: Summary for Policymakers. In: **Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change** [P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA. Disponível em https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_SummaryForPolicymakers.pdf

Acesso em: 31 Março 2023

⁴⁵ IPCC, idem.

⁴⁶ DOWBOR, Ladislau. **Os limites da sociedade de mercado**. Cadernos Le Monde Diplomatique. Veraz Comunicação editores e Ltda.: Porto Alegre, Janeiro de 2001.

⁴⁷ DOWBOR, idem.

Constituição Federal brasileira protege o direito ao meio ambiente equilibrado e o concede dever da sociedade e do poder público em defendê-lo e preservá-lo⁴⁸. O direito-dever do cidadão permite que obrigue o Estado a criar mecanismos de efetivação do dever de proteção ambiental e, conseqüentemente, ampliar a participação da coletividade na decisão na seara ambiental⁴⁹.

A proteção à biodiversidade e serviços ecossistêmicos dependem da participação de todos para se concretizar. Dessa forma, evidente a necessidade de se investir em informações claras e indispensáveis para que se tenha uma população com amplo conhecimento e consciência ambiental. Para que as políticas públicas de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado sejam efetivas, devem contar com a contribuição de uma população que tenha seja habilitada a contribuir qualitativamente⁵⁰.

O Relatório-Síntese da Avaliação Ecológica do Milênio⁵¹ indica que respostas de inclusão social podem contribuir para defrontar o problema da degradação dos ecossistemas. Defende que, em regra, são promissoras as intervenções iniciadas e executadas por grupos, através do exercício de seus direitos democráticos, no intuito de melhorar a condição dos ecossistemas e o bem-estar humano. Aponta que as escolhas sobre o que e quanto os indivíduos consomem são influenciadas não só por considerações de preço, mas também por fatores comportamentais concernentes a cultura, ética e valores. Dentre as possíveis ações governamentais para estimular a redução do consumo, a promoção de gestão orientada para a demanda de matérias-primas provenientes de fontes certificadas como sendo sustentáveis.

A redução do impacto ambiental das indústrias implicará uma ação coordenada em todas as cadeias de valor para promover todas as opções de mitigação, incluindo gerenciamento de demanda, eficiência de energia e materiais, fluxos circulares de materiais, bem como tecnologias de redução e mudanças transformacionais nos processos de produção. Progredindo em direção as emissões líquidas zero de gás de efeito estufa (GEE) da indústria serão possibilitadas pela adoção de novos processos de produção usando eletricidade de baixo e zero GEE, hidrogênio, combustíveis e gerenciamento de carbono⁵².

⁴⁸BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 31 março 2023.

⁴⁹ SARLET e FENSTERSEIFER, idem.

⁵⁰ ARNOLD, Cláudia de Moraes; TAVARES, Elisa Goulart; STEINMETZ, Wilson Antônio. O acesso à informação como condição para a participação popular na proteção do meio ambiente: uma análise a partir do direito ambiental internacional e do direito constitucional brasileiro. **Revista Jurídica (FURB)**. V. 22, nº. 48, maio/ago. 2018 e7246: 1 de 19. Disponível em <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/7246> Acesso em: 17 Dez. 2022

⁵¹ Millennium Ecosystem Assessment, idem

⁵² IPCC, 2022, idem.

Essa convicção faz com que diferentes estratégias sejam desenvolvidas, em conjunto ou separadamente, e aponta para importância do estímulo à participação social qualitativa e efetiva. O exercício de cidadania ecológica pode ser percebida como um dos fatores existentes nas estratégias abordadas através de Certificação Ambiental e de Pagamento por Serviços Ambientais. Percebe-se que essas estratégias tiveram origem junto a comunidade e foram desenvolvidas através de experimentações. Elas representam a possibilidade de transformar boas ideias em políticas públicas, resguardadas pelo direito.

6. Conclusões Articuladas

1. O enfrentamento dos impactos ambientais tem como fator decisivo a participação da sociedade através da garantia do direito à informação esclarecida, premissa indispensável para uma democracia atuante em um Estado de Direito Democrático Ecológico.
2. É fundamental para o enfrentamento dos impactos ambientais a promoção de novas estratégias de produção e consumo, através de alternativas de mercado que priorize questões sociais e ambientais, mas sem desviar dos objetivos econômicos.
3. A certificação ambiental, que agrega valor aos bens e serviços, e o pagamento por serviços ambientais, que coloca valor nas práticas sustentáveis, são alternativas promissoras de transição para uma economia de baixo carbono, que estimulam o exercício democrático de participação ambiental.
4. As certificações ambientais e o pagamento por serviços ambientais demonstram a existência de um vasto campo de possibilidades na construção de novos mecanismos de compatibilização da economia com o meio ambiente, associado a justiça social e a cidadania ambiental.

ASPECTOS JURÍDICOS DA GOVERNANÇA DE ÁREAS PROTEGIDAS

Ana Carolina de Campos Honora

Advogada e Doutoranda do Programa de Mudança Social e Participação Política da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo – EACH-USP

1. INTRODUÇÃO

O estabelecimento de espaços territoriais especialmente protegidos, previsto como uma incumbência do Poder Público no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, foi precedido por um processo histórico que remonta há muitos séculos.

Embora a ideia inicial de preservação seja de autoria desconhecida, existem registros que, antes mesmo do nascimento de Cristo, os assírios já destacavam alguns territórios como “reservas” (MORSELLO, 2001¹).

A criação do Parque Nacional de Yellowstone nos Estados Unidos, em 1872, é considerada como o marco paradigmático da definição de usos limitados de territórios com objetivos de preservação ambiental (BRITO, 2003²).

O século XIX foi marcado pela definição de áreas protegidas pautadas nos ideais naturalistas de John Muir e David Thoreau, a partir da definição de que as áreas mais protegidas deveriam ser objeto de proteção total e na dissociação da relação entre homem e natureza (BRITO, 2003³; DIEGUES, 2004⁴).

No Brasil, com fundamentos jurídicos fornecidos pelo Código Florestal de 1934 (LEUZINGER, 2009⁵), o primeiro Parque Nacional instituído foi o de Itatiaia, em 1937, com um objetivo maior de preservar a beleza cênica do que efetivamente a biodiversidade do local (MORSELLO, 2001⁶).

¹ MORSELLO, Carla. **Áreas protegidas públicas e privadas: seleção e manejo**. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2001.

² BRITO, Maria Cecília Wey de. **Unidades de Conservação: intenções e resultados**. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2003.

³ Idem

⁴ DIEGUES, Antônio Carlos Sant’Ana. **O mito moderno da natureza intocada**. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

⁵ LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Natureza e Cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes**. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

⁶ Idem

Foi somente durante a década de 60 que os aspectos ecológicos ganharam destaque na definição dos espaços protegidos, especialmente em decorrência da expansão agrícola e da urbanização.

Atualmente, outros conceitos vêm sendo agregados à importância da criação e estabelecimento dos espaços territoriais especialmente protegidos previsto na nossa Constituição Federal, sejam os relacionados às questões climáticas e de justiça socioambiental, bem como aqueles que estabelecem uma visão mais sistêmica e integrada dos atributos da sociobiodiversidade que merecem proteção especial.

O presente artigo analisará os aspectos jurídicos que tem interface com a governança das áreas protegidas e como os autores vem apresentando novos conceitos que avaliam a efetividade da conservação dos atributos que ensejam a designação de usos especiais ou restritos para alguns territórios.

2. ÁREAS PROTEGIDAS SOB A PERSPECTIVA LEGAL

A Convenção da Diversidade Biológica (CDB), da qual o Brasil é signatário, incorporada à legislação brasileira por intermédio do Decreto Legislativo nº 02/1994, conceitua que “área protegida significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação” (BRASIL, 1994⁷).

As áreas protegidas também são definidas pela União Internacional para Conservação da Natureza (UICN) como

“um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, com objetivo específico e gerido por meios eficazes, sejam jurídicos ou de outra natureza, para alcançar a conservação da natureza no longo prazo, com serviços ecossistêmicos e valores culturais associados” (BORRINI-FEYERABEND *et al.*; 2017)⁸

A mesma instituição estabelece as seguintes categorias de áreas protegidas (BORRINI-FEYERABEND *et al.*; 2017)⁹:

⁷ BRASIL. **Decreto legislativo nº 2, de 1994.** Aprova o texto da Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. Brasília, DF, 1994.

⁸ BORRINI-FEYERABEND, G., N. Dudley, T. Jaeger, B. Lassen, N. Pathak Broome, A. Phillips e T. Sandwith (2017). **Governança de Áreas Protegidas:** da compreensão à ação. Série Diretrizes para melhores Práticas para Áreas Protegidas, Nº 20, Gland, Suíça: UICN. Xvi + 124 pp.

⁹ Idem

CATEGORIA	DENOMINAÇÃO	DESCRIÇÃO
IA	Reserva Natural Estrita	Áreas estritamente protegidas em termos de biodiversidade e também, possivelmente, características geológicas/geomorfológicas, onde a visitação, o uso e os impactos humanos são limitados e controlados para garantir a proteção dos valores de conservação
IB	Área Silvestre	Geralmente, áreas grandes não modificadas ou ligeiramente modificadas, que mantêm seu caráter e influência naturais, sem habitação humana permanente ou significativa, protegidas e geridas para preservar a sua condição natural
II	Parque Nacional	Grandes áreas naturais ou quase naturais que protegem processos ecológicos de grande porte, com espécies e ecossistemas característicos. Também oferecem oportunidades espirituais, científicas, educacionais, recreativas e de visita que são ambiental e culturalmente compatíveis
III	Monumento ou característica natural	Áreas reservadas para proteger um monumento natural específico, que podem ser um acidente geográfico, uma monstanha submarina, uma caverna submarina, uma característica geológica, como uma caverna ou uma característica viva, por exemplo, uma florestal antiga
IV	Área de gestão de habitat/espécies	Áreas para proteger determinadas espécies ou habitats, onde a gestão reflete essa prioridade. Muitas vão precisar de intervenções regulares e ativas para atender às necessidades de determinadas espécies ou habitats, mas este não é um requisito da categoria
V	Paisagem terrestre ou marinha protegida	Onde a interação das pessoas e da natureza ao longo do tempo produziu um caráter distinto com significativo valor ecológico, biológico, cultura e estético, e onde salvaguardar a integridade dessa interação é vital para proteger e sustentar a área e seus valores associados de conservação da natureza e outros
VI	Áreas protegidas, com uso sustentável dos recursos naturais	Áreas que conservam ecossistemas, juntamente com valores culturais associados e sistemas tradicionais de gestão de recursos naturais. Geralmente grandes, principalmente em uma condição natural, com uma parte sob gestão sustentável de recursos naturais, e onde o baixo nível de uso dos recursos naturais não industriais, compatível com a conservação da natureza, é considerado um dos principais objetivos

No âmbito da legislação brasileira, o Decreto federal nº 5.758/2006 institui o Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas (PNAP) e seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias.

Pereira e Scardua¹⁰ (2008) apresentam um rol amplo das tipologias de áreas protegidas que podem ser enquadradas como os “espaços territoriais especialmente protegidos” previstos na Constituição Federal, a saber:

“unidades de conservação; áreas protegidas, quilombos, áreas tomabadas, monumenta arqueológicos e pré-históricos; áreas especiais e locais de interesse turístico; reserva da biosfera; corredores ecológicos e zonas de amortecimento; Floresta Amazônica; Mata Atlântica; Serra do Mar; Pantanal Mato-grossense e Zona Costeira; jardins botânicos; hortos florestais e jardins zoológicos; terras devolutas e arrecadas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais; áreas de preservação permanente e reservas legais; e megaespaços ambientais” (PEREIRA; SCARDUA, 2008, P. 5¹¹)

Ainda que não indicadas pelos autores, consideramos que as Áreas de Preservação Permanente, Áreas de Uso Restrito e Reserva Legal, estabelecidas pela Lei federal nº 12.651/2012 (Código Florestal), bem como as terras indígenas e geoparques, também devem ser adicionados à lista de categorias acima citada.

Ainda na esfera nacional, o principal ato normativo que estabelece dispositivos e classes de áreas protegidas é o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituído pela Lei federal nº 9.985/2000 e regulamentado pelo Decreto federal nº 4.340/2002, que traz fortes referências da classificação da UICN (na tabela acima) e define como unidade de conservação

“espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (BRASIL, 2000¹²).

O SNUC classifica as unidades de conservação em dois grandes grupos: as de proteção integral, que permitem o uso indireto, definido como “aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais” (BRASIL, 2000¹³); e as de uso

¹⁰ PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceitos e implicações jurídicas. **Rev. Ambiente & Sociedade**, V. 11, N. 1, Campinas, jan./jun., 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2008000100007&script=sci_arttext. Acesso em 10 jan. 2016.

¹¹ Idem

¹² BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em: 15 jan. 2018.

¹³ Idem

sustentável, que admitem o uso direto, conceituado como “aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais” (BRASIL, 2000¹⁴).

Neste ato normativo, são previstas as seguintes categorias de unidades de conservação (BRASIL, 2000¹⁵):

GRUPO	CATEGORIA	OBJETIVO/DESCRIÇÃO
PROTEÇÃO INTEGRAL	Estação Ecológica	preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas
	Reserva Biológica	preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais
	Parque Nacional	preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico
	Monumento Natural	preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica
	Refúgio de Vida Silvestre	proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória
USO SUSTENTÁVEL	Área de Proteção Ambiental	área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais
	Área de Relevante Interesse Ecológico	área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza
	Floresta Nacional	área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em

¹⁴ Idem

¹⁵ Idem

		métodos para exploração sustentável de florestas nativas
	Reserva Extrativista	área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade
	Reserva de Fauna	área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica
	Reserva Particular do Patrimônio Natural	área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica

Como pode ser observado no quadro acima, o SNUC estabeleceu diversas formas para garantir a proteção de territórios, envolvendo desde categorias mais restritivas (Estações Ecológicas e Reservas Biológicas), como também aquelas destinadas às comunidades tradicionais (Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável) ou com certo grau de ocupação humana (Áreas de Proteção Ambiental).

Não deveria ser diferente, especialmente se considerarmos um território tão sociobiodiverso como o brasileiro: diferentes biomas; processos históricos de ocupação; grandes cidades; comunidades indígenas quilombolas e tradicionais; e expansão agrícola e urbana, dentre outros fatores não menos importantes.

O fato é que, quando se estabelece um regramento especial para o uso de determinado território, alguns usos passam a ser restritos ou limitados e, ainda que a criação desses espaços seja amplamente divulgada para os atores direta ou indiretamente afetados, e esses sejam chamados para se manifestar (o SNUC prevê a realização de consultas públicas nos processos de criação de unidades de conservação), conflitos socioambientais invariavelmente irão surgir.

Raimundo e Honora¹⁶ (2017) definem que conflitos socioambientais se caracterizam como questões complexas, pois surgem de acordo com interesses diversos sobre um determinado território e se alicerçam com a inclusão de questões sociais, culturais, ambientais, políticas, econômicas e outras tantas.

Nesse sentido, a gestão e governança das áreas protegidas são instâncias relevantes para o estabelecimento de arenas de negociação e para a garantia da conservação dos atributos que ensejaram a sua criação, sobre os quais discorreremos a seguir.

3. A GOVERNANÇA DAS ÁREAS PROTEGIDAS

Antes de desenvolver este item, é importante apresentar o que entendemos como “governança” e “gestão”.

De acordo com Graham *et al.*¹⁷ (2003) governança consiste nas

“interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder e as responsabilidades são exercidos, como as decisões são tomadas e como cidadãos ou outros interessados diretos manifestam sua opinião”.

Borrini-Feyerabend *et al.*¹⁸ (2017, p. 11) demonstram, de maneira bastante elucidativa, quais as principais diferenças entre gestão e governança:

GESTÃO	...está relacionada a...	... o que se faz em busca de determinados objetivos ... os meios e ações para alcançar esses objetivos
GOVERNANÇA	...está relacionada a...	... quem decide quais são os objetivos , o que fazer para atingi-los, e com que meios ... como essas decisões são tomadas ...quem detém o poder, a autoridade e a responsabilidade ...quem deve (ou deveria) prestar contas

De acordo com o quadro acima, podemos avaliar que a governança está mais relacionada ao planejamento estratégico e a gestão vincula-se aos aspectos operacionais para que os objetivos de conservação sejam atingidos.

¹⁶ RAIMUNDO, Sidnei; HONORA, Ana Carolina de Campos Honora. Território de direitos: abordagens interdisciplinares para a mediação de conflitos socioambientais entre comunidades tradicionais e unidades de conservação. In: PEREIRA, Diamantino (Org.). **Mudança Social e participação política: estudos e ações transdisciplinares**. São Paulo: Annablume, 2017.

¹⁷ GRAHAM, J.; B. Amos; T. Plumptre. **Governance principles for protected áreas in the 21st century: a discussion paper**. Instituto on Governance in collaboration with Parks Canada and Canadian International Development Agency, Ottawa, 2003.

¹⁸ BORRINI-FEYERABEND, G., N. Dudley, T. Jaeger, B. Lassen, N. Pathak Broome, A. Phillips e T. Sandwith (2017). **Governança de Áreas Protegidas: da compreensão à ação**. Série Diretrizes para melhores Práticas para Áreas Protegidas, Nº 20, Gland, Suíça: UICN. Xvi + 124 pp.

A UICN estabelece quatro modalidades de governança, como pode ser observado no quadro abaixo (BORRINI-FEYERABEND *et al.*, 2017)¹⁹:

Governança por governos	Ministério/órgão federal ou nacional é responsável; ministério/órgão subnacional é responsável; manejo delegado pelo governo (por exemplo, a uma ONG)
Governança compartilhada	Manejo colaborativo (vários graus de influência); manejo conjunto (conselho de manejo pluralista, manejo transfronteiriço (vários níveis, cruzando fronteiras internacionais)
Governança privada	Por proprietário individual; por organizações sem fins lucrativos (ONGs, universidades, cooperativas); por organizações com fins lucrativos (indivíduos ou empresas)
Governança por povos indígenas e comunidades locais	Áreas e territórios conservados de povos indígenas; áreas conservadas por comunidades – declaradas e administradas por comunidades locais

Essas modalidades de governança são definidas de acordo com quem possui a responsabilidade e autoridade para a gestão, bem como deve prestar contas pelas decisões tomadas, ressaltando que, em alguns casos, existem combinações de mais de um tipo de governança e que a modalidade de governança adotada pode sofrer variações de acordo com o tempo ou novos cenários e oportunidades.

No cenário brasileiro, geralmente a governança das unidades de conservação é dos governos, com exceção das Reservas Particulares do Patrimônio Natural, que são geridas por seus proprietários.

O Plano Estratégico Nacional de Área Protegidas, por sua vez, inclui nos seus princípios diversos pontos que se relacionam à governança de áreas protegidas, dentre os quais destacamos os incisos que podem ser observados no quadro abaixo (Decreto federal nº 5.758/2006 – Anexo, Item 1.1):

INCISO	TEXTO NORMATIVO
XIV	reconhecimento e fomento às diferentes formas de conhecimento e práticas de manejo sustentável dos recursos naturais
XV	sustentabilidade ambiental como premissa do desenvolvimento nacional
XVI	cooperação entre União e os Estados, Distrito Federal e os Municípios para o estabelecimento e gestão de unidades de conservação
XVII	harmonização com as políticas públicas de ordenamento territorial e desenvolvimento regional sustentável
XVIII	pactuação e articulação das ações de estabelecimento e gestão das áreas protegidas com os diferentes segmentos da sociedade

¹⁹ Idem

XIX	articulação das ações de gestão das áreas protegidas, das terras indígenas e terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos com as políticas públicas dos três níveis de governo e com os segmentos da sociedade
XX	promoção da participação, da inclusão social e do exercício da cidadania na gestão das áreas protegidas, buscando permanentemente o desenvolvimento social, especialmente para as populações do interior e do entorno das áreas protegidas
XXI	consideração do equilíbrio de gênero, geração, cultura e etnia na gestão das áreas protegidas

Como pode ser observado, o PNAP apresenta princípios consistentes no que concerne à cooperação entre as esferas nacional, estadual e municipal, bem como demais segmentos da sociedade e atores envolvidos no estabelecimento e na gestão das áreas protegidas.

Também reforça a necessidade de integração com outras políticas de ordenamento territorial, bem como fomenta a participação social, especialmente das populações no interior e entorno das áreas protegidas.

Esses elementos nos levam a considerar que a governança, em sua abordagem multinível, pode oferecer elementos significativos para a análise desses processos, tendo em vista que

“nesse tipo de mecanismo de governança, diferentes atores sociais em diferentes níveis territoriais, como o governo (governos federal, regional e municipal), organizações não governamentais (ONGs) e instituições financeiras internacionais compartilham poder e responsabilidade, o que pode prevenir e resolver conflitos (BENZ, 2010 *apud* SCHRÖTER *et al.*, 2014)²⁰ [tradução da autora].

SCHRÖTER *et al.*, 2014²¹ desenvolveram um estudo de caso em um parque estadual localizado no Brasil, onde a governança multinível, numa perspectiva de cogestão adaptativa, foi utilizada para análise de conflitos entre gestores da área protegida, moradores e cientistas. Como resultado, o estudo identificou que um sistema fundamentado na cogestão com a comunidade ampliou os mecanismos de negociação e comunicação, atingindo melhores níveis de implementação e aplicação das regras da área protegida.

4. GOVERNANÇA E DIREITO

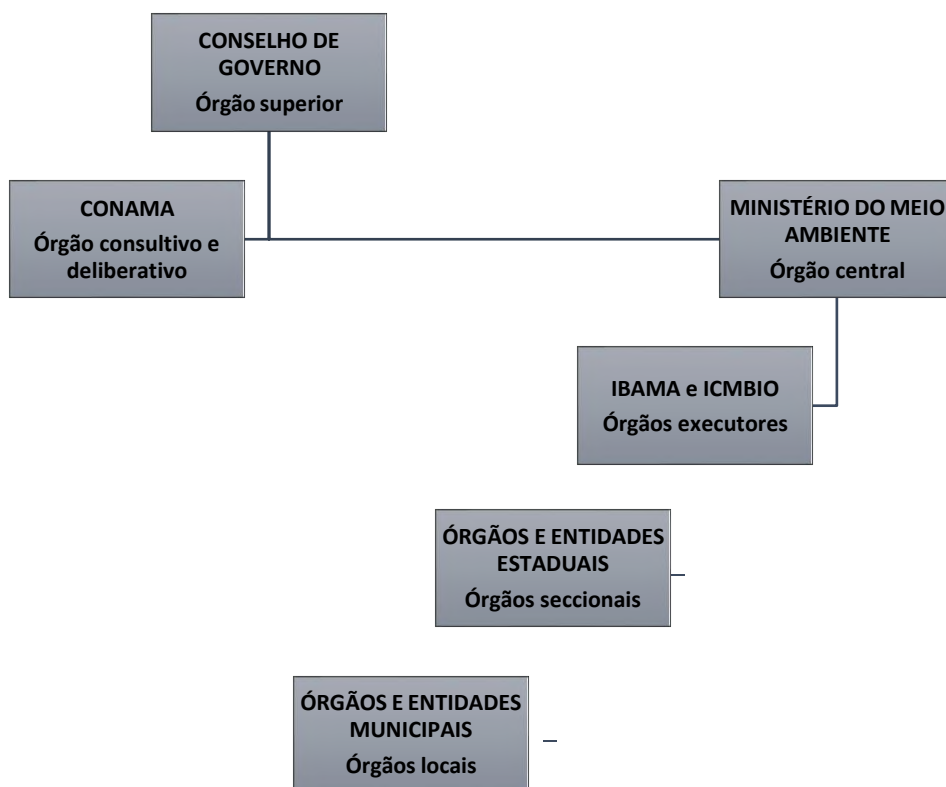
Quando falamos em governança e Direito, necessariamente temos que abordar os aspectos regulatórios que se vinculam a esta temática e com as áreas protegidas.

²⁰ SCHRÖTER, B.; SESSIN-DILASCIO, K.; MEYER, C.; MATZDORF, B.; SATTTLER, C.; MEYER, A.; GIERSCH, G.; JERICÓ-DAMINELLO, C.; e WORTMANN, L. **Multi-level Governance through adaptive co-management: conflict resolution in a Brazilian state park**. *Ecol Process* 3, 2014. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1186/2192-1709-3-6>>. Acesso em 23. fev. 2023.

²¹ Idem

O caráter multinível já pode ser identificado imediatamente nos artigos 23 e 24 da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a competência concorrente material e legislativa, respectivamente, entre todos os entes federativos para a proteção do meio ambiente.

Sob a ótica governamental, o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), instituído pela Lei federal nº 6.931/81, detalha a composição das esferas e órgãos com atuação na área ambiental, reforçando a necessidade de interlocução entre os diversos níveis de governo, como pode ser observado no organograma a seguir:



Com relação às áreas protegidas, além do PNAP e do SNUC, alguns estados estabelecem os seus próprios sistemas estaduais de unidades de conservação, definindo regras diversificadas ou mais detalhadas e até novas categorias de unidades de conservação.

O aspecto regulatório torna-se importante numa perspectiva de definição das “regras do jogo”, ainda quem nem todos os acordos estejam formalizados em atos normativos.

Antes mesmo da criação das unidades de conservação, a legislação prevê a realização de consultas públicas (Decreto federal nº 4.340/2002, artigo 5º), com o objetivo de comunicar aos interessados em geral os limites e as restrições que serão impostas a determinado território, numa clara tentativa de iniciar nesse momento um processo participativo, que será aprofundado se a área protegida for efetivamente criada.

Além disso, também há a previsão legal de que cada unidade de conservação seja gerida por um conselho, que pode ser consultivo ou deliberativo, e deverá contemplar as seguintes representações:

- a. Órgãos públicos: “órgãos ambientais dos três níveis da Federação e órgão de áreas afins, tais como pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas” (BRASIL, 2002)²²;
- b. Sociedade civil: “comunidade científica e organizações não-governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica” (BRASIL, 2002)²³.

Esses Conselhos se caracterizam como arenas de negociação, onde as demandas dos mais diversos atores, sejam do governo ou da sociedade civil, são apresentadas e direcionadas. Também consistem em locais onde assuntos externos, que coloquem em risco os atributos que justificaram a criação da área protegida, devem ser amplamente debatidos, a fim de que esses riscos sejam reduzidos ou mitigados.

O artigo 20 do Decreto federal nº 4.340/2002 estabelece as seguintes competências para os Conselhos de unidades de conservação:

- I - elaborar o seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instalação;
- II - acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo;
- III - buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;
- IV - esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade;
- V - avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação;
- VI - opinar, no caso de conselho consultivo, ou ratificar, no caso de conselho deliberativo, a contratação e os dispositivos do termo de parceria com OSCIP, na hipótese de gestão compartilhada da unidade;
- VII - acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade;

²² BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília, DF, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm. Acesso em: 18 jan. 2023.

²³ Idem

VIII - manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; e

X - propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso” (BRASIL, 2002)²⁴.

A leitura dos incisos acima colacionados infere a concepção de que os conselheiros devem conhecer e opinar sobre ações de planejamento financeiro e administrativo e as medidas que demandam a integração com demais instituições e eventuais impactos que podem ser gerados sobre o território protegido.

A elaboração do regimento interno é relevante pois estabelecerá a periodicidades das reuniões, definições de pauta, participação dos Conselheiros e formalização dos registros dos encontros, dentre outros aspectos não menos importantes.

Outros aspectos importantes estão relacionados ao fato de como as demandas dos conselheiros são conduzidas, e de que forma as devolutivas e direcionamentos são entregues. O atendimento ou resposta às solicitações se caracterizam como a ferramenta que fomenta a participação desses atores, que vislumbram o atendimento de suas pautas e reverberam na arena de negociação que ela consiste em uma esfera efetiva de participação social.

ARNSTEIN (2002)²⁵ estabeleceu uma “escada de participação cidadã”, que vai desde a não-participação até os níveis de participação mais efetivos, que garantem a tomada de decisão pelos atores, como pode ser verificado no quadro abaixo:

1	Manipulação	NÃO-PARTICIPAÇÃO
2	Terapia	
3	Informação	NÍVEIS DE CONCESSÃO MÍNIMA DE PODER
4	Consulta	
5	Pacificação	
6	Parceria	NÍVEIS DE PODER CIDADÃO
7	Delegação de poder	
8	Controle cidadão	

O quadro acima permite identificar que existem diversos formatos que são chamados de participação mas que, em alguns casos, não se caracterizam como uma participação social em sua essência.

²⁴ Idem

²⁵ ARNSTEIN, Sherry R. **Uma escada da participação cidadã**. Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

A representatividade dos conselheiros também é um ponto fundamental para que as demandas dos mais diversos segmentos sejam apresentadas nas arenas de negociação. O conselheiro tem o papel primordial de representar o seu segmento levando as demandas para o Conselho e, quando receber a respectiva devolutiva ou algum direcionamento, encaminhar o assunto com seus pares.

Sabemos que as áreas protegidas do Brasil se encontram nos mais avançados estágios de governança, existindo casos em que não existe nem sequer gestor nomeado para a unidade, como aqueles onde existe um grande compromisso de garantir alguns dos itens mencionados nesse artigo, garantindo uma governança mais avançada da área protegida.

Essas estruturas e composições interferem diretamente na gestão dos conflitos locais e na garantia da conservação dos atributos que se pretende conservar com o estabelecimento da área protegida.

5. CONCLUSÕES ARTICULADAS

Diante dos conceitos e argumentos apresentados no desenvolvimento do presente artigo, submetemos as seguintes conclusões articuladas sobre os aspectos jurídicos da governança de áreas protegidas:

- i. Para além da mera criação das áreas protegidas, esses espaços necessitam de uma governança efetiva para garantir a conservação dos atributos que ensejaram a sua criação.
- ii. As arenas de negociação devem envolver todas as esferas de governo e instituições públicas que possuem alguma responsabilidade ou tomada de decisão sobre as áreas protegidas.
- iii. A participação dos diversos atores, direta ou indiretamente afetados pela área protegidas, deve estar respaldada por legitimidade, voz e representatividade.
- iv. A governança, em sua abordagem multinível, apresenta conceitos importantes para o compartilhamento de poderes e responsabilidades que permitam o alcance de conservação dos atributos que ensejam o estabelecimento de áreas protegidas.

OS IMPACTOS AMBIENTAIS E O LICENCIAMENTO DA MINERAÇÃO DE AGREGADOS PARA A CONSTRUÇÃO CIVIL:

Um estudo comparado entre a legislação brasileira e italiana

CARINE MARINA

*Doutoranda em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de
Caxias do Sul (UCS). Mestre em Direito pela UCS. Bacharel em Direito.*

ALEXANDRE ALTMANN

Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra, Portugal

Resumo

O presente artigo tem por objetivo realizar um estudo de direito comparado entre a legislação brasileira e a italiana sobre os impactos ambientais e respectivo licenciamento da mineração de agregados utilizados na construção civil. Para tanto, é abordado o conceito de agregados de rocha para, após, compreender o emprego e a relevância dos agregados de rocha na construção civil no Brasil e na Itália. A partir disso, são analisados os impactos ambientais da atividade de mineração de rocha e o respectivo procedimento de licenciamento ambiental dessa atividade em ambos os países. Com efeito, a mineração, em suas fases de operação e desativação, é um dos maiores agentes de mudança do uso do solo e alteração da paisagem, o que, conseqüentemente, resulta em modificações na dinâmica das funções ecológicas, interferindo na oferta de serviços ecossistêmicos. Através de pesquisa bibliográfica buscou-se analisar as normas brasileiras e italianas que regem a matéria, a fim de cotejar as principais semelhanças e diferenças entre tais ordenamentos jurídicos-ambientais. A escolha da Itália deve-se à tradição desse país na mineração de agregados para a construção civil e o seu complexo arcabouço normativo em relação à mineração. Além disso, a Itália tem se destacado no estudo dos impactos sobre os serviços ecossistêmicos. Esse estudo servirá de base para uma futura análise da viabilidade de uma certificação/rotulagem para as empresas mineradoras de basalto, votada para a conservação dos serviços ecossistêmicos e biodiversidade. A comparação entre o Direito Ambiental e Minerário brasileiro e italiano contribui sobretudo ao avanço das soluções que contemplam a conservação dos serviços ecossistêmicos e da biodiversidade.

Palavras-chave: Mineração; Agregados para a construção civil; Licenciamento Ambiental; Serviços ecossistêmicos; Direito Ambiental italiano; Direito ambiental brasileiro.

1. Introdução

As atividades antrópicas vêm continuamente influenciando as transformações no uso do solo e do subsolo. A mineração, em suas fases de operação e desativação, é um dos maiores

agentes de mudança do uso do solo e alteração da paisagem, o que, conseqüentemente, resulta em modificações na dinâmica das funções ecológicas, interferindo na oferta de serviços ecossistêmicos.

Para a Comissão da Comunidade Europeia, as matérias-primas são primordiais para as sociedades modernas e o acesso a essas matérias-primas minerais é essencial para a economia. A Comissão destaca que setores que dependem do acesso a matérias-primas minerais, tais como construção, produtos químicos, automotivo, aeroespacial, máquinas e setores de equipamento, representam um mercado de bilhões de euros e geram emprego para milhões de pessoas. Dentre esses minerais, os agregados para a construção civil são os mais utilizados, a exemplo, da brita, pedra bruta, pó de brita etc.

No Brasil, o basalto é um recurso natural utilizado principalmente na construção civil. Não obstante, a exploração deste minério impacta sobretudo os ecossistemas e a biodiversidade, os quais vão desde a questão da modificação do solo para a sua extração até os dejetos que são lançados no ambiente. Com efeito, a pedra brita e o pó de brita são matérias primas para os agregados para a construção civil que, além da *cava*, também geram resíduos, causando assim, impactos ambientais. Em virtude desses impactos, o ordenamento jurídico brasileiro prevê o licenciamento ambiental da atividade de mineração de agregados para a construção civil com diversos critérios voltados para a mitigação e compensação dos danos.

A Itália possui uma tradição minerária e é reconhecida pela sua história na mineração de rochas de diversos tipos e para várias finalidades. A extração e processamento de rochas para agregados para a construção civil representa uma importante atividade econômica nesse País. Importa, para este estudo, a análise das normas ambientais italianas que regem a atividade de extração de rochas para agregados para a construção civil.

O presente artigo, portanto, tem por objeto comparar a legislação brasileira e a italiana sobre os impactos e o licenciamento ambiental da mineração dos agregados na construção civil. A escolha da Itália se deve à tradição desse País europeu na mineração de rochas de diversos tipos e para variados fins – inclusive para a construção civil. Além disso, a Itália explora seus recursos minerais há milhares de anos, com conseqüências para os ecossistemas e para a biodiversidade. Pesquisas recentes realizadas na Itália, sobre os impactos nos serviços ecossistêmicos e a respectiva regulamentação ambiental italiana da atividade de mineração de agregados para a construção civil, servem para subsidiar futuros estudos voltados para a inovação do setor de mineração de basalto no Brasil. Especificamente, para uma futura análise da viabilidade de uma certificação/rotulagem para as empresas mineradoras de basalto baseada na conservação dos serviços ecossistêmicos e biodiversidade. A comparação entre o Direito

Ambiental e Minerário brasileiro e italiano, portanto, contribui sobretudo no avanço das soluções que contemplam a conservação dos serviços ecossistêmicos e da biodiversidade.

2. Impactos da mineração de agregados para a construção civil sobre os serviços ecossistêmicos

Serviços ecossistêmicos são os benefícios que as pessoas obtêm direta ou indiretamente dos ecossistemas¹.

De acordo com a Avaliação Ecosistêmica do Milênio, a “população do planeta é totalmente dependente dos seus ecossistemas e dos serviços que eles oferecem, incluindo alimentos, água, gestão de doenças, regulação climática, satisfação espiritual e apreciação estética.”² Não obstante essa dependência, nos “últimos 50 anos, o homem modificou esses ecossistemas mais rápida e extensivamente que em qualquer intervalo de tempo equivalente na história da humanidade (...)”³, o que tem levado ao declínio desses serviços em todo o mundo.

Serviços ecossistêmicos são processos através dos quais os ecossistemas naturais sustentam a vida humana. O uso deste conceito permite uma análise integrada dos efeitos sociais e ambientais de projetos, resultando na mitigação de algumas deficiências encontradas na atual estrutura da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA). A AIA é uma importante ferramenta para auxiliar o Licenciamento Ambiental de empreendimentos de grande potencial degradador, inclusive em se tratando da mineração de agregados para a construção civil.

Para Landsberg, et al.⁴, os serviços ecossistêmicos possuem papel indispensável para o bem-estar humano. Alguns desses serviços são de fácil reconhecimento, por exemplo, alimentos, madeira e água potável, outros, são menos aparentes, como transferência de energia, a ciclagem de nutrientes, a regulação de gases, a regulação climática e do ciclo da água. A redução ou perda de alguns destes serviços ou de benefícios produzidos por eles, pode gerar impactos socioeconômicos para além dos danos ambientais.

¹ AVALIAÇÃO ECOSSISTÊMICA DO MILÊNIO – AEM (2005). Relatório-Síntese da Avaliação Ecosistêmica do Milênio. Disponível em: <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.446.aspx.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2023.

² AVALIAÇÃO ECOSSISTÊMICA DO MILÊNIO – AEM, 2005, idem.

³ Idem, ibidem.

⁴ LANDSBERG, F.; TREWEEK, J.; STICKLER, M. M.; HENNINGER, N.; VENN, O. **Weaving ecosystem services into impact assessment: a step-by-step method**. Abbreviated version 1.0. Washington: World Resources Institute, 2013.

Para Boldy, et al.⁵, as atividades de mineração podem representar danos negativos, às vezes irreversíveis aos ecossistemas e seus serviços. Entretanto, os impactos da mineração sobre os serviços ecossistêmicos e, conseqüentemente, como esses impactos afetam o bem-estar humano, variam de região para região. Com efeito, esses impactos variam de acordo com o ecossistema, a biodiversidade, o solo, dentre outras características que afetarão os serviços ecossistêmicos. Assim, para uma avaliação da extensão total dos impactos da mineração nos serviços ecossistêmicos, é necessário identificar claramente as mudanças nesse meio, dependendo da região afetada. A mineração de basalto no Rio Grande do Sul, por exemplo, se dá no domínio da Mata Atlântica, um dos biomas mais biodiversos e também um dos mais ameaçados do Planeta. Os impactos sobre os serviços ecossistêmicos na Mata Atlântica serão diferentes dos impactos sobre outros ecossistemas.

Além do impacto direto sobre os ecossistemas e a biodiversidade, os efeitos adversos da mudança do clima também devem ser considerados na Avaliação de Impacto Ambiental da mineração de agregados para a construção civil.

O 6º Relatório do IPCC (AR6) reconhece a interdependência do clima, dos ecossistemas da biodiversidade e das sociedades humanas, assim como os vínculos estreitos entre adaptação às mudanças climáticas, mitigação, saúde do ecossistema, bem-estar humano e desenvolvimento sustentável.

Percebe-se que os ecossistemas e os seus serviços representam uma espécie de “infraestrutura verde” com grande potencial para a adaptação aos riscos da mudança climática. Para Carvalho⁶ os serviços ecossistêmicos funcionam como verdadeiras “barreiras protetivas” contra os “eventos climáticos extremos e como fatores de ampliação da capacidade resiliente de comunidades atingidas”. Portanto, a conservação dos ecossistemas e da biodiversidade significa aumento da resiliência e ampliação da oferta de serviços ecossistêmicos.

3. A mineração de agregados para a construção civil no Brasil

⁵ BOLDY, Robyn; SANTINI, Talitha; ANNANDALE, Mark; ERSKINE, Peter D.; SONTER, Laura J. Understanding the impacts of mining on ecosystem services through a systematic review. Review article. [The Extractive Industries and Society](#). Volume 8, Issue 1, March 2021, Pages 457-466. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214790X20303221#preview-section-abstract>. Acesso em: 20 mar. 2023.

⁶ CARVALHO, Délton Winter de. Os serviços ecossistêmicos como medidas estruturais para prevenção dos desastres. Revista de Informação Legislativa. Ano 52 Número 206 abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512449/001041587.pdf?sequence=1>. Acesso em: 21 mar. 2023.

Os minerais não metálicos utilizados na indústria da construção civil, como areia e brita, são denominados de agregados.⁷ Segundo Almeida e Luz⁸, são minerais de maior consumo no mundo e apresentam baixo custo. Os agregados estão espalhados por todo o território brasileiro, e o processo de pesquisa e produção é de fácil acesso.

A construção civil faz uso de vários materiais tais como tijolos, madeira, cimento, cal, areia, brita, ferros, dentre outros. Em relação aos agregados utilizados no concreto, a ABNT NBR 7211:2005 dispõe que “devem ser compostos por grãos de minerais duros, compactos, estáveis, duráveis e limpos, e não devem conter substâncias de natureza e em quantidade que possam afetar a hidratação e o endurecimento do cimento, a proteção da armadura contra a corrosão.”⁹ La Serna e Rezende caracterizam os agregados para construção civil como “materiais granulares, sem forma e volume definidos, de dimensões e propriedades estabelecidas para uso em obras de engenharia civil, tais como, a pedra britada, o cascalho e as areias naturais ou obtidas por moagem de rocha, além das argilas e dos substitutivos como resíduos inertes reciclados, escórias de aciaria, produtos industriais, entre outros.”¹⁰

A granulação dos agregados pode ser obtida a partir da moagem de rochas (ex. brita) ou ser encontrado na natureza de forma granulada (ex. areia). Quando obtidos a partir da granulação de rochas, são fragmentados através de ação mecânica (máquinas/processos industriais). La Serna e Rezende explicam que “os agregados para a construção civil são obtidos de materiais rochosos variados, consolidados ou granulares, fragmentados naturalmente ou por processo industrial.” Em relação à origem, La Serna e Rezende esclarecem que os agregados “podem ser oriundos de rochas sedimentares como arenitos e siltitos, entre outras; metamórficas como os quartzitos, calcários e gnaisses; ígneas como o granito, Sienitos, basaltos e diabásios.” Na metade norte do Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, o basalto é abundante e excelente como base para os agregados para a construção civil.

⁷ ANEPAC – Associação Nacional das Entidades de Produtores de Agregados para Construção. **História da Areia e Brita**. 2018. Disponível em: <https://www.anepac.org.br/agregados/areia-e-brita>. Acesso em: 15 mar. 2023.

⁸ ALMEIDA, Salvador Luiz M.; LUZ Adão Benvindo da. **Manual de Agregados para Construção Civil**. Ed. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2009.

⁹ Disponível em:

http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17827/material/Nbr_7211_2005.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

¹⁰ LA SERNA, Humberto Almeida de; REZENDE, Márcio Marques. **Agregados para a Construção Civil**. 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/outras-publicacoes-1/8-1-2013-agregados-minerais#:~:text=Agregados%20para%20Constru%C3%A7%C3%A3o%20Civil%20s%C3%A3o,dos%20substitutos%20como%20res%C3%ADduos%20inertes>. Acesso em: 3 mar. 2023.

Importa dizer que ao se retirar do meio ambiente os agregados para a construção civil, há um impacto tanto para o solo quanto para as pessoas que vivem ao redor do espaço de mineração. Esses impactos, sejam eles da retirada ou do beneficiamento desses agregados, causam tanto degradação sonora quanto no ar.¹¹ O agregado graúdo, ou seja, a brita, até chegar na construção civil, passa por várias fases, bem como: a mineração; a beneficiação; a britagem; a lavagem e a classificação.¹² Esse processo todo traz impactos ao meio ambiente de diversas formas.

Os projetos de mineração têm impactos ambientais diretos e indiretos, que podem afetar a terra, a água, o ar, a biota, e pessoas. Eles podem ser amplos e visíveis, como por exemplo, mudanças na hidrologia da área ou na paisagem. Entretanto, os impactos podem não ser perceptíveis aos olhos, como as emissões químicas ou mudanças em sedimentos de lagos. Os impactos ocorrem em diferentes escalas espaciais e variam desde específicos do local, regionais e até mesmo globais, por meio de processos como as mudanças climáticas. O impacto específico do local e os impactos regionais variam significativamente dependendo das características locais do meio ambiente, tipo de atividade mineira e na geologia e teor de minério da jazida. Devido à vasta diferença nos processos, tecnologias e ambientes operacionais, a mineração costuma ser discutida dentro categorias mais específicas. Contudo, os impactos ambientais mais significativos estão relacionados com a mineração de minérios de sulfetos metálicos, para a extração e refino onde processos mais intensivos são necessários. As modificações do meio ambiente já têm início no momento em que se modifica o solo para a abertura das cavas para a obtenção das rochas.¹³

Em relação aos impactos, o IBRAM¹⁴ destaca que “na mineração principais alterações físicas à paisagem decorrentes de suas atividades são encontradas nas aberturas das cavas, disposição de material estéril, proveniente do decapeamento superficial e da disposição de rejeitos decorrentes dos processos de tratamento ou beneficiamento.” Inúmeros são os impactos

¹¹ LA SERNA; REZENDE, op. cit., 2013, p. 606.

¹² CUNHA, Iasminy Borba da. **Análise dos impactos ambientais de concretos com agregado reciclado de resíduos de construção civil**. 2022 – Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Tecnologia de Materiais, PUCRS. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/10398>. Acesso em 3 mar. 2023.

¹³ MONONEN, Tuija; KIVINEN, Sonja; KOTILAINEN, Juha M.; LEINO, Johanna. **Social and environmental impacts of mining activities in the EU**. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies PE 729.156 - May 2022. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2022\)729156](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2022)729156). Acesso em: 20 mar. 2023.

¹⁴ BRASIL. Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM). **Gestão e Manejo de Rejeitos da Mineração**. Instituto Brasileiro de Mineração; organizador, Instituto Brasileiro de Mineração. 1.ed. - Brasília: IBRAM, 2016. 128 p. Disponível em: <https://ibram.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Gestao-e-Manejo-de-Rejeitos-da-Mineracao-2016.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2023.

da mineração, que vão desde as mudanças na paisagem, emissões atmosféricas, consumo e contaminação de recursos hídricos e impactos sobre as comunidades.¹⁵

Quanto a mudanças da paisagem Milanez¹⁶ afirma que a exploração do mineral, no Brasil, é realizada em minas a céu aberto, e começa com um desmatamento e remoção de todo solo, depois delinea-se os blocos, perfura-se o bloco, coloca-se cargas explosivas, detona-se essas rochas e esse material todo é levado para ser beneficiado em outro local. A partir da noção de Gudynas¹⁷, quando este afirma que os impactos da mineração podem ser vistos como uma “amputação ecológica”, Milanez¹⁸ chamou de “amputação da paisagem”. Em relação às emissões atmosféricas, Milanez¹⁹ cita o caso de Itabira e Catas Altas, em Minas Gerais. Conta o autor que a comunidade que vive perto das minas, sofre com a poeira e pela lama causadas pelas mineradoras.

Diante disso, Longo e Rodrigues²⁰ sustentam que analisar os serviços ecossistêmicos é importante para avaliar os impactos ambientais dos empreendimentos, na medida em que, por meio dessa avaliação, podem ser identificados os conflitos e, também, as contribuições entre as atividades humanas e dos ecossistemas. Os autores destacam, principalmente, a interferência dos aspectos ambientais na oferta dos serviços ecossistêmicos “diretamente ligados ao bem-estar da população local”.

Explorar o basalto, assim como outras explorações dos recursos naturais, causa reflexos não apenas no solo onde são edificadas a mina e as cavas. Da mineração resultam a pedra britada e pó de brita. Com essa transformação da pedra bruta em britada surgem dejetos: pó de pedra, areia de frita e granilha. Estes, por si só, já causam impactos na natureza. Além disso, o basalto, pela sua dureza e resistência, é explorado para a produção de alvenarias e de agregados para a construção civil e como rocha ornamental para revestimentos e calçadas. A produção de fibras de basalto é uma indústria em expansão. A mineração de agregados para a construção civil

¹⁵ MILANEZ, Bruno. **Mineração, ambiente e sociedade**: impactos complexos e simplificação da legislação. Boletim regional, urbano e ambiental | 16 | jan.-jun. 2017. Disponível em: <https://www.ufjf.br/poemas/files/2014/07/Milanez-2017-Minera%C3%A7%C3%A3o-ambiente-e-sociedade.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2023.

¹⁶ MILANEZ, Bruno, op. cit., 2017, p. 94.

¹⁷ GUDYNAS, E. **Extractivismos**: ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza. Cochabamba: Centro de Documentación e Información Bolivia, 2015. Disponível em: <http://gudynas.com/wp-content/uploads/GudynasExtractivismosEcologiaPoliticaBo15Anuncio.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2023.

¹⁸ MILANEZ, Bruno, op. cit., 2017, p. 94.

¹⁹ Idem, p. 95.

²⁰ LONGO, M. H. C.; RODRIGUES, R. R. Análise de serviços ecossistêmicos na avaliação de impacto ambiental: proposta e aplicação em um empreendimento minerário. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Vol. 43, Edição Especial: Avaliação de Impacto Ambiental, dezembro 2017. DOI: 10.5380/dma.v43i0.54106. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br>. Acesso em: 16 mar. 2023.

causa, portanto, impactos diversos no ambiente. Em relação aos ecossistemas e à biodiversidade, a remoção da vegetação, drenagem e retirada do solo para abertura das cavas constitui a principal alteração da paisagem, com impactos irreversíveis para os serviços ecossistêmicos. Não obstante a irreversibilidade desses impactos, eles são localizados na região das cavas e podem ser mitigados e compensados, de acordo com os critérios do licenciamento ambiental.

4. A mineração de agregados para a construção civil na União Europeia e Itália

Segundo Menegaki e Kaliampakos²¹ os agregados fazem parte do maior ramo da mineração em volume de produção e o segundo em valor, depois do setor de combustíveis fósseis. Sua estreita ligação com a indústria da construção os coloca entre os materiais mais utilizados em todo o mundo, perdendo apenas para a água. Apesar de sua importância, o setor sofre com o registro não sistemático dos dados de produção, resultando em fragilidade para estudar as principais características que afetam a estrutura e a capacidade futura do setor.

Os recursos minerais não produtores de energia como areia, cascalho, mármore, calcário, etc., são os materiais agregados e representam o primeiro e mais relevante ramo das atividades de mineração e extração por volume de produção e o segundo em valor depois o setor de combustíveis fósseis no mundo.^{22 23 24}

Nesse sentido, a construção civil aumenta a demanda por agregados de alta qualidade ano após ano.²⁵ A iniciativa emblemática “Europa com eficiência de recursos” da Estratégia Europa 2020, visa a promover tanto a dissociação do crescimento econômico do uso de recursos como o crescimento do desempenho econômico na União Europeia, reduzindo a pressão sobre os recursos naturais. Esta iniciativa apoia os países europeus na implementação de uma estratégia coerente para a extração, processamento e uso de recursos minerais brutos de fontes nacionais e estrangeiras. Na Itália, os governos locais tentaram regular e gerenciar a extração e

²¹ MENEGAKI, M.E.; KALIAMPAKOS, D.C. **European aggregates production: drivers, correlations and trends**. Resour. Pol. (2010). School of Mining and Metallurgical Engineering, National Technical University of Athens, GR 15780, Athens, Greece. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301420710000048>. Acesso em: 4 mar. 2023.

²² LUTTIG, G. W. Rational management of the geo-environment. In: **Aggregates-Raw Materials' Giant Report on the 2n** International Aggregate Symposium. 1994. p. 1-34.

²³ REGUEIRO, M.; MARTINS, L; FERAUD, J; ARVIDSSON, S. **Aggregate extraction in Europe: the role of the geological surveys**. Geological Survey of North Rhine-Westphalia, ed., Raw materials planning in Europe—Change of conditions, p. 8-10, 2002.

²⁴ MENEGAKI, M.E.; KALIAMPAKOS, D.C., op. cit., 2010.

²⁵ PADMALAL, D.; MAYA, K. **Sand Mining: Environmental Impacts and Selected Case Studies**. 2014.

o uso dos recursos minerais por meio de instrumentos legislativos e administrativos, como o Plano Regional de Atividades Extrativas. Além disso, com a emissão do Plano de Recuperação Ambiental, os governos regionais estabeleceram regras de procedimento para minas e pedreiras abandonadas e desativadas.²⁶

Considerando que a produção de agregados tem e continuará a ter um papel importante nos países europeus, a gestão do setor em termos de sustentabilidade tem sido recentemente motivo de grande preocupação. Como resultado, esforços têm sido feitos para entender os fatores que afetam a produção de agregados, visando principalmente prever a demanda de agregados.

No entanto, regulamentos ambientais rigorosos são uma força para a limitação dos locais de exploração em toda a Europa. Na Suécia, por exemplo, grupos de interessados estão agora envolvidos no processo de decisão para o estabelecimento de novas pedreiras e até mesmo a prorrogação das pedreiras existentes, tornando a aprovação em ambos os casos mais complexa. Na Itália, novas pedreiras são concedidas apenas por uma licença limitada de um ano, dificultando o investimento dos produtores no equipamento necessário.²⁷

Os Serviços Geológicos da Europa cooperam na resolução dos desafios que a Europa enfrenta no que diz respeito às matérias-primas. Desde a publicação da Iniciativa de Matérias-Primas pela Comissão Europeia em 2008 e a inclusão do Desafio Societal 5 (Ação climática, meio ambiente, eficiência de recursos e matérias-primas), do programa da União Europeia para pesquisa e inovação para criar novo crescimento e empregos na Europa, emergem diversos projetos visando a abordagem da Base de Conhecimento de Matérias-Primas da União Europeia (EURMKB). Os principais projetos em que a União Europeia está envolvida incluem o Minerals4EU (Minerals Intelligence Network for Europe), o ProSUM (Prospecting Secondary raw materials in the Urban mine and Mining wastes) e o MICA (Mineral Intelligence Capacity Analysis).²⁸

A UE é autossuficiente em minerais de construção, em particular agregados, e é um importante produtor mundial de gesso e pedra natural. A disponibilidade de agregados regionais e fontes locais é essencial para o desenvolvimento econômico, tendo em vista as restrições

²⁶ AUCI, Sabrina; VIGNANI, Donatella. **Mines and quarries production: A driver analysis of withdrawals in Italy**. *Volume 67*, August 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301420719308888#preview-section-references>. Acesso em: 5 mar. 2023.

²⁷ Idem.

²⁸ EURGEOL, Gerard A.; STANLEY, PGeo. **European Geological Surveys cooperating on Raw Materials**. 2020. The European Federation of Geologists (EFG) is a professional organisation representing geoscientists all across Europe. Disponível em: <https://eurogeologists.eu/european-geologist-journal-42-european-geological-surveys-cooperating-on-raw-materials/>. Acesso em: 7 mar. 2023.

logísticas e custos de transporte. A UE é também o maior ou o segundo maior produtor mundial de determinados minerais industriais, embora permaneça um importador líquido da maioria deles. No entanto, a UE é altamente dependente das importações de minerais metálicos, uma vez que os seus a produção é limitada a cerca de 3% da produção mundial.²⁹

A Comissão Europeia adotou um conjunto de propostas para tornar as políticas de clima, energia, transporte e políticas de tributação adequadas para reduzir as emissões líquidas de gases de efeito estufa em pelo menos 55% até 2030 (em comparação com níveis de 1990). O Pacto Ecológico Europeu visa “transformar a UE numa região moderna, eficiente em termos de recursos e de economia competitiva, garantindo: nenhuma emissão líquida de gases de efeito estufa até 2050; crescimento econômico desacoplado do uso de recursos; e nenhuma pessoa e nenhum lugar deixado para trás.”³⁰

Na Itália, é dever da nação defender o meio ambiente, os ecossistemas e os bens culturais. Conforme a Constituição italiana, promulgada em 1947, “a competência para legislar é concorrente no que diz respeito à valorização dos bens culturais, ambientais, promoção e organização de atividades culturais (art. 117, alínea s e seu parágrafo 1º).”³¹ A República é formada por municípios, províncias, cidades metropolitanas, regiões e Estado, autônomos e estatutos próprios, poderes e funções. As províncias de Trento, Bolzano e Valle d’Aosta, possuem formas e condições particulares de autonomia, de acordo com seus estatutos especiais adotados pelo Direito Constitucional (arts. 114 e 116).³²

O Ministério do Meio Ambiente e da Proteção do Território e do Mar e Instituto Superior de Proteção e Pesquisa Ambiental (ISPRA) são os órgãos responsáveis pela gestão ambiental na Itália, sendo o ISPRA o órgão executivo responsável por viabilizar a Política Nacional do Meio Ambiente. “O Ministério do Patrimônio, de Atividades Culturais e Turismo é consultado pelos órgãos ambientais sempre que alguma atividade possa afetar o patrimônio histórico-cultural”, de modo que os empreendimentos potencialmente causadores de impactos ambientais ou aqueles que venham a se instalar na fronteira italiana com a possibilidade de afetar os países vizinhos, são avaliados por ele.³³

²⁹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, op. cit., 2008.

³⁰ MONONEN et al., op. cit., 2022, p. 56.

³¹ ITÁLIA. **Costituzione Italiana**. Senato della Repubblica. 2018. Disponível em: https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_PORTOGHESE.pdf. Acesso em: 22 mar. 2023.

³² CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. O licenciamento ambiental nos países do G7. Brasília – CNI, 2020. 201 p. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/45/25/452540c4-14ac-4200-a58d-e8a7ebc6ddca/o_licenciamento_ambiental_no_paises_g7.pdf. Acesso em: 21 mar. 2023.

³³ CNI (2020). Idem.

Nesse sentido, o site do Ispra³⁴, agência ambiental italiana, traz publicações a fim de orientar a aplicação das normas ambientais: “AAE; Avaliação Integrada de Impacto Ambiental em Procedimentos de Autorização Ambiental; Avaliação Integrada de Impacto Ambiental e na Saúde; e Relatório do Sistema sobre o Estado do Ambiente, entre outras.”³⁵ O Ispra fornece, também, manuais de Operação para Gerenciamento de Acidentes no Sistema Nacional de Rede de Proteção Ambiental, Manual Técnico-Operacional para Modelagem e Avaliação da Integridade do Habitat do Rio e Manual para o Monitoramento de Espécies de Habitat de Interesse da União Europeia.

O modelo italiano de licenciamento conta com dois tipos de licença, a Autorização Ambiental Única (AUA) – aplicada a pequenos e médios empreendimentos que não causam impactos ambientais significativos e, a Autorização Ambiental Integrada (IPPC) – aplicada aos empreendimentos que não se enquadram no Estudo de impacto ambiental, ou seja, setores de energia, metalurgia, mineração, indústria química, gestão de resíduos e outras atividades.³⁶

Na Itália o licenciamento ocorre na esfera nacional para todos os empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental. O órgão ambiental e o órgão de tutela dos bens culturais e do patrimônio histórico, atuam de forma integrada, articulando ações dos diversos órgãos que participam da gestão ambiental, adotando a “conferenza di servizi”³⁷, “procedimento que se dá mediante a realização de reuniões sistemáticas entre as instituições relacionadas a determinado empreendimento, para que a licença ambiental seja emitida, de forma unificada, a várias mãos.”³⁸ A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é obrigatória na Itália e deve indicar os tipos de planos, programa e projetos sujeitos a esse tipo de avaliação. A legislação italiana, além disso, obriga que seja realizada a Avaliação de Incidência e a Avaliação de Impacto na Saúde.

Apesar da forte contração da produção nos últimos anos, a indústria de mineração continua sendo um setor importante da economia italiana. Como tal, deve também ser incluída na legislação nacional moderna orientada, em linha com as orientações europeias, para a

³⁴ Disponível em: http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/manuali-lineeguida/MLG_133_16_LG_VIIAS.pdf.

³⁵ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI, op. cit., 2020.

³⁶ Idem.

³⁷ Reunião entre as administrações públicas em mesa comum, de forma a melhor resolver problemas e discutir questões comuns, simplificando e racionalizando os procedimentos que preveem a liberação dos chamados “bens” (autorizações, impedimentos, pareceres, etc.) necessário, por exemplo, para a criação de novas intervenções, tanto públicas como privadas. Disponível em: <https://www.regione.lazio.it/conferenza-di-servizi/cosa-e-conferenza-di-servizi#:~:text=Un%20incontro%20tra%20pubbliche%20amministrazioni,osta%2C%20pareri%2C%20ecc.>. Acesso em: 22 mar. 2023.

³⁸ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI, op. cit., 2020.

sustentabilidade ambiental, a reciclagem de matérias-primas e a segurança territorial. O ISPRA continua com o objetivo de promover a conservação e valorização do patrimônio técnico-científico, histórico-cultural e ambiental dos sítios e ativos mineiros abandonados, bem como promover o desenvolvimento econômico, social e turístico dos territórios abrangidos³⁹ (ISPRA, 2023). A título comparativo, os quadros que seguem (01 e 02) apresentam a legislação brasileira e italiana pertinentes ao meio ambiente e à mineração em ambos os países.

Quadro 01: Legislação brasileira e italiana sobre meio ambiente

Brasil		Itália	
Lei no 6.938/81, que estabelece a Política Nacional para o Meio Ambiente	Marco inicial de uma proteção jurídica nacional para com as questões ambientais, estabelecendo a responsabilidade por prática de danos ambientais e criando instrumentos de defesa do bem	Diretiva 2011/92/UE	Avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no meio ambiente (alterada pela Diretiva 2014/52/UE), todos os empreendimentos listados no seu Anexo I deverão estar sujeitos ao rito do EIA, não só na Itália, como em qualquer país que integra a União Europeia. Quanto aos empreendimentos listados no Anexo II da referida Diretiva, deverão ser analisados, caso a caso, a depender dos critérios estabelecidos pela legislação do país
Política e do Sistema Nacional do Meio Ambiente (PNMA e SISNAMA)	Art. 6º: concepção, montagem e distribuição de competências entre os órgãos principais integrantes dos SISNAMA; Art. 9º: rol dos treze incisos elencando os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente	Decreto Legislativo nº 152, de 3 de abril de 2006, denominado “Norma consolidada em matéria ambiental”	Principal instrumento que disciplina os procedimentos de AAE, AIA, IPPC, ressarcimentos de danos ambientais, além das atribuições dos órgãos públicos ambientais regionais e locais
Constituição Federal de 1988	Capítulo VI do Título VIII, com o artigo 225, seus parágrafos e incisos	Diretiva 2014/52/UE	Alterou a Diretiva 2011/92/UE sobre a AIA de determinados projetos públicos e privados
Lei 9985/2000	Instituiu o SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação	Diretiva 2008/1/CE	Prevenção e o controle integrados da poluição - princípios da política pública de meio ambiente da Itália: poluidor-pagador, desenvolvimento sustentável, precaução, prevenção, correção, subsidiariedade e cooperação entre os entes federados, direito à informação, participação social na elaboração, modificação e reexame de planos e programas governamentais
Lei 12.651/12	Código Florestal		
Lei 5197/67	Lei de proteção à fauna		
Lei 9433/97	Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos		
Lei 7347/85	Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente		

³⁹ ISPRA. **Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale**. Disponível em: <https://www.isprambiente.gov.it/it>. Acesso em: 22 mar. 2023.

Lei 7802/89	Regula o uso de agrotóxicos		
Lei 9605/98	Lei dos crimes ambientais		
Lei 10.650/03	Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama - Sistema Nacional de Meio Ambiente		
Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais		
Resolução 237/97 do CONAMA	Dispõe sobre os procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental e no exercício da competência, bem como as atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental		
Resolução Conama nº 9/96	Define corredores entre remanescentes florestais		

Fonte: Barros⁴⁰ (2017) CNI⁴¹ (2020) ISPRA⁴² (2023)

Quadro 02: Legislação ambiental brasileira e italiana aplicadas à mineração

Brasil		Itália	
Resolução 1/86 CONAMA	“Qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, afetando a biota, as condições estéticas e a qualidade dos recursos ambientais” deve ser considerada impacto ambiental	Decreto legislativo de 25 de novembro de 1996, n. 624 Diário da República – Aplicação da Directiva 92/91/CEE	Relativo à segurança e saúde dos trabalhadores das indústrias extractivas por perfuração e da Directiva 92/104/CEE relativa à segurança e saúde dos trabalhadores das indústrias extractivas a céu aberto ou subterrâneas
Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM ⁴³	Autarquia vinculada ao MME com unidades regionais. Dentre suas competências: - outorgar títulos minerários relativos à exploração e ao aproveitamento dos recursos minerais e expedir os demais atos referentes à execução da legislação minerária; - baixar normas, em caráter complementar, e exercer fiscalização sobre o controle ambiental, a higiene e a segurança das atividades de mineração, atuando em articulação com os demais órgãos responsáveis pelo meio ambiente.	Decreto Legislativo de 19 de março de 1996, n.242 - Alterações e aditamentos ao Decreto legislativo de 19 de setembro de 1994, n. 626	Implementou as diretivas da UE relativas à melhoria da segurança e saúde dos trabalhadores no local de trabalho
Resolução CONAMA 9/90	Exige EIA/RIMA para atividades de lavra e/ou beneficiamento mineral das classes I,III,IV,V, VI, VII, VII e IX como jazidas metalíferas, fertilizantes, combustíveis fósseis sólidos, rochas betuminosas e pirobetuminosas, gemas e pedras ornamentais, águas minerais e águas subterrâneas	Decreto Legislativo nº 152/2006	Tipos de trabalhos sujeitos à AIA: projetos sob jurisdição nacional projetos pertencentes às regiões e às províncias autônomas de Trento e de Bolzano
Resolução 10/90	Minérios da classe II (jazidas de substâncias minerais de emprego imediato na construção civil)	Decreto nº 128 de 9 de abril de 1959 do Presidente da República	Regulamentos de polícia para minas e pedreiras
Decreto no 97.632/89	Obrigações dos empreendimentos de mineração, quando da apresentação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), a submeter o Plano de Recuperação de Área	Real Decreto nº 1443 de 29 de julho de 1927	Disposições legislativas para regular a exploração e cultivo das minas do Reino. (art. 45) (alterado parcialmente pela lei 1360/41). Distingue, com base no material extraído, as

⁴⁰ BARROS, Juliana Neves op. cit., 2017.

⁴¹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI, op. cit., 2020.

⁴² ISPRA, op. cit.

⁴³ Com a publicação, em 28/11/2018, do Decreto nº 9.587, ficou instalada a Agência Nacional de Mineração - ANM, substituindo o Departamento Nacional de Produção Mineral.

28º CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL

	Degradada (PRAD) à aprovação do órgão de meio ambiente competente		indústrias extractivas de primeira categoria (minas) e segunda categoria (pedreiras e turfeiras)
Resolução 369/06 CONAMA	Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP	Decreto Presidencial nº 616 de 24 de julho de 1977	Responsabilidades relativas à extração de minerais não energéticos para pedreiras
Decreto 9.406, de 12 de junho de 2018	Código de Mineração	Decreto Legislativo nº 12 de 31/3/1998 e Decreto Legislativo nº 83, de 22 de junho de 2012	Responsabilidades relativas à extração de minerais não energéticos para minas
		R.D. 29 luglio 1927, n. 1443 (artt. 4 e seguenti)	Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel regno (Disposizioni legislative para regular a exploração e cultivo de minas no reino)
		R.D. 18 dicembre 1927, n. 2717	Obbligatorietà della denuncia dei dati statistici relativi alla produzione delle miniere e cave (Reporte obrigatório de dados estatísticos relativos à produção de minas e pedreiras)
		R.D.L. 15 giugno 1936, n. 1347	Provvedimenti per la ricerca e la coltivazione delle miniere (Provisões para a pesquisa e exploração de minas)
		R.D. 25 gennaio 1937, n. 218	Convertito in legge il R.D.L. 15 giugno 1936, n. 1347 (Convertido em lei o R.D.L. 15 de junho de 1936, n. 1347)
		L. 4 marzo 1958 n. 198	Delega al potere esecutivo in materia di polizia delle miniere e delle cave e per la riforma del Consiglio superiore delle miniere (Delegação ao poder executivo em matéria de policiamento de minas e pedreiras e para a reforma do Conselho Superior de Minas)
		D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 2 (art. 1, lett. a)	Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materie di acque minerali e termali, di cave e torbiere e di artigianato e del relativo personale (Transferência para as Regiões com estatuto ordinário de funções administrativas do Estado em matéria de águas minerais e termais, pedreiras e turfeiras e artesanato e pessoal afins)
		D.P.R. 21 luglio 1982 n. 727	Attuazione della direttiva CEE n. 76/117 relativa al materiale elettrico destinato ad essere utilizzato in "atmosfera esplosiva" (Implementação da directiva CEE n. 76/117 relativa a equipamentos elétricos destinados a uso em "atmosfera explosiva")
		L. 6 ottobre 1982, n. 752	Norme per l'attuazione della politica mineraria (Regras

28º CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL

			para a implementação da política de mineração)
		L. 8 luglio 1986, n. 349 (art. 2, lett. d)	Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale (Criação do Ministério do Meio Ambiente e regulamentos sobre danos ambientais)
		Circolare 24 settembre 1988 n. 30483	Norme tecniche riguardanti le indagini sui terreni e sulle rocce, la stabilità dei pendii naturali e delle scarpate, i criteri generali e le prescrizioni per la progettazione, l'esecuzione e il collaudo delle opere di sostegno delle terre e delle opere di fondazione. Istruzioni per l'applicazione (Normas técnicas relativas a levantamentos de solos e rochas, estabilidade de taludes e escarpas naturais, critérios e requisitos gerais para o projeto, execução e ensaio de obras de suporte de terra e obras de fundação. Instruções de aplicação)
		D.M. 23 dicembre 1991	Ministero dell'ambiente - Requisiti dei progetti di riassetto ambientale delle aree oggetto di ricerca o di coltivazione mineraria ammissibili a contributo e modalità di verifica e di controllo dei progetti medesimi (Ministério do Meio Ambiente - Requisitos para projetos de reordenamento ambiental de áreas de pesquisa ou cultivo mineral passíveis de financiamento e procedimentos para verificação e controle dos próprios projetos)
		D.P.R. 18 aprile 1994, n. 382	Disciplina dei procedimenti di conferimento dei permessi di ricerca e di concessioni di coltivazione di giacimenti minerali di interesse nazionale e di interesse locale (Regulamentação dos procedimentos de atribuição de alvarás e concessões de exploração de jazidas minerais de interesse nacional e local)
		D.L. 1º aprile 2005	Modifiche all'elenco dei prodotti esplosivi riconosciuti idonei all'impiego nelle attività estrattive (Alterações na lista de produtos explosivos reconhecidos como aptos para uso em atividades de mineração)

Fonte: Barros⁴⁴ (2017) CNI⁴⁵ (2020) ISPRA⁴⁶ (2023)

⁴⁴ BARROS, Juliana Neves op. cit., 2017.

⁴⁵ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI, op. cit., 2020.

⁴⁶ ISPRA, op. cit.

O regime de concessão da lavra na Itália é bem diferente do brasileiro, uma vez que todas as lavras pertencem ao governo italiano. Diferente desse quadro, no Brasil, a legislação permite o uso do solo pelas mineradoras, desde que estas obedeçam aos requisitos elencados na legislação brasileira. Portanto, na Itália, a empresa que se dispõe a minerar, paga arrendamento para o governo. Diferente do Brasil, onde as mineradoras têm uma relação econômica com o proprietário e o consumidor, pagando os impostos exigidos pela lei. Contudo, na Itália, a questão ambiental é totalmente responsabilidade da empresa que minerar, assim como a recuperação e mitigação dos impactos. Além disso, a empresa deve destinar uma parte da arrecadação para o social e lazer. De qualquer forma, independente de pagar para o governo, os impactos ambientais são os mesmos, a degradação é a mesma, uma vez que a natureza não está condicionada às leis da União, Estados e Municípios, ela é um ambiente único.

5. Direito Comparado entre as normas brasileiras e italianas sobre mineração de agregados para a construção civil

O Direito Comparado, de acordo com Renè David, está voltado a, “ (...) em primeiro lugar, esclarecer os juristas sobre a função e a significação do direito, utilizando, para este fim, a experiência de todas as nações.”⁴⁷ Permite, ainda segundo David, “(...) aos juristas de diversas nações, no que respeita aos seus direitos internos, considerar o seu aperfeiçoamento, libertando-os da rotina.”⁴⁸ No entanto, para que o Direito Comparado cumpra com as suas funções, David acrescenta que “é necessário que os juristas deixem de se concentrar unicamente sobre o estudo do seu direito nacional, e que, na ocasião própria, façam uso do método comparativo.”⁴⁹ Uma análise do direito ambiental e minerário italiano permite, portanto, avaliar e propor avanços no direito ambiental brasileiro.

Tanto na Itália como no Brasil a mineração de agregados representa uma atividade estratégica e abrange um importante mercado, uma vez que esse setor é responsável pela produção da matéria prima utilizada na construção civil. Não obstante a importância desse setor para a economia e o desenvolvimento, os impactos no ambiente são de considerável magnitude. Com efeito, a mineração de agregados para a construção civil impacta sobretudo os ecossistemas e a biodiversidade, desde a modificação do solo para a sua extração até os dejetos

⁴⁷ DAVID, René. **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**. 5ª ed. Tradução Hermínio A. Carvalho. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014. – (Coleção justiça e direito) ISBN 978-85-8063-135-7. p. 18

⁴⁸ Idem, *ibidem*.

⁴⁹ Idem, *ibidem*.

que são lançados no ambiente. Para mitigar e compensar esses impactos, as normas ambientais regulamentam a atividade de mineração de agregados para a construção civil, tanto na Itália como no Brasil. Impende, agora, destacar as semelhanças e as diferenças entre os dois Países.

Em ambos países a atividade de mineração de agregados depende de prévio licenciamento ambiental, assim como a posterior recuperação da área impactada. Ou seja, o licenciamento das atividades ou obras passíveis de acarretar impactos e alterações no meio ambiente, impõe condições que visem a mitigação e a compensação desses impactos. Ambos os ordenamentos jurídicos, portanto, têm ênfase em normas ambientais chamadas de *comando-e-controle*. Essas normas regulamentam a atividade de mineração de agregados ao estabelecer: critérios e padrões de localização, instalação e operação; os órgãos e mecanismos de controle (por exemplo, fiscalização ambiental); as medidas para o encerramento da atividade e recuperação da área minerada; bem como as sanções para o descumprimento.

Cumpre, agora, apontar as principais diferenças entre o direito do ambiente brasileiro e o da União Europeia e da Itália no tocante à mineração de agregados para a construção civil. Inicialmente cumpre se ressaltar que, no âmbito europeu, o Tratado de Lisboa (Tratado da União Europeia) prevê em seu art. 3º, n. 3 o *princípio do nível elevado de proteção*, nos termos seguintes:

3. A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de protecção e de melhoramento da qualidade do ambiente. (grifamos)

Aragão destaca que “actualmente, o princípio do nível elevado de protecção é um princípio quase onipresente no Direito Europeu do Ambiente, tanto nos Tratados como no direito secundário.”⁵⁰ Com efeito, a adoção do princípio do nível elevado de protecção “impede a redução da protecção comunitária do ambiente ao ‘mínimo denominador comum’ entre os níveis de protecção de todos os Estados Membros.”⁵¹ Mas, como lembra Aragão, esse não é um princípio absoluto, sendo sempre observadas as diversidades regionais na sua aplicação – o que “resulta na efetiva consagração de níveis de protecção relativamente elevados, combinados com a previsão de prazos flexíveis de adaptação dos regimes nacionais, com transferência de competências para órgãos internos, e com a introdução de auxílios aos Estados Membros com maiores dificuldades em acompanhar o *pelotão de frente*.”⁵² O objetivo da UE ao instituir um

⁵⁰ ARAGÃO, Alexandre. Direito Constitucional do Ambiente da União Europeia. In: José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite – orgs. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 58.

⁵¹ Idem, p. 57.

⁵² Idem, p. 58.

nível elevado de proteção é permitir que os Estados Membros avancem a proteção do ambiente em suas legislações internas paulatinamente, partindo já de um patamar alto (inclusive maior do que as próprias normas da UE).⁵³

Na Itália, a Constituição determina que é dever da nação defender o meio ambiente, os ecossistemas e os bens culturais. O Ministério do Meio Ambiente e da Proteção do Território e do Mar e Instituto Superior de Proteção e Pesquisa Ambiental (ISPRA) são os órgãos responsáveis pela gestão ambiental naquele país, sendo o ISPRA o órgão executivo responsável por viabilizar a Política Nacional do Meio Ambiente. Os empreendimentos que potencialmente causam impactos ambientais, ou aqueles que venham a se instalar na fronteira italiana com a possibilidade de afetar os países vizinhos, são avaliados pelo ISPRA. O licenciamento, portanto, ocorre na esfera nacional para todos os empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental. O órgão ambiental e o órgão de proteção aos bens culturais e do patrimônio histórico, atuam de maneira integrada, favorecendo as ações dos diversos órgãos que participam da gestão ambiental.

Mesmo com a forte contração da produção nos últimos anos, a indústria de mineração continua sendo um setor importante da economia italiana. Em vista disso, é que todas as lavras são propriedade do governo italiano, o que não ocorre no Brasil, onde as mineradoras utilizam o solo, a partir dos requisitos obrigatórios dispostos na legislação brasileira. Na Itália, as empresas pagam arrendamento para o governo. No Brasil, as mineradoras têm uma relação econômica com o proprietário e o consumidor, pagando os impostos exigidos pela lei. Na Itália, as questões relativas ao meio ambiente são de inteira responsabilidade das mineradoras.

A Itália possui o maior número de biomas tendo em vista suas características geográficas. Assim, tem-se a floresta mediterrânea, alto montanha ou pradaria alpina, savana e floresta temperadas. No Brasil, atualmente, há legislações específicas para cada Bioma, especialmente no Bioma Mata Atlântica, com a Lei da Mata Atlântica, pois há impactos sobre a biodiversidade e os ecossistemas. O modelo italiano se diferencia do modelo brasileiro na medida em que proporciona maior liberdade aos estados membros para deliberarem sobre os mecanismos de proteção ambiental, envolvendo grande parte da população em todo o processo de preservação.

⁵³ Aragão explica que “Esta é a solução prevista no art. 193º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia: após a harmonização das disposições ambientais legislativas, regulamentares e administrativas, necessárias para o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno, os Estados Membros podem manter ou introduzir disposições nacionais de proteção reforçada do ambiente(...) Numa palavra: se os progressos na proteção de um valor ecológico relevante devem ser irreversíveis, então o princípio do nível elevado de proteção é o fundamento europeu da proibição do retrocesso ambiental.” Op. cit. p. 58.

6. Conclusões articuladas:

- i) O Direito Comparado permite, ao analisar a experiência de outras nações, aperfeiçoar o direito interno. Uma análise do direito ambiental e minerário europeu e italiano permite, portanto, avaliar e propor avanços no direito ambiental brasileiro.
- ii) A União Europeia em geral e a Itália em específico possuem normas ambientais que regulamentam a atividade de mineração de agregados para a construção civil as quais podem servir de base para o aprimoramento para as normas brasileiras que regulamentam o setor.
- iii) Existem peculiaridades no Brasil que demandam um avanço normativo, especialmente em se tratando de normas de incentivo para a restauração e conservação da biodiversidade e dos ecossistemas que prestam serviços ecossistêmicos que são afetados pela mineração de agregados da construção civil.
- iv) Tanto na União Europeia e Itália como no Brasil, existe uma lacuna sobre as soluções que o setor da mineração de agregados da construção civil pode adotar na conservação da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos que deve suprida imediatamente em virtude da crise climática e ecossistêmica.

TESES PROFISSIONAIS



**A PROMOÇÃO INTEGRADA DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL NOS
PROJETOS INSTITUCIONAIS E PEDAGÓGICOS DO ENSINO SUPERIOR**

CHEILA DA SILVA

*Docente no Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí –
UNIDAVI, Rio do Sul*

VANESSA CRISTINA BAUER

*Docente no Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí –
UNIDAVI, Rio do Sul*

1. INTRODUÇÃO

Diante de um cenário de degradação ambiental que ameaça as condições de vida no Planeta, a Educação Ambiental representa uma possibilidade de promover a conscientização e a sensibilização do indivíduo sobre sua relação com o meio ambiente. Para tanto, é preciso que a mesma esteja presente em todas as etapas e modalidades da Educação Nacional, inclusive, no Ensino Superior, por meio da formação de cidadãos éticos e comprometidos para o bem da sociedade, capazes de desenvolver práticas sustentáveis, bem como o uso adequado dos recursos naturais, para uma melhor qualidade de vida e sustentação ambiental com vistas ao equilíbrio local e global.

Logo, o objeto de estudo do presente artigo científico é a Educação Ambiental nos Projetos Institucionais e Pedagógicos do Ensino Superior.

Seu objetivo geral consiste em estudar a promoção integrada da Educação Ambiental nos Projetos Institucionais e Pedagógicos do Ensino Superior.

Os objetivos específicos são: a) estudar a importância e a necessidade da promoção da Educação Ambiental, bem como seu conceito, características e embasamento legal; b) verificar o que dispõe a Política Nacional de Educação Ambiental; c) analisar como a Educação Ambiental pode ser promovida no Ensino Superior e o que consiste a Ambientalização

Curricular; d) apresentar alguns dos principais desafios que dificultam a promoção da Educação Ambiental no contexto da Educação Nacional.

Como problema proposto para o desenvolvimento do tema, questiona-se: o reconhecimento legal da relevância e da obrigatoriedade da Educação Ambiental em todas as etapas e modalidades da Educação Nacional é suficiente para facilitar sua promoção integrada nos projetos institucionais e pedagógicos do Ensino Superior?

Para o equacionamento do problema, levanta-se a seguinte hipótese: supõe-se que não, o reconhecimento legal da relevância e da obrigatoriedade da Educação Ambiental em todas as etapas e modalidades da Educação Nacional não é suficiente para facilitar sua promoção integrada nos projetos institucionais e pedagógicos do Ensino Superior.

O método de abordagem utilizado na elaboração do presente trabalho foi o indutivo e o método de procedimento, o monográfico. O levantamento de dados foi realizado através da técnica da pesquisa bibliográfica.

2. A RELEVÂNCIA E A OBRIGATORIEDADE DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL NA NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO NACIONAL

A Educação Ambiental pertence ao movimento ecológico preocupado com o futuro e a qualidade de vida das presentes e futuras gerações. Como sua herdeira direta, ela busca uma nova formulação da problemática ambiental e representa uma possibilidade de fazer com os indivíduos se relacionam de forma mais consciente com o meio ambiente¹. Desde sua popularização na década de 80, ela passou a ser considerada uma necessidade, visto que, viver em um Planeta ecologicamente equilibrado e sadio deixou de ser apenas um desejo, mas também fundamental diante de problemas e desafios referentes à poluição, à escassez de recursos naturais e dos desastres ambientais², assim como a própria deterioração da qualidade de vida que compromete, além de aspectos físicos e biológicos, fatores sociais, econômicos e políticos.³

No atual cenário mundial, percebe-se a degradação do espaço e das condições próprias à vida no Planeta, ocorrendo de forma universal e avassaladora. As ameaças à vida decorrem

¹ CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. **Educação Ambiental: a formação do sujeito ecológico**. São Paulo: Cortez, 2004.

² GUIMARÃES, Mauro. **A dimensão ambiental na educação**. São Paulo; papirus, 1995.

³ SATO, Michèle. **Educação Ambiental**. São Carlos: Santos, J. E. 2003.

pura e simplesmente da prática de racionalidade humana e não só das forças da natureza⁴, visto que, o homem tem se afastado cada vez mais da natureza. Dessa forma, desintegrado do todo, o indivíduo deixa de perceber as relações de equilíbrio com o meio ambiente, agindo de forma desarmônica com o mesmo e fazendo com que a individualização chegue ao extremo do individualismo.⁵

Inobstante, a própria relação produção-consumo aumenta a pressão sobre os recursos naturais e a degradação ambiental, a qual, por sua vez, acaba fazendo com que haja uma perda de qualidade de vida, como “condições inadequadas de moradia, poluição em todas as suas expressões, destruição de habitats naturais e intervenções desastrosas nos mecanismos que sustentam a vida na Terra”.⁶

Nas palavras de Daniel Luzzi:

O século XXI inicia-se em meio a uma emergência socioambiental que promete agravar-se caso sejam mantidas as tendências atuais de degradação; um problema enraizado na cultura, nos estilos de pensamento, que configuram o sistema político, econômico e social em que vivemos. Uma emergência, que, mais que ecológica, é uma crise do estilo de pensamento, do imaginário social e do conhecimento que sustentam a modernidade, dominando a natureza e mercantilizando o mundo.⁷

Em resposta a este cenário, as ameaças à vida decorrentes da prática de racionalidade humana, exigem esforço crítico, exposição de contradições e exame de possibilidades nem sempre imediatas⁸, o que pode ser alcançado com o auxílio da Educação Ambiental, uma possibilidade em meio ao caos, considerando que a mesma forma e prepara os cidadãos para a reflexão crítica e para ações sociais disciplinadoras⁹, ou seja, ela se compromete a formar cidadãos críticos e conscientes acerca de sua responsabilidade com o desenvolvimento das diversas formas de vida.¹⁰

⁴ LIEBER, Renato Rocha; ROMANO-LIEBER, Nicolina Silvana. A sustentabilidade é sustentável? Educando com o conceito de risco. *In*: PELICIONI, Maria Cecília Focesi; PHILIPPI JUNIOR, Arlindo. **Educação Ambiental e Sustentabilidade**. 2. ed. São Paulo: Manole, 2014.

⁵ GUIMARÃES, Mauro. **A dimensão ambiental na educação**. São Paulo: papiros, 1995.

⁶ DIAS, Genebaldo Freire. **Educação Ambiental: princípios e práticas**. 9 Ed. São Paulo: Gaia, 2004. p. 96.

⁷ LUZZI, Daniel. Educação Ambiental: pedagogia, política e sociedade. *In*: PELICIONI, Maria Cecília Focesi; PHILIPPI JUNIOR, Arlindo. **Educação Ambiental e Sustentabilidade**. 2 ed. São Paulo: Manole, 2014. p. 445.

⁸ LIEBER, Renato Rocha; ROMANO-LIEBER, Nicolina Silvana. A sustentabilidade é sustentável? Educando com o conceito de risco. *In*: PELICIONI, Maria Cecília Focesi; PHILIPPI JUNIOR, Arlindo. **Educação Ambiental e Sustentabilidade**. 2. ed. São Paulo: Manole, 2014.

⁹ PELICIONI, Maria Cecília Focesi; PHILIPPI JUNIOR, Arlindo. Bases Políticas, conceituais, filosóficas e ideológicas da Educação Ambiental. *In*: PELICIONI, Maria Cecília Focesi; PHILIPPI JUNIOR, Arlindo. **Educação Ambiental e Sustentabilidade**. 2. ed. São Paulo: Manole, 2014.

¹⁰ TRISTÃO, Martha. As dimensões e os desafios da Educação Ambiental na sociedade do conhecimento. *In*: RUSCHEINSKY, Aloisio. **Educação Ambiental: abordagens múltiplas**. Porto Alegre: Artmed, 2002.

Como parte do movimento ecológico, a Educação Ambiental age através de práticas que alertam sobre a conscientização da limitação dos recursos naturais e sua má utilização. Além disso, ela atua como uma proposta educativa que dialoga com o campo educacional, suas tradições, teorias e saberes¹¹. Dessa forma, estando incorporada ao processo educação, torna-se possível discutir questões ambientais recentes e transformar conhecimento, valores e atitudes¹², bem como habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente.¹³

Além de participativa, comunitária, criativa e de valorizar a ação, a Educação Ambiental é uma educação crítica, formadora de cidadania, que transforma valores e atitudes através do conhecimento e do incentivo a novos hábitos. Ela conscientiza e sensibiliza o indivíduo sobre suas relações com a natureza, visando o equilíbrio local e global e a melhora da qualidade de vida no Planeta.¹⁴

Tamãha é a importância da Educação Ambiental que o constituinte, mediante a redação do artigo 225, § 1º, inciso IV da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, determinou que a mesma estivesse presente em todos os níveis de ensino, visando conscientizar a população em geral acerca da necessidade de preservar o meio ambiente e, assim, assegurar a efetividade do mesmo¹⁵ ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.¹⁶

Para dar eficácia ao texto constitucional, formulou-se a Política Nacional da Educação Ambiental, uma Política específica instituída pela Lei nº 9.795/99 e regulamentada pelo Decreto 4.281/2002, a qual define a Educação Ambiental em seu artigo 1º, nos seguintes termos:

Art. 1º Entendem-se por Educação Ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.¹⁷

¹¹ CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. **Educação Ambiental: a formação do sujeito ecológico**. São Paulo: Cortez, 2004.

¹² GUIMARÃES, Mauro. **A dimensão ambiental na educação**. São Paulo; papiros, 1995.

¹³ ESCRITÓRIO DO PARQUE NACIONAL DA SERRA DO ITAJAÍ. **Educação Ambiental**. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/educacaoambiental/politicas/pnea.html>. Acesso em: 05 jan. 2023.

¹⁴ GUIMARÃES, Mauro. **A dimensão ambiental na educação**. São Paulo; papiros, 1995.

¹⁵ MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

¹⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 jan. 2023.

¹⁷ BRASIL. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a Educação Ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm. Acesso em: 05 jan. 2023.

Organizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura em colaboração com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, a Conferência Intergovernamental de Tbilisi realizada em 1977 na antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, foi considerada o evento internacional mais importante em favor da educação ambiental. Ela ficou conhecida como a “Primeira Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental”, sendo responsável pela elaboração de princípios, estratégias e ações orientadoras em educação ambiental que são adotados até a atualidade¹⁸. Portanto, a mesma serviu como base para a elaboração de recomendações e medidas de orientação em prol do desenvolvimento da Educação Ambiental, desde o âmbito regional até o internacional.¹⁹

Nesta Conferência foi desenvolvida a definição mais aceita internacionalmente em termos de Educação Ambiental:

A Educação Ambiental é um processo de reconhecimento de valores e clarificação de conceitos, objetivando o desenvolvimento das habilidades e modificando as atitudes em relação ao meio, para entender e apreciar as inter-relações entre os seres humanos, suas culturas e seus meios biofísicos. E Educação Ambiental também está relacionada com a prática das tomadas de decisões e a ética que conduzem para a melhoria da qualidade de vida.²⁰

A Educação Ambiental não precisa ser vista como o único meio de transformação, mas é um dos meios sem o qual não há mudança, visto que, a conscientização da relação entre o ser humano e a natureza se dá pela prática de refletir sobre a teoria, envolvendo a crítica, o diálogo, a assimilação de diferentes saberes, bem como a transformação ativa da realidade e das condições de vida no Planeta.²¹

2.1 A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL E SUAS MODALIDADES

O Brasil é o primeiro país da América Latina a possuir uma Política Nacional específica

¹⁸ SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. **Declaração de Tbilisi**. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/portaleducacaoambiental/sites/201/2022/02/declaracao-tbilisi-1977.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2023.

¹⁹ CONFERÊNCIA INTERGOVERNAMENTAL DE TBILISI. **Algumas Recomendações da Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental aos Países Membros**. 14 a 26 de outubro de 1977.

²⁰ SATO, Michèle. **Educação Ambiental**. São Carlos: Santos, J. E. 2003. p. 23-24.

²¹ LOUREIRO, Carlos Frederico B. **Trajatória e fundamentos da Educação Ambiental**. São Paulo: Cortez, 2004.

para a Educação Ambiental²², a qual veio consagrar esta nova abordagem para a formação da consciência ecológica²³. Muito embora, apenas a existência da legislação em si não seja garantia de mudança efetiva, ela constitui uma importante ferramenta que facilita e reforça iniciativas e ações de mudança²⁴. Em outras palavras, ainda que não resolva todos os problemas da crise ambiental, ela constitui um valioso instrumento para conscientizar a população acerca da necessidade de respeitar o equilíbrio ecológico e o meio ambiente em suas atitudes, hábitos e comportamentos.²⁵

Segundo o Ministério do Meio Ambiente, as ações do Programa Nacional de Educação Ambiental:

[...] destinam-se a assegurar, no âmbito educativo, a integração equilibrada das múltiplas dimensões da sustentabilidade - ambiental, social, ética, cultural, econômica, espacial e política - ao desenvolvimento do País, resultando em melhor qualidade de vida para toda a população brasileira, por intermédio do envolvimento e participação social na proteção e conservação ambiental e da manutenção dessas condições ao longo prazo.²⁶

Por meio da Política Nacional de Educação Ambiental, a Educação Ambiental orienta os tanto os agentes públicos quanto os privados a refletirem e buscarem construir alternativas que visem à sustentabilidade²⁷. Além disso, observa-se na Lei nº 9.795/99, a preocupação de construir condutas, vincular processos, criar conhecimentos de práticas sociais e fazer com que os próprios cursos formem profissionais conscientes ecologicamente, visando assim, fomentar e disseminar a teoria e prática da Educação Ambiental para o bem do meio ambiente.²⁸

²² DIAS, Genebaldo Freire. **Educação Ambiental: princípios e práticas**. 9. Ed. São Paulo: Gaia, 2004.

²³ MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

²⁴ RIVELLI, Elvino Antonio Lopes. Evolução da legislação ambiental no Brasil: políticas de meio ambiente, Educação Ambiental e desenvolvimento urbano. In: PELICIONI, Maria Cecília Focesi; PHILIPPI JUNIOR, Arlindo. **Educação Ambiental e Sustentabilidade**. 2. ed. São Paulo: Manole, 2014.

²⁵ MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

²⁶ BRASIL. **Programa nacional de educação ambiental**. Ministério do Meio Ambiente, Diretoria de Educação Ambiental; Ministério da Educação. Coordenação Geral de Educação Ambiental. 3. Ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005. p. 33. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/educacaoambiental/pronea3.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2023.

²⁷ BRASIL. **Programa nacional de educação ambiental**. Ministério do Meio Ambiente, Diretoria de Educação Ambiental; Ministério da Educação. Coordenação Geral de Educação Ambiental. 3. Ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/educacaoambiental/pronea3.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2023.

²⁸ LOUREIRO, Carlos Frederico B. **Trajetória e fundamentos da Educação Ambiental**. São Paulo: Cortez, 2004.

A Educação Ambiental como uma proposta transdisciplinar, deve permear todas as disciplinas do currículo escolar²⁹. Além disso, pode ser desenvolvida no âmbito da educação formal e não-formal, tal qual preceitua o artigo 2º da Política Nacional de Educação Ambiental.³⁰

Em seu caráter formal, a Educação Ambiental deverá estar presente nos currículos de instituições de ensino privadas e públicas, vinculadas aos sistemas federais, estaduais e municipais de ensino, englobando a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), a superior, especial, profissional e de jovens e adultos. No entanto, ela não deverá ser incorporada como uma disciplina específica, mas sim, de forma integrada, contínua e permanente, exceto nos cursos de pós-graduação, extensão e nas áreas voltadas ao aspecto metodológico da educação ambiental, casos em que é facultada a criação de disciplina específica.³¹

Enquanto isso, no âmbito não-formal, a Educação Ambiental é dirigida à comunidade, visando despertar a iniciativa, o senso de responsabilidade e o esforço em prol da construção de um futuro melhor. Portanto, ela deverá ser desenvolvida através de ações fora do ambiente escolar, nas chamadas ações de educação permanente, muito incentivadas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura para o desenvolvimento humano continuado, onde são discutidas questões sobre problemas ambientais, conscientização ecológica e a busca por soluções práticas aos referidos problemas, fazendo com que a comunidade participe e contribua ao longo de todo o processo.³²

2.2 A EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO ENSINO SUPERIOR

O ser humano deve ser instigado, em todas as fases de sua vida, para uma sensibilização socioambiental, motivo pelo qual, a temática ambiental deve ser abordada desde a pré-escola e estar presente, inclusive, no Ensino Superior, visando assim, formar cidadãos éticos e comprometidos para o bem da sociedade. Dessa forma, além de visão empreendedora,

²⁹ SATO, Michèle. **Educação Ambiental**. São Carlos: Santos, J. E. 2003.

³⁰ BRASIL. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a Educação Ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm. Acesso em: 05 jan. 2023.

³¹ BRASIL. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a Educação Ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm. Acesso em: 05 jan. 2023.

³² MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

competência e responsabilidade, o profissional formado no Ensino Superior precisa ter habilidade para desenvolver práticas sustentáveis em prol do meio ambiente, visando o uso adequado dos recursos naturais, para uma melhor qualidade de vida e sustentação ambiental³³. Para tanto, a Educação Ambiental deverá ensinar a fundo a estrutura e o funcionamento dos ecossistemas, bem como os aspectos que regem a interação entre o homem e o meio ambiente.³⁴

Nas palavras de Michèle Sato:

As universidades, consideradas centros de pesquisas, ensino e qualificação humana para as nações, devem estabelecer Programas de Educação Ambiental, em seus aspectos formais e não-formais. A Educação Ambiental é importante em todas as áreas de ensino, não somente nas ciências ecológicas, mas em todas as áreas sociais, naturais e de educação, porque as relações entre natureza, tecnologia e sociedade marcam e determinam o desenvolvimento de qualquer sociedade.³⁵

No que se refere ao aparato legal, o texto constitucional assegura a efetividade do direito ao meio ambiente por meio da promoção da Educação Ambiental em todos os níveis de ensino, dentre os quais, o Ensino Superior, o qual possui como finalidade, nos termos do inciso III do artigo 43 das Diretrizes e Bases da Educação Nacional: “III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive”.³⁶

Do mesmo modo, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica têm reconhecido legalmente a relevância e obrigatoriedade da Educação Ambiental em todas as suas etapas e modalidades:

Art. 7º Em conformidade com a Lei nº 9.795, de 1999, reafirma-se que a Educação Ambiental é componente integrante, essencial e permanente da Educação Nacional, devendo estar presente, de forma articulada, nos níveis e modalidades da Educação Básica e da Educação Superior, para isso devendo as instituições de ensino promovê-la integradamente nos seus projetos institucionais e pedagógicos.³⁷

³³ SILVA, Andrea da; HAETINGER, Claus. **Educação Ambiental no Ensino Superior**: o conhecimento a favor da qualidade de vida e da conscientização socioambiental. Revista Contexto e Saúde. Editora UNIJUÍ, v. 12, n. 23 jul./dez. 2012.

³⁴ DIAS, Genebaldo Freire. **Educação Ambiental**: princípios e práticas. 9. Ed. São Paulo: Gaia, 2004.

³⁵ SATO, Michèle. **Educação Ambiental**. São Carlos: Santos, J. E. 2003. p. 39.

³⁶ BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 05 jan. 2023.

³⁷ BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 2, de 15 de junho de 2012**. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rcp002_12.pdf. Acesso em: 05 jan. 2023.

A Resolução nº 2, de 15 de junho de 2012, dispõe que, a Educação Ambiental deve ser desenvolvida como uma prática educativa integrada e interdisciplinar, contínua e permanente, não devendo ser implantada como disciplina ou componente curricular específico. No entanto, é facultada a criação de componente curricular específico nos cursos, programas e projetos de graduação, pós-graduação e de extensão, bem como nas áreas e atividades voltadas para o aspecto metodológico da Educação Ambiental³⁸. Portanto, no Ensino Superior a temática da Educação Ambiental não precisa necessariamente ser inserida como uma disciplina, mas deve ser promovida por meio de espaços de debate e atividades práticas envolventes e interdisciplinares, aplicando o conhecimento, averiguando e aperfeiçoando suas ações e analisando seus resultados.³⁹

Além disso, a referida resolução também prevê que, a questão ambiental compõe as ações educativas, a organização e a gestão curricular, sendo componente integrante dos projetos institucionais e pedagógicos da Educação Superior: os Projetos Pedagógicos de Curso e o Projeto Pedagógico constante do Plano de Desenvolvimento Institucional.⁴⁰

Inobstante, os conhecimentos sobre a Educação Ambiental podem ser inseridos através da transversalidade, visto que atravessam vários campos do conhecimento: como conteúdo que faça parte de disciplinas já existentes no currículo; assim como através da combinação entre a prática da transversalidade e dos componentes curriculares já existentes; bem como considerando a natureza dos cursos, podem ser aceitas outras formas de inserção do conteúdo relativo à Educação Ambiental.⁴¹

Segundo recomenda a Conferência de Tbilisi, nas universidades a Educação Ambiental precisa romper com os modelos tradicionais e:

- encorajar a aceitação da interdisciplinaridade para a solução dos problemas ambientais, em todas as áreas de desenvolvimento, sejam elas das Ciências da Educação, Sociais ou Naturais;

³⁸ BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 2, de 15 de junho de 2012**. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rcp002_12.pdf. Acesso em: 05 jan. 2023.

³⁹ SILVA, Andrea da; HAETINGER, Claus. **Educação Ambiental no Ensino Superior**: o conhecimento a favor da qualidade de vida e da conscientização socioambiental. Revista Contexto e Saúde. Editora UNIJUÍ, v. 12, n. 23 jul./dez. 2012.

⁴⁰ BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 2, de 15 de junho de 2012**. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rcp002_12.pdf. Acesso em: 05 jan. 2023.

⁴¹ BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 2, de 15 de junho de 2012**. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rcp002_12.pdf. Acesso em: 05 jan. 2023.

- desenvolver materiais pedagógicos locais, abandonando o conteúdo tecnicista da educação tradicional;
- estabelecer cooperações locais, nacionais e internacionais, no sentido e promover capacitação humana e troca de experiências, visto que muitos dos problemas ambientais atingem escala global.⁴²

Do mesmo modo, no Seminário Regional de Educação Ambiental realizado em 1983, em Budapeste, foram recomendados alguns tópicos para serem discutidos para implantação da Educação Ambiental nas universidades:

- Definir os conceitos da Educação Ambiental nas universidades, considerando os aspectos culturais e naturais do planeta.
- Focalizar atenções para os trabalhos de campo, em níveis local e global.
- Definir os conteúdos da Educação Ambiental.
- Promover a interdisciplinaridade e estabelecer normas para a implementação da Educação Ambiental numa perspectiva supradepartamental.
- Estabelecer programas de pós-graduação compatíveis com os programas das graduações.⁴³

Logo, considerando as recomendações citadas, verifica-se ser necessário trabalhar na definição de conceitos e conteúdos da Educação Ambiental, promover a interdisciplinaridade para a solução dos problemas ambientais, bem como investir no desenvolvimento de materiais pedagógicos locais, trabalhos em campos e em cooperação (local, nacional e internacional), visto que muitos dos problemas ambientais atingem escala global.

2.2.1 Ambientalização Curricular

O termo Ambientalização Curricular surgiu com a Rede de Ambientalização Curricular no Ensino Superior⁴⁴ - uma pesquisa associada com a inserção da sustentabilidade nas universidades⁴⁵ -, e pode ser definida como a prática de implementar a Educação Ambiental no currículo das Instituições de Ensino Superior, com o objetivo de dar mais visibilidade à temática ambiental, por meio de discussões, tomadas de decisão e com o compromisso de implementar

⁴² SATO, Michèle. **Educação Ambiental**. São Carlos: Santos, J. E. 2003. p. 37.

⁴³ SATO, Michèle. **Educação Ambiental**. São Carlos: Santos, J. E. 2003. p. 37.

⁴⁴ORSI, Raquel Fabiane Mafra. **Ambientalização Curricular: um diálogo necessário na educação superior**. Florianópolis: X ANPED SUL, 2014. p. 04.

⁴⁵ SILVA, Amanda Nascimento da. **Ambientalização Curricular na educação superior: um estudo na pontifícia universidade católica do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, PUCRS.

ações de responsabilidade socioambiental⁴⁶, promovendo-as em suas políticas institucionais e curriculares de forma inter e transdisciplinar⁴⁷.

Nas palavras de Mara Lúcia Figueiredo e Antonio Fernando Silveira Guerra, a Ambientalização Curricular constitui:

[...] um processo de produção de conhecimento das relações entre a sociedade e a natureza, com **ênfase** na justiça socioambiental, equidade e **ética** diante das diversidades e mútuas dependências. Esse processo incide sobre as investigações e na formação de profissionais na busca de possíveis relações mais equitativas entre as relações sociais e os bens da natureza, inclusive interrogando se há valores da justiça universalmente reconhecíveis⁴⁸.

Assim sendo, a Ambientalização Curricular pode ser entendida como a prática de integrar a temática ambiental nos debates universitários, através da formação de professores, promoção do diálogo e de reflexões em sala de aula, bem como, através de ações e de projetos de extensão, visando formar cidadãos mais conscientes de sua responsabilidade ambiental para o futuro das próximas gerações.

O objetivo da Ambientalização Curricular vai ao encontro do que dispõe o artigo 21 da Resolução nº 2, de 15 de junho de 2012:

Art. 21. Os sistemas de ensino devem promover as condições para que as instituições educacionais constituam-se em espaços educadores sustentáveis, com a intencionalidade de educar para a sustentabilidade socioambiental de suas comunidades, integrando currículos, gestão e edificações em relação equilibrada com o meio ambiente, tornando-se referência para seu território⁴⁹.

Ainda que a expressão em si não conste no dispositivo retro citado, existe uma aproximação com ela⁵⁰, visto que, a Ambientalização Curricular cumpre com cada exercício proposto pela norma.

Nesse sentido, verifica-se ser necessário discutir práticas sustentáveis em sala de aula, especialmente nas Instituições de Ensino Superior, através da Ambientalização Curricular,

⁴⁶ FIGUEIREDO, Mara Lúcia; MENEZES, Ricardo Marcelo de; GUERRA, Antonio Fernando Silveira, et al. **Educação para Ambientalização Curricular: diálogos necessários**. São José: ICEP, 2017. Livro digital.

⁴⁷ GUERRA, Antonio Fernando Silveira; FIGUEIREDO, Mara Lúcia et al. A ambientalização na Educação Superior: trajetória e perspectivas *In*: GUERRA, Antonio Fernando Silveira. **Ambientalização e sustentabilidade nas universidades: subsídios, reflexões e aprendizagens**. Itajaí: Editora da UNIVALI, 2015. Livro digital.

⁴⁸ GUERRA, Antonio Fernando Silveira; FIGUEIREDO, Mara Lúcia. Um panorama da sustentabilidade nas instituições de Educação. *In*: GUERRA, Antonio Fernando Silveira. **Ambientalização e sustentabilidade nas universidades: subsídios, reflexões e aprendizagens**. Itajaí: Editora da UNIVALI, 2015. Livro digital, p. 65.

⁴⁹ BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 2, de 15 de junho de 2012**. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rcp002_12.pdf. Acesso em: 05 jan. 2023.

⁵⁰ FIGUEIREDO, Mara Lúcia; MENEZES, Ricardo Marcelo de; GUERRA, Antonio Fernando Silveira, et al. **Educação para Ambientalização Curricular: diálogos necessários**. São José: ICEP, 2017. Livro digital.

considerando que as mesmas são fundamentais para a promoção e o desenvolvimento de boas práticas ambientais. Tanto que, quando se fala em transformar a sociedade e fazer com que ela se volte para a sustentabilidade através de políticas públicas deve-se exigir a ambientalização de todas as instituições, sobretudo as Universidades⁵¹.

Ensinar e debater a sustentabilidade nas Instituições de Ensino Superior tem sido a forma mais eficiente de discutir questões ambientais:

O modo mais rápido de engajamento das IES no debate ambiental ocorreu, a princípio, por meio da perspectiva da produção de conhecimento voltado para a busca de soluções tecnológicas para o enfrentamento dos problemas ambientais. Soma-se a isso a perspectiva formativa, o repúdio à degradação ambiental e o cumprimento da função educacional voltada para a formação de egressos capacitados a intervir, de modo ambientalmente sustentável, da realidade local à escala global, nas mais inúmeras modalidades de atuação profissional. Educar para o desenvolvimento sustentável passou a ser uma nova missão para as IES⁵².

Inobstante, deve-se ter em mente que, compartilhar informações e repassar o conteúdo didático, por si só, não é tão eficiente quanto permitir que eles interajam com o assunto, por meio da busca por soluções aos problemas ambientais. O ideal é fazer a Ambientalização Curricular e a promoção do desenvolvimento sustentável/sustentabilidade na Universidade caminhem justas, alinhando teoria e prática. Dessa forma, os acadêmicos poderão aplicar o conteúdo discutido em sala de aula no seu dia a dia, frutificando boas ações e práticas sustentáveis.

2.3 OS DESAFIOS DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO NACIONAL

A Educação vai ao encontro de diversos saberes, assim como a dimensão ambiental também está associada a todas as dimensões humanas. Dessa forma, num contexto de multiplicidade de visões é difícil conseguir perceber a relação entre elas e fazer uma reflexão sobre os sentidos que são produzidos. Muitas vezes, quando aplicada em práticas educativas, a

⁵¹ SORRENTINO, Marcos; BIASOLI, Semíramis. Ambientalização das instituições de educação superior: a Educação Ambiental contribuindo para a construção de sociedades sustentáveis. *In*: RUSCHEINSKY, Aloisio; GUERRA, Antonio Fernando; FIGUEIREDO, Mara Lúcia; et al. **Ambientalização nas instituições de educação superior no Brasil**: caminhos trilhados, desafios e possibilidades. São Carlos: EESC/USP, 2014. Livro digital.

⁵² LEITE, Eugênio Batista; SOUZA, Tânia Maria Ferreira de; FREITAS, Jeanne Marie Ferreira (et al). PUC Minas sustentável: plano de sustentabilidade ambiental. *In*: RUSCHEINSKY, Aloisio; GUERRA, Antonio Fernando; FIGUEIREDO, Mara Lúcia; et al. **Ambientalização nas instituições de educação superior no Brasil**: caminhos trilhados, desafios e possibilidades. São Carlos: EESC/USP, 2014. Livro digital. p. 49.

Educação Ambiental acaba adquirindo muita elasticidade, o que reduz seu potencial de formação ético-humanista pela sua representação em conceitos de ecologia.⁵³

Por conseguinte, para enfrentar a multiplicidade de visões, o educador deve estar preparado para lidar com esta diversidade de visões, respeitando a diversidade cultural, social e biológica por meio de uma comunicação crítica, criadora de um sistema imaginativo e transformador da cultura e do ser humano. Logo, quem lecionar com a temática ambiental precisa estabelecer um nexo entre as diferentes culturas, a linguagem dos alunos e com os multicontextos, fazendo interseções cognitivas para criar aprendizagem. Inobstante, não basta apenas repassar informações, é preciso ensinar o seu significado para que as mesmas possam ser aplicadas na vida cotidiana do aluno.⁵⁴

Outro desafio é superar a especialização: o especialista pensa no imediatismo das situações e sua visão isola e recorta, separando e dividindo problemas, o que impede uma reflexão multidimensional e a capacidade de compreensão a longo prazo. Logo, é preciso romper as barreiras conceituais entre as disciplinas, visando constituir um conhecimento que compreenda a interação entre os diferentes fenômenos, além de buscar os exercícios de práticas coletivas mais flexíveis e vivenciais. Com efeito, uma possível solução para superar a visão do especialista é a abordagem multidisciplinar, a qual permite a interação entre diversas disciplinas e possibilita a cooperação entre as pessoas. Esta é a razão pela qual a Educação Ambiental acaba sendo inserida nas disciplinas de biologia e geografia, porque ambas têm afinidade com a temática, o que é chamado de exercício multidisciplinar.⁵⁵

Nesse sentido, Michèle Sato ensina que: “é preciso romper com o enclausuramento dos departamentos e com o pensamento cartesiano que conduzem os profissionais às pequenas esferas de suas especializações”.⁵⁶

Além disso, a pedagogia, vista como uma ciência objetiva, imprime à educação uma tecnificação, da certeza das teorias que afasta dos envolvidos uma atitude reflexiva. Por isso, visando superar a pedagogia das certezas, surge a proposta de relacionar a teoria e a prática, o que põe fim nos dogmas, nas doutrinas e nas certezas, porque faz com que a teoria seja comunicativa e que interaja com as práticas sociais.⁵⁷

⁵³ TRISTÃO, Martha. As dimensões e os desafios da Educação Ambiental na sociedade do conhecimento. In: RUSCHEINSKY, Aloisio. **Educação Ambiental: abordagens múltiplas**. Porto Alegre: Artmed, 2002.

⁵⁴ TRISTÃO, Martha. As dimensões e os desafios da Educação Ambiental na sociedade do conhecimento. In: RUSCHEINSKY, Aloisio. **Educação Ambiental: abordagens múltiplas**. Porto Alegre: Artmed, 2002.

⁵⁵ TRISTÃO, Martha. As dimensões e os desafios da Educação Ambiental na sociedade do conhecimento. In: RUSCHEINSKY, Aloisio. **Educação Ambiental: abordagens múltiplas**. Porto Alegre: Artmed, 2002.

⁵⁶ SATO, Michèle. **Educação Ambiental**. São Carlos: Santos, J. E. 2003. p. 40.

⁵⁷ TRISTÃO, Martha. As dimensões e os desafios da Educação Ambiental na sociedade do conhecimento. In: RUSCHEINSKY, Aloisio. **Educação Ambiental: abordagens múltiplas**. Porto Alegre: Artmed, 2002.

Também verifica-se ser preciso superar a lógica da exclusão por meio da erradicação da homogeneização dos padrões de consumo, das desigualdades e da pobreza no mundo geradas pela globalização, visto que, a mesma cria uma espécie de insensibilidade e restringe os laços entre os seres humanos e a natureza. Para tanto, deve-se construir uma racionalidade orientada para um desenvolvimento com base na sustentabilidade socioambiental.⁵⁸

Ademais, a Educação Ambiental não pode ser vista apenas como uma dimensão ou eixo transversal, mas sim, como a responsável pela transformação da educação em busca de uma sociedade mais sustentável.⁵⁹

Sobretudo no âmbito acadêmico, o que se percebe é que ainda existe um longo caminho a ser trilhado e que mesmo com todo o amparo legal, as Instituições de Ensino Superior ainda encontram dificuldades em como inserir a Educação Ambiental em seu currículo, para que ela possa ter mais visibilidade e não seja apenas um apenso⁶⁰, ou seja, é preciso amadurecer e desenvolver o processo de incorporação destes conceitos em seus documentos institucionais e ações/projetos.⁶¹

Por fim, reflete-se sobre o fato de que, somente a educação constrói e dá sentido às realidades, portanto, não se trata apenas de inserir a temática ambiental ao currículo, mas de uma necessidade associada com o sentido mais humano do que é ser humano. Para tanto, é preciso articular os princípios da Educação Ambiental com o pensamento contemporâneo de forma contextualizada e harmônica. Além disso, os próprios educadores precisam discutir as premissas básicas da Educação Ambiental com seriedade, com capacidade de discutir globalmente as questões e de buscar soluções em nível sistêmico.⁶²

⁵⁸ TRISTÃO, Martha. As dimensões e os desafios da Educação Ambiental na sociedade do conhecimento. *In*: RUSCHEINSKY, Aloisio. **Educação Ambiental: abordagens múltiplas**. Porto Alegre: Artmed, 2002.

⁵⁹ LUZZI, Daniel. Educação Ambiental: pedagogia, política e sociedade. *In*: PELICIONI, Maria Cecília Focesi; PHILIPPI JUNIOR, Arlindo. **Educação Ambiental e Sustentabilidade**. 2. ed. São Paulo: Manole, 2014.

⁶⁰ SILVA, Andrea da; HAETINGER, Claus. **Educação Ambiental no Ensino Superior: o conhecimento a favor da qualidade de vida e da conscientização socioambiental**. Revista Contexto e Saúde. Editora UNIJUÍ, v. 12, n. 23 jul./dez. 2012.

⁶¹ CARNEIRO, Cheila da Silva dos Passos; SAUTNER, Andréia; BORGES, Lilian Adriana. Ambientação Curricular e a Sustentabilidade no Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí – UNIDAVI. *In*: FIGUEIREDO, Mara Lúcia; MENEZES, Ricardo Marcelo de; GUERRA, Antonio Fernando Silveira, et al. **Educação para Ambientalização Curricular: diálogos necessários**. São José: ICEP, 2017. Livro digital.

⁶² TRISTÃO, Martha. As dimensões e os desafios da Educação Ambiental na sociedade do conhecimento. *In*: RUSCHEINSKY, Aloisio. **Educação Ambiental: abordagens múltiplas**. Porto Alegre: Artmed, 2002.

3. CONCLUSÕES ARTICULADAS

1 - As ameaças à vida no Planeta decorrem da prática de racionalidade humana, exigindo, como resposta, esforço crítico, exposição de contradições e exame de possibilidades nem sempre imediatas, o que pode ser alcançado com o auxílio da Educação Ambiental.

2 - A Educação Ambiental transforma valores e atitudes através do conhecimento, conscientizando e sensibilizando o indivíduo sobre sua relação com a natureza, visando o equilíbrio local e global e a melhora da qualidade de vida no Planeta.

3 - No Ensino Superior, além de criar espaços de debate e atividades práticas envolventes e interdisciplinares, a Educação Ambiental deve compor as ações educativas, a organização e a gestão curricular, devendo ainda, ser componente integrante dos projetos institucionais e pedagógicos, tal qual a Ambientalização Curricular se propõe a fazer.

4 - A multiplicidade de visões, a lógica da exclusão, a especialização e a pedagogia das certezas são alguns dos principais desafios encontrados para a promoção integrada da Educação Ambiental.

5 - As Instituições de Ensino Superior ainda encontram dificuldades em como inserir e dar visibilidade para a Educação Ambiental em seu currículo, logo, o reconhecimento legal da relevância e da obrigatoriedade da Educação Ambiental não é suficiente para facilitar sua promoção integrada nos projetos institucionais e pedagógicos do Ensino Superior.

DIREITOS HUMANOS AMBIENTAIS: POLÍTICA PÚBLICA

GUSTAVO ABRAHÃO DOS SANTOS

*Mestre em Direito Ambiental pela UNISANTOS. Professor de Direito na UNIBR São Vicente/SP.
Professor no Centro Paula Souza - ETEC Santos/SP e Fatec Rubens Lara Baixada Santista.
Advogado. Autor do livro Direito Ambiental do Trabalho, Editora Multifoco, 2018.*

INTRODUÇÃO

Aqui se apresenta o meio ambiente na urbe, e a problemática da moradia e vida digna que são fundamentais para o bem estar e sadia qualidade de vida nas cidades, atribuída como meta do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 11 da Agenda 2030 da ONU – cidades e comunidades sustentáveis, tutelando-se os direitos humanos e ambientais.

O objetivo principal é elucidar a moradia como um direito social no meio ambiente urbano, e sua inserção como política pública estatuída pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS no ano de 2005. A mencionada política pública tem o condão de assegurar o cumprimento das metas da ODS nº 11 da Agenda 2030 da ONU, através do desenvolvimento de políticas urbanas, conforme os ditames do Estatuto da Cidade em consonância com o plano diretor municipal, e seus objetivos relacionados com a moradia.

Posteriormente, o objetivo secundário é abordar a política pública de moradias em São Vicente/SP. Dando-se ênfase a ocupação urbana, o plano diretor, e o enfrentamento do problema de moradias precárias, trazendo à baila, o projeto Moradia e Vida Digna da CDHU.

Por fim, apresenta-se como possível solução ao problema de política pública urbana vicentino, as parcerias públicas e privadas, para executar e findar projetos habitacionais, sendo a possível resposta para o devido cumprimento da ODS 11 da Agenda 2030 da ONU, cidade e comunidade sustentável, para a presente e futura gerações vicentinas.

1. A MORADIA NA URBE E OS DIREITOS HUMANOS AMBIENTAIS

A vida na urbe, parte do processo de industrialização brasileira que favorece o movimento interno de migrações por todo o Brasil no século XX, contribuindo para uma concentração populacional nos centros urbanos, e o aumento de moradias no aglomerado urbano, provocando a desarmonia à dignidade humana envolto aos problemas de moradias precárias ou inadequadas na extensão das cidades.

Salienta-se que do início do século XX até 1960, a população brasileira residia na área rural, e segundo Fausto Brito (2006)¹: “a população brasileira passou a ser mais populosa nos centros urbanos, aumentando a circulação de riquezas e pessoas nas cidades”.

Da renda e circulação de bens nas cidades, formaram-se as riquezas com a industrialização, comércio e serviços nos setores primários, secundários e terciários da economia que se concentraram nos aglomerados urbanos.

As aglomerações de pessoas e empreendimentos urbanos, propiciam alterações no meio ambiente natural através da engenharia, e pensa, Flávia de Souza Marchesini (2009, P. 12-25)²: “Trata-se de um gigantesco movimento de construção urbana necessário para o assentamento residencial dessa população, bem como para a satisfação das necessidades”.

E qualquer construção urbana, altera o meio ambiente natural ou físico que no conceito de Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2008, p. 20)³ “é constituído pela atmosfera, pelos elementos da biosfera, pelas águas (inclusive pelo mar territorial), pelo solo, pelo subsolo (inclusive recursos minerais), pela fauna e flora”.

Surge o conceito de meio ambiente artificial e o próprio Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2008, p. 21)⁴ diz que “é compreendido pelo espaço urbano construído consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado) e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto).

Salienta-se que o espaço urbano fechado e aberto estabelecem o meio ambiente das cidades, sendo um conglomerado urbano que altera o meio ambiente natural com construções realizadas pela ação humana da engenharia, trazendo impactos sociais, econômicos e ambientais no adensamento e ocupação do solo e edificações da urbe.

De acordo com Arlete Moysés Rodrigues⁵ (1991) “nos países capitalistas, inclusive no Brasil, a terra urbana e as edificações integram-se ao conjunto de mercadorias que fazem parte da produção capitalista”.

Contraponto ao capitalismo da propriedade e solo urbano é o acesso à moradia no aglomerado urbano que propicie à dignidade humana, diante da desigualdade social e econômica, no qual provoca a construção de moradias precárias na urbe.

¹ BRITO, Fausto. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. Revista Estudo avançados. São Paulo, v. 20. n. 57, maio/ago 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 18 fev. 2020.

² MARQUEZINI, Flávia de Souza. Cidade e cidadania no Brasil: uma análise historiográfica de participação popular num ambiente urbano. Fórum de Direito urbano e ambiental – FDU. Belo Horizonte, a.8, n. 45, p. 12-25, maio/jun. 2009.

³ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. Editora Saraiva, 9ª edição, 2008.

⁴ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. Editora Saraiva, 9ª edição, 2008.

⁵ RODRIGUES, Arlete Moysés. Moradia nas cidades brasileiras. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 1991. 72p.

Neste passo, os direitos humanos estão presentes com relação à moradia e vida digna, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU desde 1948, conforme o parágrafo 1 do artigo 25⁶:

25.1 Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, a habitação, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. (ONU, 1948).

E no mesmo sentido, o Pacto Internacional e Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966, promulgado no Brasil pelo Decreto 691 de 06 de julho de 1992(BRASIL,1992)⁷, prevê no artigo 11, parágrafo 1º, o direito à moradia como vida digna:

Artigo 11, parágrafo 1º: Os estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Com a evolução dos direitos humanos, quanto ao planejamento urbano e o assentamento de moradias, surge a Declaração de Estocolmo de 1972 no princípio 15⁸:

Princípio 15. Deve-se aplicar o planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização com vistas a evitar repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A este respeito devem-se abandonar os projetos destinados à dominação colonialista e racista.

Como se observa, a mais de 50 (cinquenta) anos, o planejamento urbano deve fazer parte dos direitos humanos, sociais e ambientais, sendo inserida a moradia como um direito social apenas pela Emenda Constitucional 26 de 2000 na Carta Magna de 1988.

Elucida-se que no entender de Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2008, p. 21)⁹: “o meio ambiente artificial recebe tratamento constitucional não apenas do artigo 225, mas também nos artigos 182 e 183, ao iniciar o capítulo referente à política Urbana”.

Neste sentido, a Carta Magna de 1988, determinou aos municípios, a competência legal para instituir os instrumentos para o planejamento urbano, tais como o plano diretor e cumprimento do princípio da função social da propriedade urbana.

⁶ ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos em português 10.dez.1948. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>> acesso em: 25.mar.2023.

⁷ BRASIL. Decreto 691 de 06 de julho de 1992. Ratifica, incorpora e promulga como Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm> Acesso em 25 mar, 2023.

⁸ Declaração de Estocolmo de 1972. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/estocolmo_mma.pdf> Acesso em 25, mar. 2023.

⁹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. Editora Saraiva, 9ª edição, 2008.

Com o Estatuto da Cidade, ora Lei Federal nº 10.257/2001, se observa a construção da política urbana para as cidades pelos instrumentos legais que objetivam consolidar a propriedade urbana como essencial nos aspectos sociais e ambientais das cidades, buscando-se planejar o adensamento populacional e o direito de moradia digna.

E assim, facultativamente, os municípios podem utilizar dos instrumentos legais, conforme prevê o artigo 182, par. 4º da Carta Magna (BRASIL, 2023)¹⁰.

Perpassa como direito humano ambiental e o planejamento municipal, a questão da moradia, vida digna e condições sanitárias condizentes para a qualidade de vida nas cidades. Neste passo, o IPEA (2009)¹¹ já apontava no ano de 2009, que o “déficit habitacional é estimado em cerca de 7,9 milhões de lares”, ou seja, já a 14 (quatorze) anos, informava:

Ainda existe no País um conjunto de necessidades habitacionais não satisfeitas, que configuram violações do direito à moradia, afetando, sobretudo, as camadas mais pobres da população e os residentes em assentamentos humanos precários. Nas zonas urbanas brasileiras ainda há 54,6 milhões de brasileiros que convivem com pelo menos um tipo de inadequação habitacional (...) Os principais componentes dessa inadequação habitacional referem-se ao déficit de esgotamento sanitário que ainda atinge 30 milhões de moradores das cidades, seguido do déficit de água canalizada por rede geral, com 13,8 milhões de pessoas.

Ilustra-se que o déficit habitacional é um índice utilizado para retratar as famílias que residem em condições precárias, ou seja, em moradias inadequadas. Também enquadra aqueles que não têm nenhum tipo de habitação em determinada região, seja um bairro, seja uma cidade ou um estado. E as Moradias inadequadas são aquelas que foram construídas com materiais improvisados ou com baixa durabilidade, habitações em risco. Também estão inclusas aquelas que abrigam um número excessivo de pessoas.

Já o conceito sobre a precariedade habitacional expõe às definições de moradia adequada, direcionando-se ainda o que falta para que seja alcançado o patamar básico de qualidade habitacional. E assim, moradia adequada está estabelecida pela Organização das Nações Unidas (ONU), no âmbito do Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (Pidesc), traduz-se em: segurança na posse; disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; custo, habitabilidade, acesso, localização e adequação cultural.

¹⁰ BRASIL. Constituição federal de 1988. Art. 182. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

¹¹ IPEA. Direito só no papel - Falta de moradia afeta milhões de brasileiros: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=1237:catid=28> Ano 6. Edição 51 - 07/06/2009. Acesso em 25, mar.2023.

Neste sentido, a moradia adequada a partir de 2015 resta explícito no termo, moradia digna, na Agenda 2030 das Nações Unidas que estabeleceu os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS), mais precisamente a ODS nº 11, comentados pelo IPEA (2023)¹² a meta 11.1, conforme se observa:

11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Meta 11.1 para as Nações Unidas.: Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.; Meta 11.1 para o Brasil: Até 2030, garantir o acesso de todos a moradia digna, adequada e a preço acessível; aos serviços básicos e urbanizar os assentamentos precários de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com especial atenção para grupos em situação de vulnerabilidade.

A qualidade de vida dos habitantes pode ser influenciada pela qualidade do planejamento municipal, pensa a Confederação Nacional dos Municípios¹³ (BRASIL, 2023):

O Brasil possui uma das legislações urbanísticas mais avançadas da América Latina, que reconhece o direito à cidade e à moradia em sua Constituição Federal. A principal referência no ordenamento jurídico do Brasil é o Estatuto da Cidade, que instituiu uma série de ferramentas para que as municipalidades integrem os referidos instrumentos em suas estratégias de planejamento e gestão urbana. Além disso, a lei disseminou a necessidade de elaboração de planos diretores com participação inclusiva da comunidade no processo de planejamento e gestão da cidade e instituição dos conselhos locais da cidade. Dentre as funções sociais da cidade, está prever o fornecimento às pessoas de moradia digna, trabalho, serviços de saúde, educação, cultura, lazer, transporte etc. Os espaços da cidade devem ser divididos entre os setores privado e o setor público, de modo a equilibrar os interesses, impedindo que a especulação imobiliária expulse os grupos mais vulneráveis, distanciando-os de seus trabalhos e dos serviços básicos necessários (saúde, educação, segurança, assistência etc.). É de responsabilidade dos Municípios formular políticas específicas de habitação, saneamento, mobilidade urbana e proteção e defesa civil.

Perpassa pelo planejamento municipal de moradias a denominação de “cidades sustentáveis”, como um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis da Agenda 2030 das Nações Unidas.

Aqui, não se tem a intenção de esgotar o tema sobre direitos humanos ou política pública para o desenvolvimento sustentável das cidades no cenário nacional. Logo, elucidar-se-á a política urbana para o conceito de moradias adequadas, relacionando o texto constitucional e infraconstitucional brasileiro, para que exista o desenvolvimento sustentável como estabelece a ODS 11 da Agenda 2030 da ONU, e adentrar mais a frente, os aspectos legais para o desenvolvimento sócio ambiental na urbe vicentina.

¹² Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html>> Acesso em 25, mar, 2023.

¹³ Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Disponível em: <<http://www.ods.cnm.org.br/agenda-2030>> Acesso em 25, mar. 2023.

2. A MORADIA COMO POLÍTICA URBANA CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL.

O direito à moradia foi incluído como direito social pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000 (BRASIL, 2023)¹⁴ redigindo-se o direito no artigo 6º da Carta Magna de 1988.

Então, assegurado pela Carta Magna, o direito à moradia é uma competência comum da União, dos Estados e dos Municípios. Aos entes públicos supracitados, conforme aponta o texto constitucional, (BRASIL, 2023)¹⁵, cabe: “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

Com a alteração, ficou para trás o sistema antigo, instituído em 1964, do Banco Nacional de Habitação (BNH). E frisa-se que após 5 (cinco) anos da Emenda Constitucional nº 26 foi instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS foi instituído pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005 e tem como objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do País.

Diz o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (Brasil, 2023)¹⁶:

Esse Sistema centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, sendo integrado pelos seguintes órgãos e entidades: Ministério do Desenvolvimento Regional, Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Caixa Econômica Federal, Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional, Conselhos, Órgãos e Instituições da Administração Pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios, relacionados às questões urbanas e habitacionais, entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

Para aderir ao SNHIS, é dever dos Estados, municípios e Distrito Federal constituir um fundo de habitação de interesse social - gerido por conselho gestor com representação dos segmentos sociais ligados à área de habitação - e elaborar um plano de habitação de interesse social em sua esfera de gestão.

Os Estados e municípios, ao aderirem ao SNHIS, segundo a lei, comprometem-se a elaborar seus respectivos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que

¹⁴ BRASIL, Emenda Constitucional n. 26 de 2000. Inclusão do direito à moradia como um direito social no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Art. 6º: “São direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm> Acesso em 31 mar. 2023.

¹⁵ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

¹⁶ BRASIL. Ministério da Integração de Desenvolvimento Regional (MIDR). Disponível em:<<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social#:~:text=O%20Sistema%20Nacional%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o,totalidade%20do%20d%C3%A9ficit%20habitacional%20do>> Acesso em 31, mar. 2023.

constituem um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão habitacionais nos municípios e Estados, sendo uma condição para poderem ter acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.

Para Alex Abiko e Leandro de Oliveira Coelho (2009)¹⁷: A solução de moradia voltada à população de baixa renda é definida no Brasil pelo termo Habitação de Interesse Social (HIS), que vem sendo usado nos estudos sobre gestão habitacional e por várias instituições e agências.

Os projetos destinados à Habitação de Interesse Social (HIS) são integrados e gerenciados pelo Ministério de Desenvolvimento Regional, Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Caixa Econômica Federal, Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional e pelos órgãos estaduais e municipais responsáveis pelas questões urbanas e habitacionais em cada região.

Após 10 (dez) anos da Lei Federal nº 11.124/05 que instituiu SNHIS, a ONU confecciona a Agenda 2030, inserindo como Objetivo de Desenvolvimento Sustentável - ODS n. 11, que prevê a moradia como necessária para o desenvolvimento sustentável das cidades¹⁸

As urbes para serem sustentáveis necessitam das políticas públicas urbanas instrumentalizadas por lei competente para o desenvolvimento nos municípios se encontram estatuídos no artigo 182 e parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º da Constituição Federal desde 1988, estabelecendo-se uma estrutura legal para a política pública urbana nas cidades brasileiras.

No texto constitucional está a política de desenvolvimento urbano, e que deve ser executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, ora legislação infraconstitucional denominada de Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001 que, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes com moradia e a vida com dignidade humana.

Pensa Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros (2007, p. 13)¹⁹ “A moradia, sendo fundamental para as nossas vidas, é indispensável à reprodução social dos indivíduos (pobres e ricos); constitui-se também no espaço do cotidiano e da intimidade, no local onde grande parte da vivência humana acontece.

¹⁷ ABIKO, A.K. & COELHO, L.O. (2009) Urbanização de favelas: procedimentos de gestão. Série Recomendações Técnicas Habitar - v. 4. Porto Alegre: ANTAC. 88 p.

¹⁸ ONU. Agenda 2030. ODS 11. Meta 11.1 para o Brasil: Até 2030, garantir o acesso de todos a moradia digna, adequada e a preço acessível; aos serviços básicos e urbanizar os assentamentos precários de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com especial atenção para grupos em situação de vulnerabilidade.

¹⁹ MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. A **casa própria**: Sonho ou realidade? Um olhar sobre os conjuntos habitacionais em Natal. 2007. 111p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas letras e artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

Para a efetivação desse direito e assegurar a moradia digna, aprovou-se a Lei nº 10.257/ 2001, Estatuto da Cidade, que dispõe normas gerais sobre a ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do desenvolvimento sustentável nas urbes.

Ressalta-se que a política urbana tem por objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: da garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (2001)²⁰.

O Estatuto da Cidade promove uma série de instrumentos jurídicos, urbanísticos e fiscais que podem ser usados pelas administrações municipais, especialmente no âmbito dos seus planos diretores, para regular, induzir e/ou reverter a ação dos mercados de terras e propriedades urbanas, de acordo com os valores da inclusão social, função social da moradia e da propriedade e a sustentabilidade ambiental, dando-se ênfase a tutela coletiva na urbe.

Neste ponto, a função social e os limites da propriedade, assumem a necessidade de transformar uma riqueza individual num benefício coletivo de utilidade para o meio ambiente urbano, possibilitando qualidade de vida e bem-estar nas cidades.

Cabe ao município a política pública urbana, confeccionando uma lei municipal que normatize o plano diretor municipal, e assim, desenvolver a gestão pública social e ambiental para estruturar e executar os objetivos gerais e específicos do plano diretor na urbe.

No entendimento de Edson Ricardo Saleme e Gustavo Abrahão dos Santos (2015, p. 693/694): “A própria criação de um plano diretor já vem acompanhada, necessariamente, de um macrozoneamento de diversas segmentações. A municipalidade deve contar com equipe multidisciplinar que a oriente na elaboração desse instrumento vital ao desenvolvimento socioeconômico”.

O plano diretor é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, e também para municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; municípios que estejam em áreas turísticas, que queiram empregar os institutos do §4º do art. 182 da Constituição Federal, ou que estejam na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

A legislação infraconstitucional através do Estatuto da Cidade, determina aos municípios planejar a estrutura da política urbana para a propriedade e moradias, e aqui se

²⁰ BRASIL, Lei 10.257/2001. Estatuto da Cidade. Disponível em:< https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm> Acesso em 25, mar.2023.

preocupa em trazer à baila a ocupação urbana no município de São Vicente/SP. Elucida-se, ainda, a política urbana vicentina, e mais adiante, a política pública de habitação para moradias em zonas de interesse social contidas no Plano Diretor vicentino, e o cenário atual do programa moradia e vida digna no município de São Vicente/SP.

3. A OCUPAÇÃO URBANA NO MUNICÍPIO DE SÃO VICENTE/SP

Segundo a história (São Vicente, 2023)²¹, a “*Célula Mater* da Nacionalidade”, “Cidade Monumento da História Pátria”, são alguns títulos que a cidade de São Vicente possui por ser considerada a primeira Vila oficial do Brasil, atualmente com 491 anos.

A urbe vicentina se localiza no litoral do Estado de São Paulo, na Região Metropolitana da Baixada Santista, sob as coordenadas geográficas 23° 57’46”S e 46° 23’31”O, posicionado a uma altitude de 6m do nível do mar, conforme o sítio eletrônico do município de São Vicente (2023)²².

Atualmente, São Vicente integra a Região Metropolitana da Baixada Santista, dividindo a ilha de São Vicente com o município de Santos. Limita-se ao norte e noroeste com Cubatão, São Bernardo do Campo e São Paulo, e ao sul e sudoeste com Praia Grande, Mongaguá e Itanhaém.

A população vicentina foi estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em (2021)²³: em cerca de 370.939 habitantes, distribuídos em 148,151 km² (parte insular e continental), deste modo, apresenta densidade demográfica de 2.245,88 habitantes por km².

O Plano de Habitação de Interesse Social de São Vicente (PLHIS, 2010)²⁴ indica como se formaram os bairros populares vicentinos:

Os bairros populares surgiram em torno do eixo popularmente conhecido como “Linha 1” – formado pelas avenidas Nossa Senhora de Fátima, em Santos, e Antonio Emerich, em São Vicente –, porque por ele passava o “Bonde 1”, ligando o centro de Santos ao centro de São Vicente. Em torno da “Linha 1” se constituíram os bairros de Vila Melo, Vila São Jorge, Jardim Guassu, Jardim Paraíso, Vila Valença, Voturuá, Jardim Independência, Vila Cascatinha, Catiapoã, Parque Bitarú e, mais para a periferia, a Vila Jóquei Clube.

²¹ SÃO VICENTE. História. Disponível em: <<https://www.saovicente.sp.gov.br/historia>> Acesso em 25, mar 2023.

²² SÃO VICENTE/SP. História. Disponível em: <<https://www.saovicente.sp.gov.br/historia>> Acesso em 25, mar 2023.

²³ IBGE. São Vicente, 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/sao-vice.html>> Acesso em 36, mar. 2023.

²⁴ SÃO VICENTE, PLHIS - Plano de Habitação de Interesse Social de São Vicente de 2010. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/7548028-Plhis-plano-local-de-habitacao-de-interesse-social.html>> Acesso em 26, mar. 2023.

Ressalta-se a vulnerabilidade social em São Vicente/SP, segundo o censo do IBGE (2020)²⁵: Salário médio mensal dos trabalhadores formais é de 2,4 salários mínimos, o pessoal ocupado são 40.255 pessoas, sendo a População ocupada em 10,9 % do total da população, e o percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até ½ salário mínimo é de 33,6 %.

Com base nos dados da renda da população vicentina, bem como na densidade demográfica do município de São Vicente/SP, a urbe possui problemas sociais, entre eles, o problema de moradia e vida digna, comprometendo o cumprimento da ODS 11 da agenda 2030 da ONU. Frisa-se que o IBGE a coloca como a segunda cidade mais populosa do litoral paulista, mas apenas 10,9% possuem ocupação formal e 1/3 de sua população tem renda mensal de até ½ salário mínimo.

E mais, a área urbana do município vicentino, segundo o instituto Polis (2012)²⁶:

A área efetivamente urbanizada ocupa, aproximadamente, 16% do território, sendo a densidade populacional total do município de apenas 22hab/ha. Contudo, a área urbanizada atinge densidades maiores, chegando a 135 hab/ha, sendo considerada a maior densidade média dentre os municípios da Baixada Santista. Os bairros que apresentam maior densidade encontram-se próximos ao litoral: bairros do Centro, Gonzaguinha e Boa Vista.

Neste passo, a ocupação do município de São Vicente possui uma concentração demográfica próxima ao centro, surgindo problemas de moradias precárias em áreas mais distantes ao centro, tais como palafitas e moradias, ou seja, moradias inadequadas por estarem em cursos d'água e área de cobertura vegetal.

Curiosamente, o Instituto Polis (2012)²⁷ já mencionava a uma década atrás, o aumento da densidade demográfica e “mancha urbana” próximas aos cursos d'água e em áreas com cobertura vegetal significativa”:

Tem diminuído no município, claramente, a tendência a um processo de expansão urbana acelerado que aumenta as demandas por serviços, equipamentos e infraestruturas, como o que ocorre em outros municípios do litoral paulista. Entretanto, diante das novas dinâmicas metropolitanas da Baixada Santista, impulsionadas pelos grandes projetos inseridos na região em decorrência do Pré-sal e outras de ordem econômica, é necessário verificar os potenciais de crescimento da mancha urbana do município, prevendo novos cenários de acréscimo da demanda demográfica. Se esse

²⁵ IBGE. São Vicente, 2020. Disponível em:<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-viceinte/panorama>> Acesso em 26, mar.2023.

²⁶ INSTITUTO PÓLIS. Resumo executivo de São Vicente. Litoral Sustentável. Disponível em:<<https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Resumo-Executivo-SAO-VICENTE-Litoral-Sustentavel.pdf>> Acesso em 26 mar. 2023.

²⁷ INSTITUTO PÓLIS. Resumo executivo de São Vicente. Litoral Sustentável. Disponível em:<<https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Resumo-Executivo-SAO-VICENTE-Litoral-Sustentavel.pdf>> Acesso em 26, mar. 2023.

crescimento urbano não for ordenado e ocorrer de modo inadequado junto aos cursos d'água, nos locais com topografia acidentada e em áreas com cobertura vegetal significativa, haverá problemas na ordem urbanística local.

Para Roberto Antero Silva (2014)²⁸: as diferentes formas de acesso à moradia na cidade estão relacionadas às contradições espaciais advindas das relações sociais de produção, e expressam conflitos pelo uso e acesso ao solo e à infraestrutura urbana.

Neste sentido, Lenimar Gonçalves Rios, Mônica Antonia Viana, Alexandre Lukas Morrone, pensam (2022, p. 540)²⁹:

Examinando as características tipológicas e a distribuição nos municípios, nota-se que, em Santos, os novos empreendimentos concentraram-se na porção leste da cidade e estão avançando em direção às áreas residenciais degradadas do antigo centro. As tipologias predominantes são os edifícios de 10 a 20 pavimentos e de 20 a 30 pavimentos. Em São Vicente, sobressai a produção de edifícios de 4 pavimentos, muitos ocupando áreas com problemas de drenagem, que causam recorrentes transtornos na cidade como um todo.

Frisa-se no município de São Vicente/SP, os edifícios verticais possuem menos pavimentos, com exceção de edifícios na orla do município de São Vicente, próximos a praia do Itararé, Gonzaguinha, e localizados mais ao centro da urbe. O restante do uso do solo urbano vicentino é ocupado por construções horizontais de moradias mais afastados da orla e centro, e ainda moradias precárias em palafitas, ou ainda, nas áreas periféricas do continente.

Logo, ressalta o instituto Polis (2012)³⁰:

Em outros bairros, como Parque Bitarú e Vila Valença, os empreendimentos verticais aparecem pontualmente próximos às avenidas Frei Gaspar e Antônio Emerick, que são também importantes vias da malha urbana do município. Encontramos ainda empreendimentos verticais na Ilha Porchat, que ao longo dos anos foi atraindo moradores devido à sua localização e vista privilegiadas. (...). Muitas delas estão erguidas sobre estabelecimentos de comércio e serviço, por estarem localizadas em locais em que predominam este segmento econômico. Os bairros Parque Bitarú e a Vila Valença concentram esse padrão de empreendimento de menor gabarito nas avenidas Capitão Mor Aguiar e Quintino Bocaiuva (Linha Amarela). São empreendimentos comercializados por valores mais altos que os do centro, por estarem localizados em áreas mais valorizadas, possuem metragens de unidades maiores e apresentam maior número de vagas de automóveis.

Como se observa, a otimização dos empreendimentos verticais mais próximos a orla e ao centro, valoriza estas áreas na urbe vicentina, proporcionando uma maior arrecadação de IPTU. Já o contrário é com relação a ocupação horizontal do restante da urbe

²⁸ SILVA, Roberto Antero. Aglomerados subnormais: definição, limitações e críticas. Revista Geo UECE2014. Disponível em: <<https://revistas.uece.br/index.php/GeoUECE/article/view/6949/5844>> Acesso em 30 mar, 2023.

²⁹ RIOS, Lenimar Gonçalves; VIANA, Monica Antonia; e MORRONE, Lukas. Adensamento e verticalização nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista. Caderno Metrópole, São Paulo, v. 24, n. 54, pp. 523-547, maio/ago 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cm/a/CSxTyVHt9vsVZPRb4rjvz7R/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em 30 mar, 2023.

³⁰ INSTITUTO PÓLIS. Resumo Executivo de São Vicente. Litoral Sustentável. Disponível em: <<https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Resumo-Executivo-SAO-VICENTE-Litoral-Sustentavel.pdf>> Acesso em 26 mar. 2023.

vicentina, que possui imóveis com menos regularização documental, contendo em parte ocupações subnormais, proporcionando menor arrecadação de IPTU.

E mais, a precariedade da construção horizontal em São Vicente é predominante em cursos d'água no estuário vicentino, ou ainda, na ocupação da área continental da urbe vicentina, trazendo a necessidade de ampliação da mobilidade urbana, atualmente, com a existência de uma linha de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), segundo a EMTU (2023)³¹ entre as duas urbes, desde o bairro da esplanada dos barreiros³² em São Vicente, ora limítrofe e próximo das moradias subnormais (IBGE, 2011)³³, passando pela orla de São Vicente e Santos, chegando até a última estação no Porto de Santos/SP.

Neste passo, o instituto Polis (2012)³⁴:

São Vicente apresenta um desequilíbrio social na distribuição da população em seu território, sua organização espacial apresenta nítidos contornos e limites socioeconômicos com clara divisão da cidade por faixas de renda. Esse desequilíbrio aponta a classe social de média e alta renda habitando áreas valorizadas próximas à orla da praia, privilegiada pela presença satisfatória de infraestrutura urbana. No entanto, as famílias de baixa renda estão distribuídas em áreas periféricas, tanto na área insular quanto na área continental do município, onde a presença de infraestrutura é precária e muitas vezes inexistente. Foram identificados no município assentamentos precários, sendo 13 favelas, 25 loteamentos irregulares e 01 assentamento rural (Núcleo Acaraú), totalizando 27.266 domicílios. Destes, 60% encontram-se na porção insular, distribuídos em 23 assentamentos e 40% em 15 núcleos na área continental.

Segundo Roberto Antero Silva (2014) as moradias subnormais tem: características como precariedade dos domicílios, dos serviços urbanos e dos padrões urbanísticos; além da densidade de ocupação, da situação fundiária e o número de domicílios.

O que se observa é a precariedade das moradias subnormais na urbe vicentina, conforme se relata o Instituto Polis (RESUMO EXECUTIVO DE SÃO VICENTE, 2012)³⁵:

³¹ EMTU - Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo. Veículo Leve sobre Trilhos (VLT). O primeiro trecho do VLT, que liga o terminal Barreiros, em São Vicente, ao Porto, em Santos, foi entregue no início de 2017. Disponível em: <<https://www.emtu.sp.gov.br/emtu/empreendimentos/empreendimentos/vlt-da-baixada-santista-veiculo-leve-sobre-trilhos.fss>> acesso em 30 mar, 2023.

³² Novo Milênio. Bairro da Esplanada dos Barreiros em São Vicente. Conforme a Lei Complementar nº 216, de 19 de novembro de 1998: "XVI – ESPLANADA DOS BARREIROS. Disponível em: <<https://www.novomilenio.inf.br/sv/svbairro06.htm>> Acesso em 30 mar. 2023.

³³ Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE), Moradias subnormais são um conjunto constituído de no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. (IBGE, 2011, p. 19) IBGE. Censo Demográfico 2010. Aglomerados subnormais: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/agsn2010.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2023.

³⁴ INSTITUTO PÓLIS. Resumo Executivo de São Vicente. Litoral Sustentável. Disponível em: <<https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Resumo-Executivo-SAO-VICENTE-Litoral-Sustentavel.pdf>> Acesso em 26 mar. 2023.

Os assentamentos precários identificados concentram-se em áreas bem demarcadas no município, notadamente em bairros periféricos, em bairros da área continental do município e nos morros na divisa com o município de Santos, com ocorrências isoladas em outras áreas da cidade. Esses assentamentos localizam-se em áreas periféricas, beirando córregos e APPs e ocupando áreas de risco. Exemplos de ocupação em palafitas são os núcleos Dique Caixeta, Dique Piçarro, Dique Pompeba e Dique Fátima, localizados no bairro Jóquei Clube. Nesse tipo de ocupação, a infraestrutura é precária e quase inexistente e os acessos se dão através de vielas construídas com tábuas de madeira. Os moradores estão sujeitos às oscilações das marés e, muitas vezes, são surpreendidos pelas inundações e corrosões das fundações, vivendo de forma precária e acelerando o processo de degradação ambiental do local. As famílias convivem ainda com a umidade, a insalubridade e os riscos à saúde, como doenças respiratórias, de pele e as infecções decorrentes das águas contaminadas.

A ocupação do solo urbano em São Vicente se resalta no que contemporiza Andreia Bianchi Spadaro (2013)³⁶:

As ocupações irregulares em São Vicente se constituíram em torno dos diques cujas áreas começaram a ser ocupadas na década de 1960, adensando-se nas décadas de 1970 e 1980. As áreas alagadas do mangue se tornaram alvo de construções por serem pouco atraentes para o capital imobiliário e se transformaram nas favelas México 70, Saquaré, Dique Sambaibatuba, Pompeba, Piçarro, Caixetas, Sá Catarina de Moraes, Argentina 78, Rio D'Avó e Miau. Dos anos 80 aos anos 90, a Baixada Santista, passou por um período de crise econômica, desencadeado pela crise do petróleo, crise de exportações, modernização dos portos e a privatização (1993) da Companhia Siderúrgica Paulista COSIPA – a indústria que mais empregava na região e que hoje se chama Usiminas. Sobre o fator endógeno da crise, coloca-se o decreto de 1982 que declarou Cubatão como Área Crítica de Poluição Ambiental que restringiu a implantação e ampliação das indústrias e em parte a queda no ritmo da construção civil. A este fato, atrelou-se o agravamento das condições habitacionais e a ocupação do território continental de São Vicente.

Percebe-se que as moradias inadequadas em São Vicente começaram a serem construídas nas décadas de 1970 e 1980, e muitas continuam precárias até os dias atuais.

Entende Valéria Grace Costa e José Antônio Sena do Nascimento (2005)³⁷: “também são mencionados pelo termo favela, que, embora seja alvo de críticas e rejeição por

³⁵ INSTITUTO PÓLIS. Resumo Executivo de São Vicente. Litoral Sustentável. Disponível em:<<https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Resumo-Executivo-SAO-VICENTE-Litoral-Sustentavel.pdf>> Acesso em 26 mar. 2023.

³⁶ SPADARO, Andreia Bianchi (UNIFESP. TCC. Reflexões Avaliativas do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS em São Vicente: Estudo de Caso. 2013. Disponível em:<<https://repositorio.unifesp.br/bitstream/handle/11600/58338/Andreia%20Bianchi%20Spadaro%20texto.PDF?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 26, mar. 2023.

³⁷ COSTA, V.G. & NASCIMENTO, J.A.S. (2005) O Conceito de Favelas e assemelhados sob olhar do IBGE, das Prefeituras do Brasil e da ONU. In: Encontro de Geógrafos da América Latina, 10, 20 a 26 de março de 2005, São Paulo: Universidade de São Paulo. Disponível em:<<http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiadelapoblacion/14.pdf>> Acesso em 31 mar, 2023.

muitas prefeituras e usuários de informações, é a palavra utilizada por prefeituras, pela ONU, em trabalhos científicos e pela população em geral”.

E assim, as favelas são assentamentos informais nas cidades, como as supracitadas México 70, Saquaré, Dique Sambaiatuba, atualmente, situadas na urbe vicentina, sendo moradias não inclusivas, e que não cumpre a meta 11.1 da ODS 11 da Agenda 2030³⁸.

Segundo Alex Abiko Leandro de Oliveira Coelho (2009)³⁹:

A caracterização de uma favela traz aspectos como situações de insalubridade, riscos estruturais, geológicos e de inundação, além de indicadores desfavoráveis associados à vulnerabilidade social, cujos exemplos são saúde, educação, violência, trabalho e renda. Consequentemente, a mídia a apresenta como um lugar somente habitado por traficantes e outros marginais, mendigos e desocupados. Porém, nem sempre essa situação corresponde à realidade, visto que a maioria dos seus moradores se constitui de trabalhadores, inseridos tanto no mercado formal quanto informal.

Enfim, a ocupação do solo em São Vicente/SP, seguiu a política pública na urbe, expondo-se a seguir, o início visionário no final da década de 1990, e depois, a falta de planejamento e instrumentos legais como a habitação de interesse social, e possível omissão de vincular as políticas públicas da urbe ao desenvolvimento socioambiental da cidade.

4. A POLÍTICA PÚBLICA URBANA NA CIDADE DE SÃO VICENTE/SP

O primeiro Plano Diretor do município de São Vicente/SP foi estabelecido pela Lei complementar municipal nº 270 em 29 de dezembro de 1999 (SÃO VICENTE, 2018)⁴⁰, sendo uma política urbana visionária, pois foi instituído antes da lei do Estatuto da Cidade, na época, a gestão pública do poder executivo municipal era do prefeito Márcio França, segundo o sítio eletrônico do jornal Estadão (2022)⁴¹ que governou entre o ano de 1997 e 2004, sendo o atual Ministro dos Portos do Governo Federal.

³⁸ ONU. Agenda 2030. ODS 11. Meta 11.1: Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.

³⁹ ABIKO, A.K. & COELHO, L.O. (2009) Urbanização de favelas: procedimentos de gestão. Série Recomendações Técnicas Habitar - v. 4. Porto Alegre: ANTAC. 88 p.

⁴⁰ SÃO VICENTE/SP. Lei Complementar 270/199. Disponível em:< <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-vicente/lei-complementar/1999/27/270/lei-complementar-n-270-1999-institui-o-plano-diretor-do-municipio-de-sao-vicente>> Acesso em 26 mar, 2023.

⁴¹ JORNAL ESTADÃO, 2022. Márcio Luiz França Gomes (PSB) foi escolhido como ministro de Portos e Aeroportos do novo governo Lula (2023-2027). O nome do ex-governador de São Paulo foi indicado pelo PSB (...) Márcio França começou a carreira política em São Vicente. Ele foi prefeito da cidade da Baixada Santista, em São Paulo, por dois mandatos. Além disso, foi deputado federal, também por dois mandatos. Em 2014, foi eleito vice-governador de São Paulo, em chapa com Geraldo Alckmin (PSDB). Com a renúncia de Alckmin para disputar a Presidência, França virou governador. França tem 59 anos e é advogado formado pela Universidade Católica de Santos. Disponível em:< <https://www.estadao.com.br/politica/quem-e-marcio-franca-ministro-de-portos-e-aeroportos-do-novo-governo-lula/>> Acesso em 26, mar. 2023.

A política habitacional vicentina se manteve estagnada entre o fim do mandato do ex-prefeito Márcio França até 2018. Neste período, segundo o Instituto Pólis (2012)⁴²:

A regulamentação da política habitacional no município é tratada de forma esparsa em diversos diplomas legais e, apesar de o município contar com Conselho e Fundo Municipal de Habitação, a regulamentação da política habitacional tem lacunas importantes como: a não regulamentação dos instrumentos da regularização fundiária, o estabelecimento de um conceito incompleto das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) e a não instituição do Plano Municipal de Habitação, imprescindível para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Com base na Lei 10.257/2001, a política pública urbana em São Vicente/SP estabeleceu o novo Plano Diretor pela Lei Complementar n. 917 de 14 de dezembro de 2018.

A importância do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de São Vicente é que prevê a sua integração ao Estatuto da Metrópole, seguindo os princípios básicos no artigo 1º da Lei Complementar n. 917/2018 (SÃO VICENTE, 2018)⁴³. Neste ponto, se observa, por exemplo, a construção entregue do VLT pela EMTU no ano de 2017, ofertando mobilidade entre as cidades de São Vicente e Santos.

Os objetivos gerais para a política urbana vicentina estão contidos no artigo 3º do Plano Diretor (SÃO VICENTE, 2018)⁴⁴. Quanto a função social da propriedade, percebe-se a previsão legal e bem detalhada do IPTU Progressivo no artigo 71 do Plano Diretor (SÃO VICENTE, 2018)⁴⁵, objetivando a função sócio ambiental da propriedade.

E os objetivos específicos para a política urbana vicentina, estão no artigo 4º do Plano Diretor (SÃO VICENTE, 2018)⁴⁶, enfatiza-se a moradia e o desenvolvimento social e ambiental, propiciando ao município, parcerias públicas e privadas para promover a reestruturação, recuperação e melhoria ambiental e de espaços urbanos na urbe através do

⁴² INSTITUTO PÓLIS, 2020. Resumo Executivo de São Vicente. Litoral Sustentável. Disponível em: <<https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Resumo-Executivo-SAO-VICENTE-Litoral-Sustentavel.pdf>> Acesso em 26 mar. 2023.

⁴³ SÃO VICENTE/SP. Lei Complementar 917/2018. Art. 1º Fica instituído o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de São Vicente, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, em conformidade com o disposto na Constituição Federal, na Lei Orgânica do Município, na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade e alterações e na Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 - Estatuto da Metrópole e alterações.

⁴⁴ SÃO VICENTE/SP. Lei Complementar 917/2018. Art. 3º. O Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de São Vicente tem por objetivos gerais promover: I - o desenvolvimento econômico sustentável; II - a função social da cidade e da propriedade urbana.

⁴⁵ SÃO VICENTE/SP. Lei Complementar 917/2018. Art. 71. As alíquotas progressivas estabelecidas no art. 67 deverão ser lançadas pela Secretaria Municipal de Fazenda, para o exercício subsequente à publicação da relação de imóveis integrantes do levantamento mencionado no art. 65, que deverá ocorrer até o final do mês de novembro de cada ano.

⁴⁶ SÃO VICENTE/SP. Lei Complementar 917/2018. Art. 4º. São objetivos específicos do Plano Diretor: I - assegurar o desenvolvimento econômico sustentável do Município, (...) V - instituir e diversificar as formas de parcerias entre o Poder Público Federal, Estadual, Municipal, a iniciativa privada e entidades civis na elaboração e execução dos projetos de interesse público que dinamizem o setor produtivo.

macrozoneamento contido no artigo 36 do Plano Diretor (SÃO VICENTE, 2018)⁴⁷ tentando efeitos positivos na qualidade de vida.

Com o macrozoneamento previsto no Plano Diretor, delimitou-se as zonas especiais de interesse social, e a nova lei de uso e ocupação do solo em São Vicente, contendo o que compreende as 20 (vinte) macro zonas, sendo 12 (doze) macro zonas na área insular e 8(oito) na área continental, e 45 bairros (SÃO VICENTE, 2020)⁴⁸, nelas contidas as ZEIS.

Como importante marco para firmar convênios e parcerias em operações consorciadas urbanas, destaca no plano diretor vicentino na Lei Complementar n 917/2018 (SÃO VICENTE, 2018)⁴⁹.

E, ainda, o Plano Diretor vicentino (SÃO VICENTE, 2018) estabelece a Habitação de Interesse Social como política pública no artigo 137, caput, par. 2º e 3º, inciso III⁵⁰. Neste sentido, frisa-se que para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se a Habitação de Interesse Social - HIS: destinada ao atendimento habitacional das famílias de baixa renda, podendo ser de promoção pública ou privada, com padrão de unidade habitacional, com um sanitário, até uma vaga de garagem e área útil de, no máximo, 60 m² (sessenta metros quadrados), com possibilidade de ampliação quando as famílias beneficiadas estiverem envolvidas diretamente na produção das moradias, classificando-se em dois tipos: a) HIS 1: destinada a famílias com renda bruta igual ou inferior a 3 (três) salários mínimos

⁴⁷ SÃO VICENTE/SP. Lei Complementar 917/2018. Artigo 36. Para o planejamento e gestão do uso e da ocupação do território, o Município fica dividido em vinte Macro zonas, de acordo com suas características urbanas, ambientais, sociais e econômicas diferenciadas, em relação à política de desenvolvimento urbano, assim definidas como: I – Macro zona um (...): (...) XX – Macro zona 20 (...)

⁴⁸ SÃO VICENTE/SP. Lei Complementar 987/2020. Art. 9º Conforme definido no Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana - PDDEU, para o planejamento e gestão do uso e da ocupação do território, o Município fica dividido em 20 (vinte) Macro zonas, de acordo com suas características urbanas, ambientais, sociais e econômicas diferenciadas, em relação à política de desenvolvimento urbano, assim denominadas como: I – Macro zona Insular Um - MZI-01; (...) e XX – Macro zona Continental Vinte - MZC-20; e o Art 10. Para o Município de São Vicente fica estabelecido que o conjunto de abarramento é formado por 45 (quarenta e cinco) bairros, delimitado no anexo I - Planta de Abarramento, em escala 1:15.000, e descrito no anexo II - Descrição do Perímetro dos Bairros, com as seguintes denominações: I - Centro; II - Gonzaguinha; (...) XLIV - Acaraú e XLV - Paratinga.

⁴⁹ SÃO VICENTE/SP. Lei Complementar 917/2018. Ar. 24. A política urbana do Município deverá garantir a equidade e justiça social e promover a cultura de paz, nos termos do "Programa Cidades Sustentáveis" no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, visando: (...) V - garantir o direito à habitação e aos equipamentos sociais em condições socioambientais de boa qualidade; Art. 95. O Município poderá coordenar a implantação de Operações Urbanas Consorciadas - OUC (...III - implantação de programas de Habitação de Interesse Social - HIS, de Habitação de Mercado Popular - HMP e Habitação de Mercado - HM, cujos percentuais serão definidos nas leis específicas das Operações Urbanas Consorciadas - OUC;

⁵⁰ SÃO VICENTE/SP. Lei Complementar 917/2018. Art. 137. A Política Municipal de Habitação tem como princípio a moradia digna como direito e vetor de inclusão social, garantindo um padrão e habitabilidade com inserção urbana que permita o atendimento pelos sistemas de infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e equipamentos públicos, que assegurem o exercício pleno da cidadania.

nacionais; b) HIS 2: destinada a famílias com renda bruta igual a 3 (três) até 7,5 (sete e meio) salários mínimos nacionais.

Espera-se que a urbe se aproxime da meta 11.3 da ODS 11 da Agenda 2030 da ONU (2015)⁵¹. Contudo, complexo é o cumprimento desta meta supracitada da ODS 11 pela urbe vicentina, quanto a uma moradia inclusiva, segura, resiliente e sustentável que deverá proporcionar aos seus moradores, rede de água e esgoto, coleta de lixo, tamanho adequado para a quantidade de moradores, segurança física e de sua estrutura, garantia do Estado de que seus moradores poderão chegar às suas casas de forma segura, transporte público, ser edificada em locais protegidos de enchentes e desabamentos. E de modo mais abrangente, a moradia adequada deverá estar próxima a escolas, lazer e saúde.

Neste passo, importante contemporizar como o município vicentino vem se relacionando com o Estado de São Paulo e com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), nos últimos anos, possibilitando a implementação de melhorias para a política urbana de habitação em São Vicente/SP.

5. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO EM SÃO VICENTE/SP.

Atualmente, o município de São Vicente/SP concentra bolsões de pobreza e de precariedade habitacional grave, localizados em corpos d'água e assentamentos irregulares.

Ao mesmo tempo, o governo municipal possui histórico de realização de intervenção em assentamentos precários, a partir do final da década de 90, tendo como o mais conhecido, as intervenções voltadas à urbanização e regularização fundiária da favela México 70. Outros projetos em execução são: Projeto Jóquei Bairro Cidadão, Sá Catarina de Moraes e o Programa de Regularização Fundiária Sustentável.

Segundo o instituto Polis (2012, p. 24)⁵²:

O município tem avançado consideravelmente na melhoria das condições de habitabilidade das populações ocupantes de assentamentos precários, através das ações integradas de urbanização e regularização fundiária que tem desenvolvido. No entanto, é necessário ampliar o atendimento dos núcleos de assentamentos precários. Atualmente, estão sendo atendidos os Projetos México 70, Jóquei Clube, Sá Catarina e 09 núcleos de assentamentos precários, enquanto o Programa de Regularização Fundiária atende 05 áreas: Rio D'avó, Quarentenário, Comeca, Ponte Nova e Rio Branco. O município

⁵¹ ONU. Agenda 2030. ODS 11. Meta 11.1: "Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, aprimorar as capacidades para o planejamento, para o controle social e para a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todas as unidades da federação

⁵² INSTITUTO PÓLIS. Resumo Executivo de São Vicente. Litoral Sustentável. Disponível em: <<https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Resumo-Executivo-SAO-VICENTE-Litoral-Sustentavel.pdf>> Acesso em 26 mar. 2023.

apresenta 38 assentamentos precários e, portanto, apesar dos bons resultados dos trabalhos desenvolvidos nas áreas citadas anteriormente, o alcance das ações ainda está aquém do necessário, no sentido de que há no município outros núcleos que ainda não receberam intervenções ou as receberam apenas pontualmente.

O avanço na habitação na atual gestão pública municipal vicentina, é um esforço em tornar eficiente a regularização dos imóveis e a entrega de mais moradias para a urbe vicentina. Neste ponto, o município de São Vicente conseguiu concluir o processo de regularização fundiária de um conjunto habitacional, em face do empenho municipal da Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária (SEHAB), com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU (2023)⁵³. O conjunto São Vicente C, que fica na Cidade Náutica, possui 256 moradias que foram entregues a mais de 20 anos.

A parceria entre o poder executivo municipal e a CDHU, está prevista no plano diretor vicentino, e objetivam a regularização de espaços ambientais de moradias na urbe.

E mais, as operações consorciadas para habitação, objetivam também o término de obras e a construção moradias, relacionadas ao “Programa Vida Digna” da CDHU (2023)⁵⁴.

Logo, cumpra-se a finalidade da CDHU (2023)⁵⁵: “executar programas habitacionais em todo o território do Estado, voltados para o atendimento exclusivo da população de baixa renda, atendendo as famílias com renda na faixa de 1 a 10 salários mínimos”.

A CDHU informa o que é o Programa Moradia e Vida Digna (2023)⁵⁶:

Além de promover o atendimento habitacional definitivo, o programa irá retirar uma população em situação de vulnerabilidade do contato direto com os vetores que causam inúmeros doenças transmitidas pela poluição da água, como gastroenterite, amebíase, giardíase, febres tifoides e paratifoide e hepatite A. Com a remoção das ocupações irregulares, o Programa contribuirá para sanear e reduzir os problemas de esgoto e lixo das áreas de palafitas situadas em manguezais do Estuário, que são carregados pelas marés e contribuem para: (a) proliferação de insetos transmissores de doenças como dengue, chikungunya, zica, leptospirose, febre da mordida de rato, peste bubônica, tifo murino, salmonelose, sarnas e micoses; (b) degradação ambiental da região; e (c) morte de uma série de animais marinhos.

⁵³ Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), 2023. A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo é uma empresa do Governo paulista, vinculada à Secretaria Desenvolvimento Urbano e Habitação. Disponível em: < <https://www.cdhu.sp.gov.br/web/guest/institucional/quem-somos> > Acesso em 01 abril, 2023.

⁵⁴ Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), 2023. O Programa Vida Digna consiste em um amplo conjunto de ações e intervenções da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, por meio da CDHU, com foco na remoção e reassentamento de cerca de 3.000 famílias que vivem em palafitas e áreas inundáveis em Cubatão, Guarujá, Praia Grande, Santos e São Vicente. As famílias serão transferidas para novos conjuntos habitacionais a serem construídos nestas cinco cidades da Baixada Santista.

⁵⁵ Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), 2023. Disponível em: < <https://www.cdhu.sp.gov.br/web/guest/institucional/quem-somos> > Acesso em 01 abril, 2023.

⁵⁶ Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), 2023. Disponível em: < <https://www.cdhu.sp.gov.br/web/guest/programas-habitacionais/requalificacao-habitacional-e-urbana/vida-digna> > Acesso em 01 abril, 2023.

Logo, o poder executivo municipal, firmou um convênio com a CDHU para o término das obras no Parque Bitaru II e Rio Branco, demonstrando pelo lado da CHHU que ela intervém no desenvolvimento urbano das cidades, de acordo com as diretrizes da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, em parceria com os municípios que instrumentaliza por lei, a zona especial de interesse social, ora os espaços ambientais na urbe, com o fim de otimizar a gestão urbana para a construção de moradias.

Salienta-se que o município de São Vicente realizou uma concorrência pública n. 10/2020, e que teve seu ato de julgamento em 15 de dezembro de 2020 (SÃO VICENTE, 2020)⁵⁷. Segundo o sitio eletrônico do Jornal Vicentino (2020)⁵⁸ uma empresa privada foi determinada para findar as obras habitacionais no Parque Bitaru II e Rio Branco.

Contudo, a atual gestão pública municipal encontrou empecilhos para dar prosseguimento na execução de moradias (SÃO VICENTE, 2023)⁵⁹:

Com um imbróglgio que perdurava por longo período, a situação foi destravada em pouco mais de um mês pela Secretaria de Habitação de São Vicente (Sehab). O Conjunto Bitaru II é formado por 416 unidades, distribuídas na Fase 1 (224 apartamentos) e Fase 2 (192 apartamentos). A empresa Shop Signs está à frente das obras da Fase 1, com conclusão prevista até o final deste ano. Já a empresa Riostron é a responsável pela Fase 2 do Bitaru e pelos conjuntos do Rio Branco (400 unidades, sendo 200 em cada). Estes dois empreendimentos estavam suspensos, por efeito de liminares concedidas a pedido das empresas derrotadas no processo de licitação. Superada a etapa jurídica, novos prazos foram estipulados para o término das construções. No Rio Branco, 200 apartamentos do Conjunto A foram entregues em 2013. No entanto, posteriormente houve a paralisação dos serviços nos outros dois. A Secretaria de Assistência Social (Seas) está realizando o levantamento de dados das famílias que ocuparam o local de forma desordenada, para cruzar as informações com o cadastro habitacional já existente.

A moradia e habitação como direito humano ambiental, prevista na ODS 11 da Agenda 2030 da ONU foi o enfoque aqui neste texto. A urbe vicentina vem dialogando com através com atores sócio ambientais, articulando-se para o cumprimento de demandas na política urbana na cidade, através de parcerias do município com o governo federal, objetivando a cidade e a comunidade sustentável para as presentes e futuras gerações.

⁵⁷ SÃO VICENTE, 2020. Ato de Julgamento – Concorrência pública n° 10/20 – Processo Administrativo n° 29.721/20 Disponível em: <<https://www.saovicente.sp.gov.br/9220>> Acesso em 31 mar, 2023.

⁵⁸ JORNAL VICENTINO, 2023. A empresa Riostron – Projetos, Construções e Manutenção Ltda será a responsável pela retomada da construção de dois conjuntos habitacionais em São Vicente: o do Jardim Rio Branco, com 400 apartamentos, e outros 192, no Parque Bitaru. A vencedora da licitação receberá R\$ 30,458 milhões pela obra. Serão contemplados com estes apartamentos, famílias cadastradas em programas habitacionais da Prefeitura, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)/ México 70. Disponível em: <<https://www.jornalvicentino.com.br/sao-vice/retomada-das-obras-dos-conjuntos-do-rio-branco-e-bitaru-empresa-e-definida/>> Acesso em 31 mar, 2023.

⁵⁹ SÃO VICENTE, 2023. Disponível em: <<https://www.saovicente.sp.gov.br/10247>> Acesso em 31 mar, 2023.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. O diálogo e a articulação do poder executivo municipal vicentino com outras lideranças da política pública, a parceria entre os entes da administração pública direta e indireta, e as operações consorciadas previstas no Plano Diretor Municipal, podem assegurar avanço positivo para o meio ambiente urbano, e o cumprimento da ODS 11, da Agenda 2030 da ONU, assegurando-se direitos humanos ambientais para moradia e vida digna.

2. No entanto, o município deve: estabelecer parcerias e operações consorciadas entre os entes públicos e privados; realizar a execução do planejamento para as áreas de ocupações especiais de interesse social, construindo moradias para Habitação de Interesse Social; executar na política urbana, os instrumentos legais indutores; e com segurança jurídica, efetivar a regularização de assentamentos na urbe.

3. Os projetos destinados à Habitação de Interesse Social (HIS) devem ser integrados pelos atores socioambientais, sendo eles: Ministério de Desenvolvimento Regional, Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Caixa Econômica Federal, Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional e pelos órgãos estaduais e municipais responsáveis pelas questões urbanas e habitacionais em cada região.

4. Os órgãos municipais responsáveis pela habitação na urbe vicentina devem dialogar com a comunidade, e os demais atores socioambientais, entre eles, a CDHU, para dar solução as moradias subnormais, dando eficiência a política pública habitacional de interesse social para pessoas com baixa renda em São Vicente/SP, conforme o Plano Diretor.

5. Contudo, o município de São Vicente encontra empecilhos externos a sua gestão, para executar o projeto moradia e vida digna, necessitando findar o cadastramento das famílias, superar os conflitos judiciais entre as empresas que disputaram a concorrência pública para o término de moradias no Parque Bitaru II e área continental do Rio Branco, e ainda, definir a execução do andamento de novas obras planejadas para a habitação na urbe.

**O DIREITO À COBERTURA UNIVERSAL DE SAÚDE SOB O OLHAR DA AGENDA
2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, NUMA ESTRUTURA
BASEADA EM DIREITOS HUMANOS**

GABRIELA SOLDANO GARCEZ

Professora permanente da Pós-Graduação Stricto Sensu (mestrado e doutorado) em Direito Ambiental Internacional, da Universidade Católica de Santos.

RENATA SOARES BONAVIDES

Mestre e Doutora em Direito Penal. Advogada criminalista e professora de Direito Penal, da Universidade Metropolitana de Santos – Unimes.

1. Introdução

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (parte do Conselho Econômico e Social da ONU - ECOSOC), da Organização das Nações Unidas (ONU), no Comentário Geral de nº. 14¹, especificou o conteúdo do direito à saúde.

Os principais desafios associados à implementação deste direito humano têm sido abordados em várias grandes iniciativas de políticas internacionais e parcerias globais. A Agenda 2030 dá agora um importante contributo para a concretização deste direito, porque obriga expressamente à comunidade internacional a implementação da proteção social e a garantia da proteção universal da saúde. Isso porque, se tomarmos como referência o número absoluto de pessoas atualmente afetadas por violações de direitos humanos, encontra-se no direito à saúde a grande lacuna entre o que é legalmente exigido e o que é efetivamente implementado na prática².

De acordo com as últimas estimativas da Organização Mundial da Saúde (OMS), menos da metade da população mundial tem acesso a cuidados médicos básicos completos; todos os

¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. General comment nº. 14, The right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). 2000. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/425041>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

² Ibid.

anos, mais de 100 milhões de pessoas são levadas à pobreza, porque têm de pagar serviços de saúde de seus próprios bolsos.³ Medicamentos essenciais ainda são inacessíveis para a maioria da população global; muitas doenças, muitas vezes fatais, poderiam ser evitadas por cuidados de saúde adequados.⁴

Portanto, o direito humano à saúde (consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, bem como em vários outros tratados globais e regionais) ainda está longe de ser implementado de forma adequada em todo o mundo. Entretanto, houve um progresso considerável na concretização do conteúdo nos últimos anos, vez que relevantes órgãos de direitos humanos da ONU e da Organização Mundial de Saúde (OMS) forneceram valioso trabalho de esclarecimento, bem como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (da ONU, com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS) deu apoio político considerável tanto à proteção social quanto à saúde, o que é de grande importância para a implementação deste direito humano (e de todos os demais direitos básicos, componentes do mínimo existencial), em particular nos países de baixa renda.⁵

Nesta linha de raciocínio, o presente artigo visa (através de uma metodologia crítico-dedutiva, feita por meio de referencial bibliográfico) abordar, primeiramente, o Comentário Geral nº. 14, emitido pelo Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, emitido pela ONU, que analisa a importância do direito humano à saúde. Em seguida, demonstra a necessidade de obtenção progressiva do direito humano e fundamental à saúde, de forma inclusive a obter os demais direitos humanos, de maneira a garantir a dignidade da pessoa humana de forma objetiva e completa. Por fim, indica iniciativas internacionais que fomentam a implementação do direito à saúde, a fim de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da ONU, como forma de responsabilidade da comunidade internacional (de acordo com o ODS 17, que fala em “parcerias globais”).

³ WORLD HEALTH ORGANIZATION. Universal Health coverage (UHC). 2022. Disponível em: <[https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-\(uhc\)](https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-(uhc))>. Acesso em: 14 mar. 2023.

⁴ WORLD HEALTH ORGANIZATION. WHO Health Report 2015: from MDGs to SDGs. Geneva: WHO, 2015. WORLD HEALTH ORGANIZATION. World Health Statistics 2018. Geneva: WHO, 2018. WORLD HEALTH ORGANIZATION, WORLD BANK. Tracking universal health coverage: 2017, Global Monitoring Report. Geneva: WHO, 2017.

⁵ KALTENBORN, M. Overcoming extreme poverty by social protection floors – approaches to closing the right to social security gap. Law Dev Rev 10(2):237–273, 2017.

2. Comentário Geral de nº 14, do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da ONU: a importância do direito humano à saúde

A nível global, as questões relacionadas com o estabelecimento de um sistema global de saúde têm sido debatidas há muito tempo, particularmente em contextos de política de desenvolvimento (bem como acesso ao direito ao desenvolvimento)⁶, mas, recentemente, essas questões ganharam status de direitos humanos.

Isso se deve em parte ao fato de que muito mais atenção tem sido dada aos direitos sociais do que em outros tempos, inclusive em termos de jurisprudência, que dificilmente contesta que a realidade de que esses direitos são tão legalmente executáveis quanto os demais direitos civis.⁷ Ademais, em muitos sistemas jurídicos do Sul Global, os tribunais estão intensamente envolvidos na implementação de garantias internacionais e constitucionais na área de direitos sociais.⁸

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, convocado pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC), órgão sobre direitos humanos da ONU, emitiu o Comentário Geral de nº. 14, no ano de 2000⁹, que definem o que se entende concretamente por “saúde” e, além disso, descrevem as obrigações governamentais associadas a esse direito.

Embora o Comentário Geral do CDESC seja não obrigatório e juridicamente não vinculantes sob o olhar tradicional do direito internacional (uma vez que é considerado um instrumento de soft law para o desenvolvimento da arquitetura e da implementação dos direitos humanos¹⁰), pode ser considerado como a principal fonte para a interpretação de tratados internacionais sobre a matéria (principalmente com relação aos tratados globais, como é o caso do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC, bem como como parte do trabalho de monitoramento do Comitê, e, na literatura jurídica sobre direitos sociais, este é o ponto de partida para uma análise mais aprofundada.¹¹

Assim, sua posição de destaque na doutrina dos direitos humanos se deve, em especial, ao fato de que os representantes no Comitê são especialistas independentes em direitos

⁶ Ibid.

⁷ LANGFORD, M; VANDENHOLE, W; SCHEININ, M; VAN GENUGTEN, W. Global justice, state duties. The extraterritorial scope of economic, social, and cultural rights in international law. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

⁸ KALTENBORN. Op. cit.

⁹ Ibid.

¹⁰ FORSYTHE, D. P. Human rights in international relations. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

¹¹ GOSTIN, L.O. Global health law. Cambridge/London: Harvard University Press, 2014.

humanos, ganhando legitimação política e jurídica por meio do processo de seleção (nomeados para o Comitê pelos Estados-partes pelo período de quatro anos, com possibilidade de reeleição).

De acordo com o Comentário Geral nº 14, os Estados-partes do PIDESC devem respeitar plenamente o direito à saúde em todas as suas atividades, protegê-lo de impedimentos e, garantir condições efetivas de sua implementação (“obrigações de respeitar, proteger e cumprir”).

The right to health, like all human rights, imposes three types or levels of obligations on States parties: the obligations to respect, protect and fulfil. In turn, the obligation to fulfil contains obligations to facilitate, provide and promote.²³ The obligation to respect requires States to refrain from interfering directly or indirectly with the enjoyment of the right to health. The obligation to protect requires States to take measures that prevent third parties from interfering with article 12 guarantees. Finally, the obligation to fulfil requires States to adopt appropriate legislative, administrative, budgetary, judicial, promotional and other measures towards the full realization of the right to health¹²

Assim, o escopo de proteção é muito amplo. Nos termos do artigo 12 (1) do PIDESC, os Estados-partes reconhecem o direito “toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental”¹³; enquanto que o artigo 12 (2), do mesmo documento, estabelece uma lista das medidas que são particularmente importantes para realizar este direito:

As medidas que os Estados-partes do presente Pacto deverão adotar com o fim de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão as medidas que se façam necessárias para assegurar:

- a) A diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento das crianças;
- b) A melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente;
- c) A prevenção e o tratamento das doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras, bem como a luta contra essas doenças;
- d) A criação de condições que assegurem a todos assistência médica e serviços médicos em caso de enfermidade.¹⁴

Uma das principais obrigações decorrentes do art. 12, do PIDESC, é o estabelecimento e aperfeiçoamento dos sistemas nacionais de saúde. Em primeiro lugar, exige-se que os Estados-partes forneçam instalações, bens e serviços de saúde pública, bem como programas

¹² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. General comment nº. 14. Op. cit, parágrafo 33.

¹³ BRASIL. Decreto nº. 591, de 1992 - Promulgação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 14 mar. 2023. Artigo 12 (I).

¹⁴ Ibid. Artigo 12 (II).

governamentais apropriados que assegurem que os elementos básicos para a manutenção da saúde pública que já estão em vigor e/ou disponíveis. Isso inclui, entre outros, o fornecimento de hospitais e outros estabelecimentos de saúde, bem como medicamentos adequados. Além disso, a acessibilidade das unidades de saúde, bens e serviços pertinentes deve ser assegurada para cada pessoa de forma não discriminatória (inclusive em termos financeiros). Outro requisito importante é a aceitabilidade dos programas de saúde, vez que os cuidados de saúde devem ser prestados de acordo com a ética médica e os hábitos culturais; este último aspecto em particular muitas vezes levou o Comitê a revisar os relatórios dos países, a elaborar práticas específicas, como o uso de medicamentos tradicionais e terapias pelos povos indígenas. Os cuidados de saúde também devem ser de qualidade adequada, o que significa que apenas pessoal treinado deve ser empregado e somente medicamentos cientificamente testados devem estar disponíveis.¹⁵ Finalmente, deve ser criado deve ter acesso a recursos judiciais eficazes e apropriados para que o indivíduo possa reclamar juridicamente sobre uma possível violação desse direito.¹⁶

Ademais, ao implementar o direito à saúde, deve-se sempre prestar atenção ao contexto socioeconômico desse direito humano, com relação a fatores como origem, socialização, vida, trabalho e idade, entre outros, que têm impacto na saúde global do indivíduo, conforme o parágrafo 9º, do Comentário Geral:

The notion of “the highest attainable standard of health” in article 12.1 takes into account both the individual’s biological and socio-economic preconditions and a State’s available resources. There are a number of aspects which cannot be addressed solely within the relationship between States and individuals; in particular, good health cannot be ensured by a State, nor can States provide protection against every possible cause of human ill health. Thus, genetic factors, individual susceptibility to ill health and the adoption of unhealthy or risky lifestyles may play an important role with respect to an individual’s health. Consequently, the right to health must be understood as a right to the enjoyment of a variety of facilities, goods, services and conditions necessary for the realization of the highest attainable standard of health.¹⁷

Dessa forma, o cumprimento da obrigação de fornecimento de saúde em sentido amplo engloba o reconhecimento a este direito nas políticas públicas internas de cada Estado-parte do PIDESC (como leitura interpretativa do Comentário Geral), bem como elaborar uma estratégia

¹⁵ KUHLMANN, E; BLANK, R; BOURGEAULT, I; WENDT, C. The Palgrave international handbook of healthcare policy and governance. Basingstoke (Hampshire): Palgrave Macmillan, 2015.

¹⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. General comment nº. 14. Op. cit, parágrafo 59.

¹⁷ Ibid.

de proteção social que inclua um plano de ação, além de estabelecer programas de proteção adequados com o fornecimento de informações de qualidade à população sobre esses programas (para que possam ter acesso efetivo aos mesmos).

3. Realização progressiva dos direitos versus assistência internacional do direito humano e fundamental à saúde global

No Comentário Geral nº 14, os membros do CESCR afirmam que

for millions of people throughout the world, the full enjoyment of the right to health still remains a distant goal. Moreover, in many cases, especially for those living in poverty, this goal is becoming increasingly remote. The Committee recognizes the formidable structural and other obstacles resulting from international and other factors beyond the control of States that impede the full realization of article 12 in many States parties.¹⁸

Com efeito, as pretensões são muitas e de amplo alcance, sendo provável que nem todos os Estados-partes conseguirão atender a todos os requisitos de saúde listados no Comentário.

No entanto, como qualquer outro direito humano social, portanto, os direitos à saúde e à proteção social são limitados pela “cláusula de progressão” do art. 2 (1) PIDESC:

Cada Estado-parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.¹⁹

Esta cláusula, que é importante para a compreensão de todos os direitos sociais²⁰, leva em consideração o fato de que, em particular, os governos dos países de baixa renda muitas vezes não dispõem imediatamente dos recursos financeiros necessários para implementar suas obrigações de direitos sociais. Por isso, o Pacto diferencia entre os Estados que, pela sua força

¹⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. General comment nº. 14. Op. cit, parágrafo 5.

¹⁹ BRASIL. Decreto nº. 591, de 1992. Op. cit.

²⁰ VANDENHOLE, W. Is the right to social protection qualified by a duty to work? In: PARMENTIER, S; WERDMÖLDER, H; MERRIGAN, M. (eds). Between rights and responsibilities. A fundamental debate. Intersentia, Antwerp, p. 85–106, 2016.

econômica, podem garantir aos seus cidadãos um nível de proteção equivalente aos requisitos dos respectivos direitos sociais, e os que ainda não podem fazer.

É o que se chama de obrigação de “realização progressiva”, que, por sua vez, é limitada pelo conceito de “obrigações essenciais” que cada Estado-parte deve cumprir (independentemente de seus recursos econômicos, que, na doutrina brasileira, recebe o nome de “mínimo existencial”²¹), onde está incluído o direito à saúde, vez que seu conteúdo central inclui, entre outros, acesso não discriminatório a cuidados de saúde, alimentação básica adequada e abastecimento de água potável, moradia adequada, acesso a medicamentos essenciais, distribuição equitativa de medicamentos em todos os estabelecimentos de saúde, bens e serviços de saúde e desenvolvimento e implementação de uma estratégia nacional de saúde.²²

Sendo certo que, quando estes requisitos básicos não são atendidos diretamente pelos Estados, estabelece-se a obrigação auxiliar da comunidade internacional, chamada “obrigação extraterritorial”, também decorrente do art. 2 (1), do PIDESC, que exige que os Estados-partes também se envolvam fora do seu território para implementar as disposições do Pacto por meio de cooperação internacional. Ou seja, na medida em que seus recursos financeiros permitirem, os membros mais ricos e influentes da comunidade internacional devem apoiar os Estados mais pobres e necessitados em seus esforços para implementar os direitos essenciais, entre eles à saúde.

4. Iniciativas internacionais para implementação do direito à saúde, a fim de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da ONU

Deve ficar claro, primeiramente, que tais iniciativas estão fundadas numa “abordagem baseada em direitos humanos” (uma vez que, no campo da proteção social, os direitos humanos estão intimamente conectados), que deve ser levada em consideração ao estabelecer sistemas de proteção social, com instrumentos de soft law.²³

²¹ GARCEZ, G. S.; FREITAS, G. P. O Direito Ambiental como elemento integrante do núcleo do mínimo existencial, a fim de garantir os demais direitos da personalidade. *Revista Jurídica CESUMAR*, v. 14, p. 321-339, 2015.

²² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. General comment nº. 14. Op. cit, parágrafo 43.

²³ SEPÚLVEDA, M; NYST, C. The human rights approach to social protection. Helsinki: Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2012.

Além de fornecer uma base sólida para benefícios sociais no sistema jurídico nacional, esta abordagem inclui um foco especial na participação adequada da população em todas as etapas do processo de implementação (legislação, concretização do programa e decisões das autoridades), bem como nos mecanismos de monitoramento que permitem aos atores da sociedade civil e especialmente às pessoas diretamente afetadas detectar deficiências na implementação. O que claramente constitui um sistema de governança, baseado em participação ampliada.²⁴

Na política de saúde global, a questão da cobertura universal de saúde moldou significativamente os debates nos últimos anos, sendo certo que, em 2005, a OMS convidou seus Estados-partes

to ensure that health-financing systems include a method for prepayment of financial contributions for health care, with a view to sharing risk among the population and avoiding catastrophic health-care expenditure and impoverishment of individuals as a result of seeking care; to ensure adequate and equitable distribution of good-quality health care infrastructures and human resources for health so that the insured will receive equitable and good-quality health services according to the benefits package; [...] to plan the transition to universal coverage of their citizens so as to contribute to meeting the needs of the population for health care and improving its quality, to reducing poverty, [...] and to achieving health for all.²⁵

Desde então, várias outras resoluções foram adotadas em nível internacional abordando este direito universal, a fim de que os indivíduos e as comunidades possam receber os serviços de saúde (essenciais e de qualidade) de que precisam sem sofrer dificuldades financeiras, desde a promoção até a prevenção, tratamento, reabilitação e cuidados paliativos, bem como garante, além do mínimo, uma expansão progressiva da proteção à medida que mais recursos se tornam disponíveis em âmbito nacional e internacional.²⁶

Tome-se, como exemplo, de cobertura universal da saúde em termos de parceria internacional a coordenação de esforços, em 2007, de várias partes interessadas para desenvolver sistemas nacionais de saúde, como parte de uma parceria para promoção da expansão da proteção deste direito no Sul Global. Trata-se do pacto conhecido como

²⁴ GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. Governança Ambiental Global: possibilidades e limites. In GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI, Fernando Cardozo Fernandes (coord.). Direito Ambiental Internacional: Avanços e retrocessos. São Paulo: Atlas, 2015.

²⁵ WORLD HEALTH ASSEMBLY. Sustainable health financing, universal coverage and social health insurance (2005), WHA58/2005/REC/1.

²⁶ WORLD HEALTH ORGANIZATION. Universal Health coverage (UHC). Op. cit.

“International Health Partnership” (IHP+), que, além dos Estados-parte signatários, estavam também organizações doadoras bilaterais e multilaterais, parcerias público-privadas globais e fundações privadas.²⁷ Esta aliança cresceu, e, em 2016, tornou-se uma Parceria Internacional de Saúde (conhecida como “UHC2030”) para responder agora à altura aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030, relacionados à saúde e incluir o fortalecimento dos sistemas de saúde já existentes para alcançar a cobertura universal.²⁸

O objetivo central da aliança continua a ser a eficácia universal da saúde, em termos de cooperação internacional para o desenvolvimento, com o uso efetivo de recursos nacionais e internacionais. Não sendo apenas uma espécie de financiamento, mas sim uma “plataforma para discussões sobre saúde global e fortalecimento do sistema de saúde, bem como um local de responsabilidade mútua baseando-se em iniciativas já existentes”²⁹, em que o objetivo central é o trabalho em conjunto de forma eficaz para melhorar a assistência e estabelecer prioridades na estratégia nacional de saúde, bem como a realização das “Avaliações Conjuntas das Estratégias Nacionais de Saúde”, que são realizadas para melhorar a qualidade e a eficácia das estratégias de saúde no nível nacional de forma progressiva.³⁰

Outro exemplo de esforços internacionais na obtenção do direito universal à saúde é a tentativa de uma “Convenção-Quadro sobre Saúde Global”³¹ (em inglês: Framework Convention on Global Health - FCGH), a fim de assegurar a prestação universal de cuidados de saúde através de mecanismos e instrumentos de governança global, com o objetivo de coordenar melhor as atividades internacionais no setor da saúde por meio de um instrumento juridicamente vinculante de acordo com o Direito Internacional, especificando as obrigações dos Estados e outros atores não estatais (mas, de toda forma, transnacionais) para implementar iniciativas de desenvolvimento relacionados à saúde (em particular, sobre o ODS nº. 3), fortalecendo a base estruturante dos direitos humanos no que se refere a saúde, bem como de

²⁷ UHC2030. History. s/d. Disponível em: <<https://www.uhc2030.org/about-us/history/>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

²⁸ Ibid.

²⁹ INTERNATIONAL HEALTH PARTNERSHIP. IHP+ Guidance note: Development of a country compact. 2008. Disponível em: <https://www.uhc2030.org/fileadmin/uploads/ihp/Documents/Results__Evidence/HAE_results__lessons/IHP%2B_Compact_Guidance_Oct_2008.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.

³⁰ INTERNATIONAL HEALTH PARTNERSHIP. 6th IHP+ Steering Committee Meeting. 2016. Disponível em: <https://www.uhc2030.org/fileadmin/uploads/ihp/Documents/About_IHP_/mgt_arrangements_docs/Steering_Committee_as_of_2014/SC_VI/IHP__Note_for_the_Record_Sixth_SC_meeting_April_2016.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.

³¹ FCGH. Alliance. s/d. Disponível em: <<https://fcghalliance.org/about/about-the-fcgh-alliance/>>. Acesso em: mar. 2023.

forma interdisciplinar com proteção em outras áreas humanas essenciais (como comércio, proteção da propriedade intelectual, propriedade, entre outros).³²

Os principais instrumentos dessa convenção-quadro incluem padrões obrigatórios (e objetivos, portanto verificáveis) para a implementação e financiamento de metas de saúde, bem como o envolvimento da sociedade civil em todos os processos de tomada de decisão relevantes (num verdadeiro sistema de governança participativa).³³

Sem dúvida, uma convenção-quadro cuidadosamente elaborada contendo requisitos legais precisamente formulados³⁴ seria uma grande vantagem, não apenas do ponto de vista da governança global, mas também da contribuição importante para o debate sobre a constitucionalização do direito internacional (ou seja, da internacionalização dos direitos humanos), que se trata de um assunto transversal que abrange várias subáreas do direito internacional, demonstrando o papel relevante e normativo dos direitos humanos básicos.

Vale ressaltar, por fim, que, claramente, este projeto é ambicioso e grandioso, dependendo de consenso para a sua formulação, principalmente no que tange a criação de novas leis internacionais vinculantes.

5. O direito à cobertura universal de saúde e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: responsabilidade da comunidade internacional

Desde 2015, os apelos globais para ampliar a cobertura de saúde tornaram-se parte integrante da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável³⁵, através dos ODS. Tome-se, como exemplo, o ODS 1.3 que afirma: “Implement nationally appropriate social protection systems and measures for all, including floors, and by 2030 achieve substantial coverage of the poor and the vulnerable”.³⁶

³² HOFFMANN, S.J.; ROTTINGEN, J.A. Dark sides of the proposed Framework Convention on Global Health’s many virtues: a systematic review and critical analysis. *Health Hum Rights J* 15 (1), p. 117–134, 2013.

³³ FCGH. Alliance. Op. cit.

³⁴ TOEBES, B. The framework convention on global health: considerations in light of international law. *Glob Health Gov* IX(1), p. 7–23, 2015.

³⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. s/d. Disponível em: <<https://sdgs.un.org/2030agenda>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

³⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – GENERAL ASSEMBLY. Resolution adopted by the General Assembly on 25 september 2015. Disponível em: <chrome-

O que, por conclusão, torna este direito humano essencial uma questão chave na nova Agenda de objetivos e metas globais a serem alcançadas até 2030, não apenas como uma ferramenta importante no combate à pobreza (ODS 1.1, 1.2, 1.5), mas também a base para cuidados de saúde adequados e segurança alimentar (ODS 1.5, 2.1, 2.2, 3.4, 3.8), para a coesão social (ODS 10.2), para a redução da desigualdade (ODS 4.5, 5.1, 5.4, 10.1, 10.4), por contribuir para a inclusão das pessoas no campo de trabalho (ODS 8.5, 8.6), entre outros.³⁷

Dessa forma, a cobertura universal de saúde também recebe alta prioridade na Agenda 2030.

Vale ressaltar que, houve progresso significativo na saúde global no período entre 2000 e 2015, especialmente nos setores explicitamente identificados como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM 4: “reduzir a mortalidade infantil”, ODM 5: “melhorar saúde materna” e ODM 6: “combater o HIV/AIDS, malária e outras doenças”).³⁸ Entretanto, até hoje, ainda existem deficiências graves nos cuidados gerais de saúde em muitos países em desenvolvimento e países recém-industrializados.

Por esta razão, a Agenda 2030, mais uma vez, aborda questões de política de saúde de forma cuidadosa, listada no ODS 3 (“Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages”), convocando os Estados-parte para: para “Achieve universal health coverage, including financial risk protection, access to quality essential health-care services and access to safe, effective, quality and affordable essential medicines and vaccines for all” (conforme a meta 3.8, do ODS 3)³⁹.

Nesse sentido, como acontece com a maioria dos direitos sociais, o direito à saúde pode ser alcançado com o fornecimento de recursos financeiros e técnicos substanciais. Daí, a Agenda 2030 enfatiza que, antes de mais nada, cada país tem a responsabilidade primária de atingir os objetivos de desenvolvimento, incluindo os ODS 1.3 e 3.8 (aqui citados). Ou seja, é tarefa do respectivo governo nacional implementar essas metas, e, por meio disso, as demais

extension://efaidnbmnnnibpcajpegglefindmkaj/https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement>. Acesso em: 14 mar. 2023.

³⁷ Ibid.

³⁸ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Agenda 21 – global. s/d. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

³⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – GENERAL ASSEMBLY. Op. cit.

correspondentes obrigações de direitos humanos por meio de atos legislativos apropriados, bem como programas universais de saúde e políticas sociais.⁴⁰

Vários países mostraram que são capazes de desenvolver seus sistemas sociais e de saúde para atender aos direitos humanos básicos, o que demonstra avanços notáveis recentes, com o lançamento de esquemas de transferência de renda para o combate à pobreza extrema (inclusive parcialmente financiados por doadores particulares).⁴¹ Além disso, alguns países já estabeleceram com sucesso programas nacionais de atenção básica à saúde, como, por exemplo, China, Colômbia, Ruanda e Tailândia.⁴²

No entanto, diversas lacunas globais de saúde tornam óbvio que um grande número de Estados tem dificuldades em disponibilizar os fundos necessários disponíveis dentro de seus próprios recursos financeiros para alcançar as metas mencionadas (seja por falta de vontade política, seja por pública, com o objetivo de priorizar as estratégias com o objetivo de expandir os programas de proteção social).

Exatamente por conta disso, a Agenda 2030 enfatiza que:

We emphasize that international public finance plays an important role in complementing the efforts of countries to mobilize public resources domestically, especially in the poorest and most vulnerable countries with limited domestic resources. An important use of international public finance, including official development assistance (ODA), is to catalyze additional resource mobilization from other sources, public and private. ODA providers reaffirm their respective commitments, including the commitment by many developed countries to achieve the target of 0.7 per cent of gross national income for official development assistance (ODA/GNI) to developing countries and 0.15 per cent to 0.2 per cent of ODA/GNI to least developed countries.⁴³

O desenvolvimento dos sistemas de saúde tem recebido recentemente apoio de meios financeiros e técnicos de organizações nacionais e internacionais e de outros países, objetivando um orçamento de cooperação para o desenvolvimento, tendo em vista que surtos de epidemias

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ BASTAGLI, F; HAGEN-ZANKER, J; HARMAN, L; BARCA, V; STURGE, G; SCHMIDT, T. Cash transfers. What does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features. London: Overseas Development Institute, 2016.

⁴² WORLD BANK. Going universal: how 24 countries are implementing universal health coverage reforms from the bottom up. Washington DC: The World Bank, 2015. Disponível em: <[http://documents.worldbank.org/curated/en/936881467992465464/pdf/99455-PUB-Box393200B-OUO-9-PUBDATE-9-](http://documents.worldbank.org/curated/en/936881467992465464/pdf/99455-PUB-Box393200B-OUO-9-PUBDATE-9-28-15-DOI-10-1596-978-1-4648-0610-0-EPI-210610.pdf)

28-15-DOI-10-1596-978-1-4648-0610-0-EPI-210610.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.

⁴³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – GENERAL ASSEMBLY. Op. cit.

e pandemias (por exemplo, Ebola e Zika) em países em desenvolvimento também representa uma ameaça para as pessoas que vivem em países industrializados.⁴⁴

Portanto, a construção de sistemas eficazes voltados a este direito humano é do interesse de todos, pois facilita a proteção de saúde de forma eficaz e transfronteiriça, apesar da relutância da comunidade internacional de doadores residir no fato de que os programas de proteção social serem, pelo menos em parte, investimentos cujos efeitos são mais prováveis de serem obtidos a médio e longo prazo e, portanto, parecem menos urgentes do que outros projetos financiados pela assistência ao desenvolvimento.

Não se deve esquecer, no entanto, que os programas de proteção social desempenham um papel importante não só no combate à pobreza, mas também para a obtenção de muitos outros objetivos da Agenda 2030 (funcionando como uma “ponte”, um “meio” na obtenção dos outros ODS, como menciona a meta de nº. 1.3 já mencionada).

Assim, especialmente no contexto de eventos globais recentes (como os desastres relacionados ao clima – secas, furações, fortes tempestades, desabamentos, terremotos; a crise dos refugiados – ao oferecer oportunidades de atendimento, de segurança e de escape da extrema pobreza por meio de programas básicos de assistência social; e, claro, a pandemia do coronavírus), a importância crescente de programas de saúde que cubram todo o ciclo de vida dos indivíduos torna-se claro, numa tentativa de proteção dos meios de subsistência e de qualidade de vida, o que implica, claramente, em dignidade da pessoa humana.

Portanto, a revitalização da “Parceria Global”, contida no ODS 17 (que afirma “Strengthen the means of implementation and revitalize the Global Partnership for Sustainable Development”⁴⁵), é de grande importância para a proteção social global, pois significa, em última análise, a obtenção de maiores esforços substanciais e necessários (inclusive com a criação de um fundo global que pudesse ajudar os países a estabelecer ou ampliar seus sistemas de proteção social)⁴⁶, além dos programas de cooperação para o desenvolvimento. Pois, sem o apoio de parceiros estrangeiros, muitos governos (principalmente do Sul Global) terão

⁴⁴ MOON, S; OMOLE, O. Development assistance for health. Critiques, proposals and prospects for change. *Health Econ Policy Law*, n. 12, p. 207–221, 2017.

⁴⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – GENERAL ASSEMBLY. Op. cit.

⁴⁶ KALTENBORN, M. Global social protection. New impetus from the 2030 Agenda for Sustainable Development. In: Stiftung Entwicklung und Frieden (ed). *Global Governance Spotlight 7/2015*. 2015. Disponível em: <https://www.sef-bonn.org/fileadmin/SEF-Dateiliste/04_Publikationen/GG-Spotlight/2015/ggs_2015-07_en.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.

dificuldades para financiar a proteção social básica, incluindo serviços essenciais de saúde para seus cidadãos.

6. Conclusão

6.1. No Comentário Geral nº 14, o CDESC especificou com precisão o conteúdo do direito à saúde. Ao mesmo tempo, em que os principais desafios associados à implementação desse direito humano foram abordados em várias iniciativas políticas internacionais importantes, bem como em parcerias globais (abordadas no artigo).

6.2. Atualmente, a Agenda 2030 traz uma importante contribuição para a concretização do direito à saúde, ao dispor expressamente a necessidade de contribuição em parcerias globais para a implementação de forma universal.

6.3. Ao mobilizar os esforços necessários para uma parceria global (ODS 17) formaliza um documento internacional (ainda que de soft law) voltado aos direitos humanos básicos, para a implementação do direito ao desenvolvimento (principalmente na vertente sustentável).

6.4. A Agenda 2030, da ONU, contribui assim para o fomento e fortalecimento do espírito da solidariedade global, através de governança e participação ampliada, o que é de crucial importância para a obtenção dos ODS e metas, transformando o mundo para melhor (conforme o lema da própria Agenda).

FRATERNIDADE, MORADIA E DESASTRES: UM ESTUDO SOBRE AS DEFINIÇÕES DE COMPETÊNCIAS

MÁRIO TALLES MENDES PASSOS

Graduando em Direito Centro Universitário de Brasília – UniCEUB e Bolsista do Programa de Iniciação Científica da FAP-DF

MARIANA BARBOSA CIRNE

Doutora e Mestre em Direito, Estado e Constituição (UNB), Procuradora Federal (AGU) e Professora do Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional (IDP)

1. Introdução

Essa tese avalia as competências constitucionais em situação de desastres, no intuito de concretizar o direito social à moradia digna a partir do princípio da fraternidade e da solidariedade¹.

Estudar esse tema é importante porque desastre é um tema difícil, complexo e de múltiplas abordagens² que demanda um olhar a partir dos vulneráveis, que são aqueles que mais sofrem com a mudança climática.

38.996 (trinta e oito mil novecentos e noventa e seis) desastres ocorreram no Brasil, de 1991 a 2012³. Estima-se que 8.8 milhões de pessoas tiveram que se deslocar no Brasil em função de desastres, de 2000 a 2017⁴. Apesar do tamanho do desafio, as definições de competências para tratar de desastres não parecem muito claras para lidar com essa situação

¹ BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

² CARVALHO, Délton Winter de; DAMASCENO, Fernanda Dalla Libera. *Direito dos desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013; ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030*. Genebra: ONU, 2015. Disponível em: https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf.pdf. Acesso em: 4 abr. 2023.

³ CEPED - UFSC. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres - Universidade Federal de Santa Catarina. *Atlas Brasileiro de Desastres Naturais: 1991 a 2012*. 2. ed. rev. ampl. Florianópolis: CEPED UFSC, 2013. Disponível em: <https://s2id.mi.gov.br/paginas/atlas/>. Acesso em: 13 mar. 2023.

⁴ DIAS, Luciana Laura Carvalho Costa. *Os deslocados internos vítimas do rompimento da barragem do fundão: Contribuição à constituição de um marco regulatório interno a partir da doutrina de Direitos Humanos*. 320 f., il. Tese (Doutorado em Direito)—Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2020.

grave e atual⁵. O art. 23, inciso IX, da Constituição de 1988⁶, definiu que a melhoria das condições habitacionais é comum aos entes da federação. Como ocorre essa operacionalização, no entanto, permanece não sendo simples.⁷ Percebe-se, assim, a relevância social e jurídica do debate aqui tratado.

O Art. 6º da Constituição garantiu o direito à moradia, mas este parece ainda distante de concretização, especialmente caso se almeje que essa materialização ocorra de forma digna⁸.

Diante desse contexto, a pergunta que desafia essa tese é a seguinte: Quem é competente para lidar com desastres no intuito de concretizar o direito à moradia em uma sociedade pautada na fraternidade?

Para respondê-la, o trabalho está dividido em quatro partes. Na primeira delas, será materializado o marco teórico da pesquisa, visto que a leitura deste estudo de pauta nos princípios da fraternidade e da solidariedade⁹. Em seguida, haverá espaço para o direito à moradia. Na terceira parte, o objeto de estudo será a dignidade da pessoa humana no contexto do direito à moradia. Por fim, na última parte, trava-se o debate sobre as competências constitucionais em situação de desastres.

A linha de raciocínio usada no trabalho foi a dedutiva. A corrente teórica-metodológica desta pesquisa foi a jurídico-dogmática com o intuito de concretizar os direitos fundamentais constantes da Constituição de 1988. O estudo se pauta em pesquisa do tipo aplicada, voltada a soluções de problemas sociais, de cunho qualitativo, que se valeu dos procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e levantamento de dados

⁵ DE CARVALHO, D. W. AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A FORMAÇÃO DO DIREITO DOS DESASTRES. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí- (SC), v. 18, n. 3, p. 397–415, 2013. DOI: 10.14210/nej.v18n3.p397-415. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/5130>. Acesso em: 4 abr. 2023.

⁶ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 3 abr. 2023.

⁷ DAMACENA, Fernanda Dalla Libera; CARVALHO, Délton Winter. O Estado Democrático de Direito Ambiental e as catástrofes ambientais: evolução histórica e desafios. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, v. 18, n. 2, p. 470-494, 2013.

⁸ ONU - ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão dos Direitos Humanos. *Direitos econômicos, sociais e culturais*: relatório do Relator Especial sobre à moradia adequada como componente do direito a um adequado padrão de vida, Miloon Kothari; adendo à missão ao Brasil. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/a_pdf/r_relator_onu_miloon_khotari_moradia1.pdf. Acesso em: 13 mar. 2023.

⁹ BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012; LIMA, Bárbara Santiago de. *Regularização fundiária solidária: uma análise da incidência do princípio constitucional da solidariedade no processo de regularização de imóveis urbanos*. Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.23925/2596-3333.2020v2i1a10>. Acesso em: 4 abr. 2023.

O objetivo deste trabalho foi descrever os problemas de definição de competências constitucionais na situação de desastres para com isso propor uma interpretação a partir da fraternidade que contribua com a efetividade do direito à moradia digna. Explicado o itinerário do trabalho, passa-se ao seu desenvolvimento.

2. Princípios da fraternidade e da solidariedade

Para que haja uma coesão na sociedade é necessário que exista um equilíbrio dos valores humanistas e os comandos estabelecidos pela Constituição Federal. Sendo assim, o direito é a melhor ferramenta para dirigir as condutas estatais para a construção de uma sociedade mais tolerante e inclusiva. Nesse sentido, deve-se fixar mandamentos a serem seguidos pelos atores públicos e sanções impositivas para aqueles que resistem tais mandamentos¹⁰.

O humanismo vem como um vértice para a construção da democracia em seu aspecto social, político e econômico, uma vez que a democracia fraternal se caracteriza pela posituação de ferramentas para a defesa dos menos favorecidos economicamente, a preservação da natureza, uma conciliação entre o pluralismo político concomitante a uma sociedade mais tolerante e aberta.

Diante de todo este quadro, é importante acrescentar que a democracia e o humanismo se impõem como uma simbiose indispensável, uma vez que o direito se coloca como meio para se alcançar o humanismo na vida. Dessa forma, o humanismo coloca valor jurídico a ser seguido e respeito na construção de políticas públicas para a efetivação de direitos fundamentais previstos na Constituição da República, participação do povo em audiências públicas e todas as ações que visam garantir o bem-estar social por meio do direito¹¹.

Em outras palavras, o poder deve surgir de baixo para cima, ou seja, deve seguir o interesse da maioria do povo por estar posicionado na base da organização hierárquica social. Isso significa tirar a população da submissão figurativa da cena democrática e colocá-la como protagonista das situações de decisão que têm um impacto direto na sua forma de viver. A democracia é o pilar essencial para a edificação de uma comunidade participativa, solidária e socialmente inclusiva¹².

¹⁰ BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

¹¹ Idem.

¹² Idem.

Ainda que esteja positivado na Constituição Federal em seu art. 4º¹³, há uma desproporcionalidade entre o que está positivado na ordem jurídica e o que é colocado em prática. Diante de tal desacordo procedimental, faz-se necessário cristalizar e ressaltar a força normativa da constituição que visa atingir a eficácia das normas constitucionais na realidade, mas também como força ativa inerente ao poder da Constituição¹⁴. A Constituição não deve ser colocada em um espaço de meras pretensões jurídicas, mas sim de concretização de direitos fundamentais. Portanto, a Constituição deve se colocar como meio dirigente para se chegar a uma realidade concreta aprazível ao povo¹⁵.

No art. 3º, III, da Constituição Federal, está presente o princípio da solidariedade que tem uma vinculação com a estruturação de uma sociedade justa, e, devido a isso, coloca-se como um importante vetor diretivo para a concretização do direito social à moradia para a população economicamente precarizada. Sendo este princípio uma das bases para que outros direitos sejam efetivados¹⁶.

Outrossim, a solidariedade como princípio não deve ser entendida como uma simples atitude dotada de empatia ou moralidade, mas sim como uma manifestação axiológica prevista na Constituição que deve ser respeitada e acatada. Por conseguinte, o princípio da solidariedade possui uma extensa relevância, posto que garante os demais princípios positivados na Constituição, tais como direito à moradia e dignidade da pessoa humana¹⁷. Entendida essa premissa principiológica, passa-se ao direito em questão.

3. O direito à moradia

Os direitos sociais são decorrentes da luta da sociedade ao longo dos tempos, sendo firmados em diversas circunstâncias, não surgindo de forma simultânea. A partir da positivação gradativa de tais direitos, houve uma classificação em dimensões, ao passo que todas estas podem coexistir não podendo uma dimensão excluir a outra. Os direitos sociais, também designados direitos de segunda dimensão, representam a transição do Estado Liberal para o Estado Social, tendo em consideração que havia a primazia dos direitos individuais como os

¹³ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 3 abr. 2023.

¹⁴ HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*, Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris Editor, 2004.

¹⁵ BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

¹⁶ LIMA, Bárbara Santiago de. *Regularização fundiária solidária: uma análise da incidência do princípio constitucional da solidariedade no processo de regularização de imóveis urbanos*. Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.23925/2596-3333.2020v2i1a10>. Acesso em: 4 abr. 2023.

¹⁷ Idem.

civis e políticos e uma atuação mínima do Estado tendo como símbolo a Revolução Francesa. Entretanto, com o advento da Revolução industrial com os graves problemas sociais em vigor, foi necessária uma atuação de maior protagonismo do Estado para garantir melhor condição de vida aos necessitados, com a finalidade de sanar problemas oriundos das desigualdades sociais¹⁸.

As Constituições da contemporaneidade ocuparam-se de positivar os direitos sociais com o objetivo de garantir um estilo de vida mais favorável aos que mais necessitam. O Brasil se alinhou a esta tendência em seu art. 6º¹⁹. No que se refere ao direito à moradia, mais precisamente mediante a Emenda Constitucional nº 26, de 10 de fevereiro de 2001, que inseriu a moradia no rol dos direitos sociais previsto no artigo mencionado²⁰.

O direito à moradia mostra-se essencial ao ser humano como pertencimento da pessoa a uma comunidade. Apesar da inserção tardia de tal direito ao art. 6º, imprescindível à dignidade da pessoa humana, este direito já era implicitamente previsto no ordenamento, haja vista a sua presença em tratados internacionais de direitos humanos em que o Brasil faz parte. Como exemplo, pode-se citar a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, no art. XXV: “Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários [...]”²¹.

A moradia como direito passou a ser prevista por outros tratados de teor internacional como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, promulgado pelo Brasil por intermédio do decreto 592/1992. Este tratado, em seu art. 11, enfatiza que o direito à moradia é parte integrante de uma condição de vida digna e ainda determina que os Estados membros devem lançar mão de medidas substanciais para a consecução de tal direito. Ademais,

¹⁸ FONTENELLE, Adriana Morato. *A regularização fundiária urbana do "condomínio" Porto Rico, Santa Maria, Distrito Federal, como essencial ao cumprimento do direito social à moradia digna e adequada*. 2017. 151 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/12422>. Acesso em: 2 abr. 2023.

¹⁹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 3 abr. 2023.

²⁰ TESHIMA, Márcia; PONA, Everton Willian. Do Direito de Laje: uma visão mitigada do direito de propriedade ao direito à moradia. *Revista Argumentum - Argumentum Journal of Law*, v. 12, p. 45-76, 2019. Disponível em: <http://201.62.80.75/index.php/revistaargumentum/article/view/1067>. Acesso em: 2 abr. 2023.

²¹ ONU - ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão dos Direitos Humanos. *Direitos econômicos, sociais e culturais: relatório do Relator Especial sobre a moradia adequada como componente do direito a um adequado padrão de vida*, Miloon Kothari; adendo à missão ao Brasil. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/a_pdf/r_relator_onu_miloon_khotari_moradia1.pdf. Acesso em: 13 mar. 2023

esta matéria não se relaciona tão somente com os estados-membros do tratado na esfera do Direito Internacional Público, mas sim como norma integrante do ordenamento jurídico brasileiro, em virtude do art. 5º, §3º, o qual determina que os tratados de direitos humanos que forem aprovados pelo Congresso Nacional, terão a equivalência de uma Emenda Constitucional se aprovados em dois turnos, por três quintos dos seus membros²².

A adição do direito à moradia ao rol do art. 6º reivindica do Poder Público um constante exercício de viabilizar o acesso das populações à moradia digna, a um lar seguro e estável, portanto, uma habitação que proporcione a eficácia e a concretização do princípio da dignidade humana, sendo este a base do Estado Constitucional brasileiro²³.

O problema relacionado ao direito à moradia não tem a ver com falta de espaço, mas sim com a manutenção da desigualdade e a concentração de riqueza no país. Apesar de o art. 5º, XXIII, e art. 182, §2º, ordenarem que a propriedade cumpra a sua função social, e o Estatuto da Cidade e a Constituição estabelecerem instrumentos para que os donos de imóveis abandonados ou inutilizados façam o uso adequado e consciente dessas propriedades, ainda assim não há uma mudança substancial de atuação em decorrência da dependência de diligências dos municípios²⁴.

O direito à moradia não pode ser subsumido ou visto como um mero direito à propriedade. Dessa forma, os planejamentos que tenham como fim a concretização do direito à habitação podem efetuar de variadas formas, tais quais mediante “a construção de habitações, subsídios para a aquisição de imóveis, aluguel social, regulação do mercado imobiliário, dentre várias outras”²⁵. Os altos preços dos imóveis e aluguéis têm gerado a chamada gentrificação, que afeta diretamente o modo de viver de vários moradores, forçando-os a mudar-se para áreas longínquas da sua rotina, afetando o seu modo de vida, inclusive tendo impactos no direito à locomoção.

Ademais, outra solução em voga no debate acerca da concretização ao direito de moradia, em cenário global, tem sido a propositura da fixação de um limite de valor máximo

²² FONTENELLE, Adriana Morato. *A regularização fundiária urbana do "condomínio" Porto Rico, Santa Maria, Distrito Federal, como essencial ao cumprimento do direito social à moradia digna e adequada*. 2017. 151 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/12422> . Acesso em: 2 abr. 2023.

²³ TESHIMA, Márcia; PONA, Everton Willian. Do Direito de Laje: uma visão mitigada do direito de propriedade ao direito à moradia. *Revista Argumentum - Argumentum Journal of Law*, v. 12, p. 45-76, 2019. Disponível em: <http://201.62.80.75/index.php/revistaargumentum/article/view/1067> . Acesso em: 2 abr. 2023.

²⁴ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

²⁵ Idem, p. 270.

de aluguel para conter os efeitos da especulação imobiliária. Esta delimitação tem como objetivo mitigar os impactos causados pela gentrificação em diversas regiões²⁶.

O direito à moradia, em suma, precisa de uma atuação constante do Estado para a sua efetivação, já que somente o texto da norma não é o bastante para a sua materialização. Nota-se que há dificuldade e grandes obstáculos para tanto. Estes obstáculos podem ser observados com facilidade no âmbito urbano, principalmente no que tange às áreas ocupadas pela população de baixa renda²⁷.

No Direito Constitucional, quando se trata do acesso à moradia ou a qualquer outro direito, não é possível abster-se de mencionar a dignidade humana. Nessa perspectiva, não é só uma casa para morar que é necessário; é imprescindível que todas as necessidades intrínsecas a sua dignidade sejam contempladas, como o direito à saúde, à alimentação, ao emprego, à locomoção e ao lazer²⁸.

A Constituição Federal de 1988 ratifica no art. 23, inciso IX, que é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios a promoção de programas de moradia e o aperfeiçoamento das condições de habitação e saneamento²⁹. A Constituição atribui aos municípios, por meio do art. 30, inciso VIII, desenvolver o gerenciamento territorial da cidade, a ocupação e parcelamento do solo urbano³⁰.

Entendidos esses pontos, no tópico seguinte passa-se a qualificar esse direito a partir da dignidade humana.

4. Dignidade da pessoa humana no contexto do direito à moradia

A dignidade da pessoa humana, expressamente prevista no título dos princípios fundamentais, reconhece que o Estado deve exercer as suas funções em prol do povo e não o

²⁶ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

²⁷ TESHIMA, Márcia; PONA, Everton Willian. Do Direito de Laje: uma visão mitigada do direito de propriedade ao direito à moradia. *Revista Argumentum - Argumentum Journal of Law*, v. 12, p. 45-76, 2019. Disponível em: <http://201.62.80.75/index.php/revistaargumentum/article/view/1067>. Acesso em: 2 abr. 2023.

²⁸ FIGUEIREDO, Vanessa Aguiar; APOLINÁRIO, Marcelo Nunes. O acesso e exigibilidade ao direito à moradia na perspectiva do constitucionalismo dirigente: accès et exigences au droit au logement du point de vue du constitutionnalisme directif. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 7, n. 16, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/rcj.v7i16.784>. Acesso em: 2 abr. 2023.

²⁹ RODRIGUES, Maria Rita. *Gestão de risco de desastres: Implicações da governança sob o panorama das reformas legislativas*. 2018. 205 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica;) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.bdt.uerj.br:8443/handle/1/9424>. Acesso em: 2 abr. 2023.

³⁰ BRITO, Edno Honorato de. *O direito à moradia em ocupações informais—um estudo de caso da área ocupada pelas famílias do movimento dos atingidos pelo desastre de 2008 em Blumenau—SC*. 2018. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/22475>. Acesso em: 10 mar. 2023.

contrário. Ademais este princípio se impõe com autonomia na ordem constitucional como valor geral e fundamental³¹.

Com o reconhecimento da dignidade da pessoa humana no art. 3º, III, da CF, houve o reconhecimento de sua inseparável e indissolúvel ligação com a democracia, os direitos fundamentais como sustentáculo do Estado Constitucional³².

A dignidade da pessoa humana seria a qualidade imanente ao ser humano que o torna digno de apreço por parte do Poder Estatal e da comunidade, resultando, nesse sentido, em um conjunto de direitos e de deveres que garantam para a pessoa o afastamento de condições existenciais degradantes, assim como a salvaguarda de condições de existência satisfatórias para uma vida com saúde, além da execução de direitos que possibilitem uma melhor participação nas decisões que tenham impacto na sua permanência em sociedade³³. Materializa-se, portanto, em conjunto com o princípio da fraternidade³⁴ endossado neste trabalho.

A moradia, como fator intrínseco à dignidade da pessoa humana, não pode ser diminuída por qualquer indivíduo. Pelo contrário, é necessária a reiteração da moradia vista como um direito humano e fundamental. Este direito deve ser juridicamente tratado como inalienável, mas também sob uma perspectiva humana e social³⁵.

No contexto da pandemia, a dignidade e os direitos de um significativo número de pessoas foram afetados em decorrência da falta de um lar para poder seguir a política do isolamento social para a preservação da saúde e da vida. Nesse contexto, a colocação da propriedade como um bem consumível ao invés de um direito socialmente exigível juridicamente e protegido politicamente é um enorme problema³⁶.

De outra parte, faz-se necessário ressaltar a resistência ideológica de uma parcela dos agentes políticos, e também da sociedade, fundamentando-se na noção de que os direitos sociais devem ser afastados e não concretizados. A histórica dicotomia entre os direitos civis e sociais ensejou o ponto de vista que descredibiliza os direitos sociais, inferiorizando-os como meras

³¹ SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*: na Constituição Federal de 1988. Livraria do Advogado Editora, 2021.

³² Idem.

³³ Idem.

³⁴ BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

³⁵ EUZÉBIOS FILHO, Antonio. O valor imensurável do direito à moradia. *Psicologia e Moradia: Múltiplos olhares sobre a questão habitacional*, p. 35-43, 2019. Disponível em: <https://crpsp.org/uploads/impresso/2666/KAJRgcfX-yaQ2VlgYHx8v0FpRfWgXY88.pdf#page=36> . Acesso em: 2 abr. 2023.

³⁶ DOS SANTOS, Paulo Junio Trindade; DE MARCO, Cristhian Magnus; MÖLLER, Gabriela Samrsla. Impactos da pandemia no direito à moradia e propostas para a proteção desse direito em tempos de crise: da urgência de se repensar a moradia para além de um objeto de consumo. *Revista de Direito da Cidade*, v. 13, n. 2, p. 775-819, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/52800>. Acesso em: 2 abr. 2023.

normas legais³⁷. Nessa conjuntura, ao reduzir o direito à moradia a um bem de consumo, isso repercute na dignidade do povo, uma vez que o direito a uma habitação se torna sujeito a um valor de compra definido pela indústria dos imóveis. A ideia de um direito social à moradia, colocado em uma posição de bem a ser comprado decorre de um modelo de Estado firmado na estrutura capitalista, em que os interesses privados sempre estão em uma posição superior em relação aos coletivos e a inserção dos pobres somente por meio da cultura do consumo, merece ser repelida³⁸.

Partindo do pressuposto de que a dignidade da pessoa coloca o direito em um espectro exigível, haveria uma taxatividade constitucional ao Poder Público para que este proporcione o cumprimento dos direitos fundamentais sociais. Tal garantia vem com o pressuposto de que se faz imprescindível o respeito a outros direitos inerentes à pessoa humana como o direito à vida, uma vez que “o postulado de que viver sobrepõe o ato de existir, exigindo a plenitude de uma vida digna”³⁹. Neste tópico, portanto, espera-se que esteja definida a obrigatoriedade desse direito. No próximo tópico, passa-se ao cerne desta pesquisa: a definição de competências diante de desastres.

5. Competências constitucionais em situação de desastres

O preceito normativo deve estar determinado para um certo fim, e para várias pessoas, em um sistema que viabilize o ato de evitar desperdícios, sejam eles de ordem financeira ou de trabalhos, e a eficiência das ações do Estado. Este sistema é constituído por meio das fixações de repartição de competências para os entes da federação. A divisão das competências, conforme um instrumento previsto na Constituição Federal de 1988, abrange os deveres, a cada situação estipulada em matéria que lhe seja específica⁴⁰.

No que se refere à gestão de riscos, a Constituição se utiliza de uma composição específica com a finalidade de operacionalizar a divisão de competências no contexto de possíveis desastres. Assim sendo, faz-se necessário especificar que conforme disciplinado no art. 22, legislar a respeito de defesa civil é competência privativa da União⁴¹.

³⁷ Idem.

³⁸ Idem.

³⁹ VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. *A regularização fundiária urbana como concretização do direito fundamental à habitação*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Porto, Porto, 2019). Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/126135/2/384896.pdf> . Acesso em: 1 abr. 2023, p. 19.

⁴⁰ RODRIGUES, Maria Rita. *Gestão de risco de desastres: Implicações da governança sob o panorama das reformas legislativas*. 2018. 205 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica;) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.bdt.uerj.br:8443/handle/1/9424> . Acesso em: 2 abr. 2023.

⁴¹ Idem.

Outrossim, também é encargo da União, de acordo com determinação dos artigos 21 e 43, §2º, IV e §3. da Constituição Federal de 1988⁴², a defesa em situações de calamidade pública, e a instauração de verbas e repasses para que as áreas socialmente hipossuficientes tenham uma recuperação, mais precisamente em situações de desastres naturais mais recorrentes no contexto brasileiro, sendo estes, a seca ou inundações.

É importante destacar que o art. 21, da Constituição Federal de 1988, tratou ainda da competência exclusiva da União, ao passo que o art. 22 se refere à competência privativa da União instituir legislação referente à defesa civil⁴³. A competência exclusiva não admite delegação para outros entes federativos, de forma que a matéria possa ser cuidada unicamente pela União. Caracteriza-se, portanto, por ser uma competência material, ao ter uma ligação com as ações e as práticas atribuídas para a consecução de interesses e das finalidades das políticas públicas. Em contrapartida, há a possibilidade de a competência ser delegada em termos legislativos. De forma originária, a competência legislativa é destinada à União, entretanto, a Constituição autoriza que seja delegada para os outros entes federados, desde que não faça distinções e de utilize de lei complementar, o que jamais ocorreu⁴⁴. Poderia parecer que a competência estaria resolvida no âmbito da União, mas há outros dispositivos que apontam para um caminho diferente.

Isso porque a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios possuem competência comum para resguardar direitos sociais e fundamentais, bem como competência para atuação da defesa civil mediante os órgãos que a compõem⁴⁵.

Buscando organizar essa atuação, a Lei 12.608, de 10 de abril de 2012, consolidou a PNPDEC (Política Nacional de Proteção e Defesa Civil)⁴⁶. Tal lei organizou o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil. Segundo essa norma, a gestão de riscos e as respostas para a prevenção de desastres naturais se pautam em

⁴² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm . Acesso em: 3 abr. 2023.

⁴³ Idem.

⁴⁴ RODRIGUES, Maria Rita. *Gestão de risco de desastres: Implicações da governança sob o panorama das reformas legislativas*. 2018. 205 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica;) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.bdt.uerj.br:8443/handle/1/9424> . Acesso em: 2 abr. 2023.

⁴⁵ MACHADO, Jefferson Luiz; PRATTS, Edupércio. Competência das instituições públicas em desastres: direitos individuais versus limitações de direitos. *Revista Ordem Pública*, v. 9, n. 1, p. 13-31, 2016. Disponível em: <https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/107/126> . Acesso em: 2 abr. 2023.

⁴⁶ BRASIL. *Lei 12.608, de 10 de abril de 2012*. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112608.htm . Acesso em: 11 mar 2023.

cinco intuitos: prevenir, mapear, monitorar, alertar e responder aos desastres. Em seu art 2º, reiterou a determinação constitucional de que todos os entes federados adotem medidas capazes de reduzir os riscos de desastres. Exigiu, ainda, que os desastres sejam prevenidos. Para tanto, elencou as competências atinentes aos Municípios no art. 8º, inciso VII, com destaque para a realização de vistorias em edificações e áreas e de risco, e, quando for necessário, a evacuação das pessoas inseridas em áreas de risco ou de edificações vulneráveis em uma forma de intervenção preventiva⁴⁷.

Além disso, existem outras disposições preventivas dos municípios. No art. 3º-B, da lei 12.340/2010, determinou que quando existir a possibilidade de desastres, o Município irá adotar ações para a prevenção de riscos, dentre elas, obras de segurança e se for necessário a realocação da população ocupante da área de risco para um local seguro. Falou, ainda, da inspeção do local, da produção de um laudo técnico que demonstre situação de potencial risco à integridade física das pessoas ocupantes, e no caso de notificação de remoção que esta deve vir acompanhada do laudo técnico, assim como as opções, quando oportuno, ofertadas pelo poder público para a garantia de moradia digna⁴⁸. Esta lei ainda trouxe preceitos sobre o repasse de verbas da União para as entidades e órgãos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o escopo de efetivação de ações preventivas em áreas de risco de desastres, solução e recuperação para áreas afetadas por desastres sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil⁴⁹. Em outras palavras, a norma definiu um protagonismo municipal que não necessariamente conseguirá ser alcançado, a depender da maturidade institucional deste ente federativo.

No âmbito da Constituição Federal, o art. 144, §5º, atribuiu ao poder público a tarefa de propiciar a proteção da população em relação à incolumidade pública. Assim sendo, a Constituição, no mencionado parágrafo, trouxe um rol de responsabilidades atribuídas aos agentes encarregados de resguardar a segurança pública, delegando ao Corpo de Bombeiros Militar a atribuição de efetuar os exercícios de defesa civil. Os Corpos de Bombeiros Militares fazem parte do poder Executivo estadual ou distrital e são integrantes da Administração Pública Direta. Os seus deveres foram estipulados pela Constituição, além das normas do Distrito

⁴⁷ MACHADO, Jefferson Luiz; PRATTS, Edupércio. Competência das instituições públicas em desastres: direitos individuais versus limitações de direitos. *Revista Ordem Pública*, v. 9, n. 1, p. 13-31, 2016. Disponível em: <https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/107/126> . Acesso em: 2 abr. 2023.

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ PEREIRA, Aparecida Veloso; BARBOSA, Fernando Cordeiro. Aspectos jurídicos relativos às desocupações de moradias em áreas de risco em decorrência de desastres. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 41, 2014. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/151>. Acesso em: 9 mar. 2022.

Federal e dos Estados a que façam parte⁵⁰. Incluiu-se, com isso, uma gestão que está na seara dos Estados.

No que tange ao planejamento das cidades, e ao desenvolvimento urbano, a Constituição dispôs no art. 182 que estas atribuições serão de competência dos municípios, mediante diretrizes estabelecidas no Plano Diretor, o qual deve ser aprovado pelas câmaras municipais, sendo obrigatório para cidades que possuam mais de 20 mil pessoas. Diz o texto que as propriedades cumprem a sua função social quando atende aos requisitos expressos no Plano Diretor⁵¹. Além disso, o Estatuto da Cidade ampliou esses instrumentos, ao tratar das cidades que fazem parte de regiões metropolitanas, agrupamentos urbanos e áreas de turismo, assim como âmbitos introduzidos em áreas de atividades ou empreendimentos com expressivo impacto ao meio ambiente em esfera regional ou nacional⁵².

A Lei 12.608/2012 passou a exigir no plano diretor a inserção no cadastro nacional de municípios com âmbitos passíveis à ocorrência de inundações bruscas, deslizamentos de significativo impacto ou desastres hidrográficos e geológicos análogos. Há também a exigência do mapeamento das áreas suscetíveis a risco com base em relatórios geotécnicos⁵³.

Está na competência da União prover estudos referentes às causas e as possibilidades de ocorrências de desastres, sua extensão e consequências; apoiar os entes federados no mapeamento das áreas de risco; instituir e manter um sistema de monitoramento de desastres; manter cadastro nacional com o registro dos municípios com risco de desastres; instituir o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil; realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico das áreas de risco, concomitantemente aos riscos biológicos, nucleares e químicos, e produzir alertas sobre a possibilidade de ocorrência desastres, em articulação com os Estado, o Distrito Federal e os Municípios; a fixação de critérios e condições para a declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública; o incentivo da instalação de centros universitários e de núcleos multidisciplinares de ensino permanente, com o fim de gerenciar e executar

⁵⁰ MACHADO, Jefferson Luiz; PRATTS, Edupércio. Competência das instituições públicas em desastres: direitos individuais versus limitações de direitos. *Revista Ordem Pública*, v. 9, n. 1, p. 13-31, 2016. Disponível em: <https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/107/126> . Acesso em: 2 abr. 2023.

⁵¹ RODRIGUES, Maria Rita. *Gestão de risco de desastres: Implicações da governança sob o panorama das reformas legislativas*. 2018. 205 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica;) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.bdt.uerj.br:8443/handle/1/9424> . Acesso em: 2 abr. 2023.

⁵² CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Legislação sobre Meio Ambiente: Ambiente Urbano, Poluição e Gestão de Desastres*: 6ª edição. Edições Câmara, 2020. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=1SzdWAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT31&dq=DOS+DEPUTADOS,+C%C3%A2mara,+Legisla%C3%A7%C3%A3o+sobre+Meio+Ambiente:+Ambiente+Urbano,+Polui%C3%A7%C3%A3o+e+Gest%C3%A3o+de+Desastres:+6%C2%AA+edi%C3%A7%C3%A3o.+Edi%C3%A7%C3%B5es&ots=A2rkeHyTqI&sig=AxydHtnZun6hvOE0atZulqJt4g> . Acesso em: 10 mar. 2023.

⁵³ Idem.

atividades de proteção e defesa civil; fomentar pesquisa sobre eventos deflagradores de desastres; apoio à comunidade docente na elaboração de material didático-pedagógico relacionado ao desenvolvimento da cultura de prevenção de desastres (art. 6º, III, IV, V, VI, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, respectivamente).⁵⁴

A Lei 12.983/2014 incumbiu ao governo o papel de estimular a prevenção como aspecto prevaiente para todos os entes federados, mediante o planejamento, e também evidenciou a importância de tais atos para a celeridade no repasse de recursos para as pessoas acometidas pelo desastre⁵⁵. Tais normas, contudo, nem sempre tem conseguido desatar a dificuldade de definição de competências no contexto de desastres.

O ordenamento jurídico brasileiro precisa tratar dos resultados decorrentes dos desastres naturais, em relação às comunidades atingidas, implantar sistemas de alertas nos meios de comunicação de maior uso e efetividade como, por exemplo, os celulares e rádios com o propósito de prevenir e mitigar os efeitos advindos dos desastres; sempre priorizando um diálogo, interação e cooperação entre os entes federativos, com o escopo de se ter uma política de mitigação e prevenção de maior efeito e, assim, ter-se uma situação menos dispendiosa em relação a uma possível recuperação de um desastre de maneira emergencial. Consequentemente, um aprendizado que tenha uma contribuição mais favorável, tanto para os agentes públicos como para a população afetada pela eventual catástrofe, incluindo-se em uma racionalização dialógica baseada na concordância de verdades advindas do conhecimento científico para um maior avanço e o menor sofrimento humano possível⁵⁶. Para que essa cooperação se realize, parece necessário demarcar em que espaço cada ente federativo deve atuar.

O desenvolvimento da cultura nacional de prevenção aos desastres, destinada a desenvolver a consciência nacional atinente aos riscos desastres no país, atrelado ao estímulo de comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar os desastres, estabelecendo medidas de segurança que previnam desastres em hospitais situados em área de risco, com o oferecimento de capacitação de recursos humanos para as ações de proteção e defesa civil, e o fornecimento de dados e informações para o sistema nacional de informações e monitoramento

⁵⁴ BRASIL. *Lei 12.608, de 10 de abril de 2012*. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112608.htm. Acesso em: 11 mar 2023.

⁵⁵ PEREIRA, Aparecida Veloso; BARBOSA, Fernando Cordeiro. Aspectos jurídicos relativos às desocupações de moradias em áreas de risco em decorrência de desastres. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 41, 2014. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/151>. Acesso em: 9 mar. 2022.

⁵⁶ Idem.

de desastres, são competências da União, dos Estados e dos Municípios (art. 9º, I, II, IV, V, VI).⁵⁷ Outra vez, ocorre aqui um compartilhamento de atuações que nem sempre admite uma atuação coordenada entre os entes da federação.

6. Conclusão

A partir da análise das competências constitucionais em situação de desastres foi possível concluir que:

1. O princípio da fraternidade não deve ser entendido como uma simples atitude dotada de empatia ou moralidade, mas sim como uma manifestação axiológica prevista na Constituição que deve ser respeitada e acatada;
2. A dignidade da pessoa humana colocou o direito à moradia em um espectro exigível, com imposição constitucional ao Poder Público para que concretize tais direitos fundamentais sociais;
3. Os desastres são de competência privativa e exclusiva da União, o que não afasta a atuação cooperativa da União, dos Estados, dos Distrito Federal, e sobretudo dos Municípios, ante a sua competência urbanística. Necessário a definição de prevalência de atuações para resguardar o direito da população vulnerável;
4. A Lei 12.608, de 10 de abril de 2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, buscou organizar as atuações federativas. Trata-se de um avanço, mas somente com a clareza dessa repartição de atribuições a prevenção de desastres poderá se tornar efetiva materializando, com isso, o direito à moradia digna.

⁵⁷ BRASIL. *Lei 12.608, de 10 de abril de 2012*. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112608.htm . Acesso em: 11 mar 2023.

**A URGÊNCIA EM RATIFICAR E INCORPORAR O ACORDO DE
ESCAZÚ AO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO COMO
IMPULSIONADOR DA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS**

ANA MANOELA PIEDADE PINHEIRO

*Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade
do Estado do Pará*

ALTEM NASCIMENTO PONTES

*Professor no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade
do Estado do Pará*

1. Introdução

O Acordo de Escazú consiste em um tratado de direitos humanos, sobretudo ambiental, a nível internacional entre as regiões da América Latina e do Caribe, tendo sido promovido no ano de 2018 e recebido 24 assinaturas dentre os 33 países que compõem ambas as regiões. Em seguida, o acordo foi ratificado por 12 países, porém o Brasil desde o ano de 2018 ainda não fez sua ratificação mediante o seu envio pelo Executivo Federal ao Congresso Nacional, e, desse modo o acordo não foi incorporado ao ordenamento jurídico pátrio¹.

O problema da pesquisa buscou responder qual a finalidade do Acordo de Escazú para o Brasil. O trabalho se justifica pela discussão ambiental que o tema proporciona, tendo em vista que o Acordo de Escazú é tema atual e relevante no que diz respeito ao meio ambiente e sua proteção jurídica, bem como aos direitos humanos, sendo necessário que o espaço acadêmico e científico debata seu conteúdo. Além disso, ainda não há uma ampla discussão sobre o referido acordo no meio acadêmico, contribuindo, desse modo, para as bases da fundamentação jurídica acerca do assunto.

Nesse sentido, a base jurídica constitucional entende que a hierarquia dos tratados internacionais sobre direitos humanos deve observar a previsão do artigo 5º, §3º,

¹MARCHEZINI, Joara; OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo De; RODRIGUES, Karina Furtado. Direitos de acesso à informação ambiental e o acordo regional de Escazú. Revista da CGU, Brasília-DF, v. 14, n. 25, jan.-jun. 2022.

da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), em que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos serão equivalentes às emendas constitucionais, em razão da aprovação em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, observando três quintos dos votos dos respectivos membros². Desse modo, abranger-se-á o Acordo de Escazú quando integrar o ordenamento jurídico pátrio, objeto de estudo dessa investigação, uma vez que se trata de um tratado de direitos humanos.

Alinha-se a isso o fato de que os tratados de direitos humanos que seguem esse processo legislativo constitucional possuem, dentro do ordenamento jurídico pátrio, força de norma constitucional derivada, assim, incorporando-se ao texto da CRFB/1988³. Dentre os tratados internacionais existentes nessa condição, tem-se o total de quatro, sendo a Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoas com Deficiência (Convenção de Nova York), juntamente com o seu Protocolo Facultativo, o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com Outras Dificuldades e a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância⁴.

Assim, os direitos humanos possuem marcas distintas, quais sejam a universalidade que consiste em serem direitos de todos; a essencialidade, uma vez que são indispensáveis; a reciprocidade pois são direitos que sujeitam toda a coletividade; bem como a superioridade normativa ou preferenciabilidade, tendo em vista que são direitos superiores em relação às demais normas⁵. Posto isso, no âmbito internacional se tem os direitos humanos, fazendo parte dessa categoria o direito ao meio ambiente saudável, o que se caracteriza em um meio ambiente limpo e sustentável ao promover a aplicação plena dos acordos multilaterais relativos ao meio ambiente mediante os

² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 abr. 2023.

³ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Processo Legislativo Constitucional. 5 ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. Juspodivm, 2022.

⁴ PEREIRA, Igor. Quais são os tratados internacionais com status de emenda constitucional? Direito Novo, 24 nov. 2022. Disponível em: <https://direitonovo.com/direito-internacional/quais-sao-os-tratados-internacionais-com-status-de-emenda-constitucional/#:~:text=No%20momento%20atual%2C%20s%C3%A3o%20quatro,para%20Facilitar%20o%20Acesso%20a>. Acesso em: 07 abr. 2023.

⁵ RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

princípios do direito ambiental internacional, proporcionando aos defensores do meio ambiente a salvaguarda para desafiar políticas e projetos que destruam o planeta Terra⁶.

Desse modo, no âmbito nacional, discorre-se sobre direitos fundamentais, por se tratar de um conjunto de direitos reconhecidos no sistema jurídico interno de determinado Estado-nação, e quando se trata de um Estado Democrático de Direito – como o Brasil – esses direitos podem ser derivados do plano internacional dos direitos humanos. Portanto, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225 da CRFB/1988, enquadra-se como um direito fundamental para o ordenamento jurídico brasileiro. E uma vez sendo um direito-dever, cabe tanto ao Poder Público quanto à coletividade a sua proteção e defesa, considerado um direito de terceira dimensão⁷.

Posto isso, o objetivo do presente estudo almejou expor qual a finalidade do Acordo de Escazú, juntamente em demonstrar quais são os seus quatro pilares, e, assim tracejar aos leitores o entendimento desse tratado ambiental. Para tanto, utilizou-se da pesquisa bibliográfica em artigos de periódicos, trabalho de conclusão de curso, livros jurídicos de matriz constitucional e ambiental, e comunicados de imprensa; bem como da pesquisa documental com o uso do Acordo de Escazú em suas versões originais em inglês e espanhol, e na versão traduzida ao português, bem como de Carta Aberta, de documentos oficiais expedidos pelo Senado Federal, relatório de morte dos defensores ambientais – mediante o uso de gráfico, resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e na própria Carta Magna de 1988.

2. Violência contra os defensores de direitos humanos voltados ao meio ambiente no Brasil

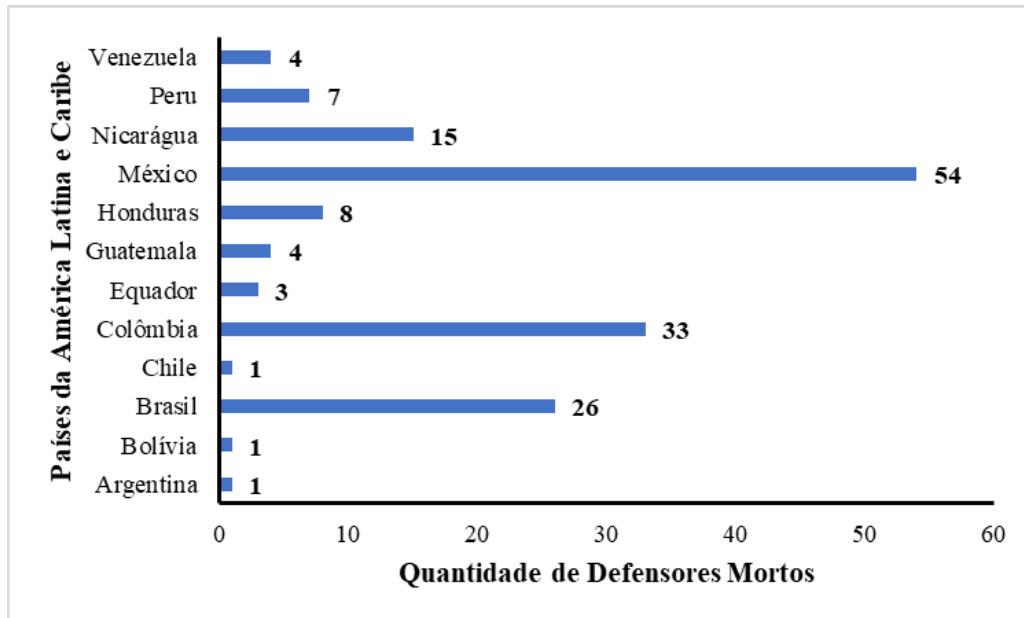
Destaca-se a abordagem sobre a violência que os defensores do direito ao meio ambiente sofrem, sobretudo nos países que abrangem a América Latina e o Caribe. Nesse sentido, conforme a Figura 1 é possível observar a presença de 12 países, onde ocorreram o total de 157 mortes de defensores, no ano de 2021, em decorrência da atuação pelo

⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Momento histórico: ONU declara que meio ambiente saudável é um direito humano. UNEP, 28 jul. 2022. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/reportagem/momento-historico-onu-declara-que-meio-ambiente-saudavel-e-um#:~:text=Momento%20hist%C3%B3rico%3A%20ONU%20declara%20que%20meio%20ambiente%20saud%C3%A1vel%20%C3%A9%20um%20direito%20humano&text=A%20Assembleia%20Geral%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es,alarmante%20decl%C3%ADnio%20do%20mundo%20natural>. Acesso em: 07 abr. 2023.

⁷ SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 44 ed. Salvador: Ed. Juspodivm Coedição Malheiros, 2022.

direito à terra e defesa ambiental. Logo, nota-se que dentre o ranking dos 3 países com a maior quantidade de defensores mortos se encontra o México na primeira posição, seguido pela Colômbia, e em terceiro lugar o Brasil. A quantidade de mortes nos 3 países ao serem somadas resultam em 113, o que corresponde a 71,97% do total das mortes ocorridas durante o ano em questão⁸.

Figura 1 – Gráfico com a quantidade de defensores mortos nos países da América Latina e Caribe durante o ano de 2021.



Fonte: Elaborado por Autores, 2023 com base em Global Witness, 2022.

Alinha-se a isso o fato de que esses conflitos, na maioria dos países, que geram como consequência a morte de defensores são motivados por uso e controle de terras baseado na extração de recursos naturais para fins econômicos, bem como em decorrência de energia hidrelétrica, agronegócio, extração de madeira e pesca. No Brasil, as pessoas que mais sofrem esse tipo de violência são os povos e comunidades tradicionais, dentre indígenas e quilombolas, por isso, deter mecanismos de proteção a esses defensores auxilia tanto na preservação da vida humana quanto de todo o restante do meio ambiente. Fora isso, mais de 85% dos assassinatos dos defensores aconteceram na área da Amazônia⁹.

⁸ GLOBAL WITNESS. Década de resistência: dez anos informando sobre o ativismo pela terra e pelo meio ambiente ao redor do mundo (Relatório). Inglaterra: Global Witness, 2022.

⁹ CONECTAS. Brasil é o país que mais mata ativistas pela terra, de acordo com relatório da Global Witness. 11 out. 2022. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/brasil-e-o-pais-que-mais-mata-ativistas-pela-terra-de-acordo-com-relatorio-da-global-witness/>. Acesso em: 02 abr. 2023.

Destarte, a ratificação e posterior integração do Acordo de Escazú ao ordenamento jurídico nacional, representaria avanços para com a proteção, tendo em vista que a legitimaria no âmbito interno, considerando que o acordo dispõe sobre proteções específicas, as quais buscam impedir que possíveis ameaças contra os defensores se transformem em atentados contra as suas vidas culminando em morte. Desse modo, o acordo proporciona medidas protetivas adequadas e políticas públicas que possibilitem que as pessoas continuem com o seu trabalho protetivo, sem correrem o risco de intimidações ou de morte.

Nesse contexto, a ratificação do acordo, no plano interno, precisa observar o previsto no artigo 84, VIII, CRFB/1988. Desse modo, o Poder Executivo encaminharia o texto do acordo para o Congresso Nacional, para análise e deliberação, pautando-se no sistema de freios e contrapesos, evitando, desse modo uma concentração excessiva de poder ao Chefe do Executivo brasileiro. Após a aprovação e formalização do texto do acordo por decreto legislativo, no plano externo ocorreria a ratificação internacional a acontecer com o consentimento do Estado brasileiro perante os demais signatários. Encerrando-se com a promulgação de decreto presidencial, no plano interno, incorporando o acordo no ordenamento jurídico pátrio, proporcionando-lhe publicidade interna e validade¹⁰.

Logo, a defesa dos direitos humanos representa tanto a consolidação da democracia quanto do Estado de direito, sobretudo o trabalho exercido pelos defensores do meio ambiente, o qual é fundamental quando se refere ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme previsto no artigo 225 da CRFB/1988. Dessa forma, a ratificação do Acordo de Escazú pelo Brasil e posterior inclusão ao ordenamento jurídico brasileiro – seguindo a norma constitucional do artigo 5º, §3º da CRFB/88 – proporcionaria garantias mais reais a esses defensores, tanto para as gerações presentes quanto para as futuras que desempenham essa defesa¹¹.

¹⁰ NUNES, Paulo Henrique Faria. O problema da ratificação e da denúncia dos tratados internacionais no sistema constitucional brasileiro. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Ciudad de México, n. 22, 2010.

¹¹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. CIDH e ONU Direitos Humanos condenam assassinatos de ativistas ambientais e quilombolas no Brasil. OEA, 24 jan. 2022. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2022/017.asp>. Acesso em: 06 abr. 2023.

3. O meio ambiente sob uma perspectiva integradora

A base constitucional, dentro de uma hierarquia normativa, sobre o meio ambiente se concentra no artigo 225 da CRFB/1988, assim, o restante do conjunto normativo deve observar os ditames constitucionais sobre esse tema, para obter validade em termos legais, no que tange ao próprio controle de constitucionalidade¹². Logo, parte-se da previsão contida na CRFB/1988 para a construção da legislação voltada ao meio ambiente, desse modo, os demais regramentos que tratam sobre a temática ao serem produzidos necessitam respeitar essa previsão constitucional, para não recair em possíveis colisões entre as legislações e para que se tenha o diálogo entre as normas de hierarquias diferentes.

Nesse sentido, tratar sobre o meio ambiente é partir de uma linguagem interdisciplinar ao considerar que se faz necessário o seu diálogo com a construção de ideias pautadas nas formações acadêmicas e científicas de distintos profissionais. Logo, sendo inviável a aplicação de políticas públicas de proteção, de participação e acesso à justiça sem a contribuição de juristas, engenheiros, arquitetos, designers, biólogos, biomédicos, químicos, físicos, meteorologistas, dentre outros pesquisadores que tendem a ter suas perspectivas de pesquisa complementadas umas pelas outras, gerando uma verdadeira integração sobre os assuntos ambientais.

Somado a isso, tem-se a atuação da gestão pública, seja da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, uma vez que é competência comum de todos os entes, de acordo com o artigo 23, VI da CRFB/1988, proteger o meio ambiente. Assim como, é dever de toda a coletividade defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, tanto às presentes quanto às gerações futuras, de acordo com o artigo 225, *caput* da CRFB/1988¹³. Assim, faz-se necessário que as gestões públicas de entes distintos mantenham um diálogo construtivo entre si, aplicando políticas públicas que estejam em sintonia.

Desse modo, considera-se meio ambiente a definição mais completa, quando comparada com a Lei Federal n. 6.938/1981, aquela prevista na Resolução CONAMA n. 306/2002, em seu Anexo I, XI como sendo o “conjunto de condições, leis, influência e

¹² LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

¹³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 abr. 2023.

interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”¹⁴. Em vista disso, o ser humano se encontra incluído no meio ambiente, do qual dele faz parte, não estando como uma espécie alheia ao conjunto, seja numa posição superior ou inferior, e sim integrada ao meio em que vive, em razão dos aspectos sociais, culturais e urbanísticos que constituem o meio ambiente, interligado a uma concepção holística.

Nesse contexto, as pessoas, uma vez incluídas na concepção de seres vivos, estão interconectadas ao demais seres e com o próprio valor intrínseco da natureza¹⁵. Assim, ao reconhecer essa interconexão, o ser humano estaria apto a lidar com os desafios ambientais e promover um estilo de vida mais saudável, visando o bem-estar e o equilíbrio para com as demais espécies e componentes do conjunto que integram a definição de meio ambiente. Em sentido semelhante, partindo-se da análise do ordenamento jurídico pátrio, faz-se necessário levar em consideração tanto as leis e regulamentações ambientais, quanto as questões sociais, culturais, econômicas e éticas que interferem no meio ambiente¹⁶.

4. O Acordo de Escazú e seus pilares refletidos para com a proteção dos direitos humanos

O Acordo de Escazú, também denominado como Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, foi adotado em Escazú, cidade da Costa Rica, no dia 04 de março de 2018, tendo entrado em vigor no dia 22 de abril de 2021. A origem do acordo se remete à Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, no Brasil, no ano de 2012, como reflexo da aplicação do princípio 10 da própria Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no qual já se previa o compromisso com os mesmos assuntos tratados no Acordo de Escazú. Nesse sentido, 10 governos da América Latina e do Caribe à época

¹⁴ BRASIL. Resolução n. 306, de 05 de julho de 2002. Brasília, DF: CONAMA, 2002. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=98306>. Acesso em: 09 abr. 2023.

¹⁵ NAESS, Arne. Ecology, Community and Lifestyle. Translated and edited by David Rothenberg. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

¹⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 28 ed. Salvador: Juspodivm, 2022.

manifestaram sua vontade na preparação de um instrumento regional que promovesse o previsto no princípio 10, culminando, então, no acordo¹⁷.

Além disso, o Acordo de Escazú se permeia ao objetivo 13 que consiste na Ação contra a mudança global do clima, dentro do conjunto dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), tendo em vista que a governança ambiental no plano internacional deve construir soluções oportunas que sejam coerentes e participativas ao ponto de abranger suas ações a todos os povos que enfrentam as crises ambientais existentes, que de maneira direta ou indireta sofrem ou contribuem para a mudança do clima no planeta¹⁸. Desse modo, o acordo se constituiria como mais uma ferramenta para que o Estado brasileiro cumpra com o seu dever constitucional de manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado no seu plano interno.

Alinhado a isso, o Acordo de Escazú também é visto como uma oportunidade em avançar na democracia ambiental, bem como no combate à corrupção em matérias ambientais no Brasil, em decorrência do acordo fomentar práticas de governança ambiental, democrática e inclusiva¹⁹. O conjunto normativo brasileiro se constitui de uma legislação avançada, sobretudo em matéria ambiental²⁰, porém, o que não gera óbice para que o Acordo de Escazú possa completar e reforçar essa legislação interna, demonstrando que o Brasil busca se estabelecer diante do cenário internacional como um país que preza pelas boas práticas e integridade em suas instituições públicas e privadas, assim como assume o compromisso na prevenção e responsabilização dos agentes autores de práticas ilícitas contra o meio ambiente ou contra seus defensores²¹.

Verificou-se que o Acordo de Escazú é composto de 26 artigos, distribuídos em objetivos, definições, princípios, disposições gerais, além das previsões sobre os temas centrais, assim como o fortalecimento das capacidades e cooperação entre os Estados membros, e o estabelecimento de um fundo de contribuições voluntárias para financiar a implementação do acordo. Nesse sentido, seus quatro pilares consistem nos direitos de

¹⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Antecedentes. CEPAL, s/ano. Disponível em: <https://acuereodeescazu.cepal.org/cop1/es/antecedentes>. Acesso em: 07 abr. 2023.

¹⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Países da América Latina e Caribe reafirmam Acordo de Escazú para preservação ambiental. ONU Brasil, 25 abr. 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/179122-pa%C3%ADses-da-am%C3%A9rica-latina-e-caribe-reafirmam-acordo-de-escaz%C3%BA-para-preserva%C3%A7%C3%A3o-ambiental>. Acesso em: 08 abr. 2023.

¹⁹ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Acordo de Escazú: uma oportunidade de avanços na democracia ambiental e no combate à corrupção no Brasil. São Paulo: Transparência Internacional – Brasil, 2020. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/111:acordo-de-escazu?stream=1>. Acesso em: 04 abr. 2023.

²⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

²¹ Opcit.

acesso à informação ambiental escrita, visual, sonora, eletrônica ou registrada em qualquer outro formato, previsto no artigo 2, alínea c. Assim como, na participação pública aberta e inclusiva nos processos de tomada de decisões ambientais com prazos razoáveis para que as pessoas consigam participar de forma efetiva, de acordo com o artigo 7, alíneas 4 e 5²².

E ainda, como terceiro pilar, tem-se o acesso à justiça em questões ambientais que envolvam os países da América Latina e Caribe, de acordo com a observância do devido processo legal, com destaque para o oferecimento de mecanismos de apoio a pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, conforme previsão no artigo 8, pontos 1 e 5²³. Assim, visando a cooperação entre as regiões e, dessa forma, contribuir à proteção do direito das pessoas, tanto das gerações presentes quanto das futuras, a fim de que possam viver em um meio ambiente saudável diante de um desenvolvimento sustentável, bem como se sentirem seguras em atuar na defesa e proteção do meio ambiente em suas diversas facetas.

No que refere ao quarto pilar do Acordo de Escazú, visto como uma inovação nas relações internacionais, previsto no artigo 9, trata da proteção dos direitos dos defensores ambientais. Assim, para que esse grupo possa atuar sem ameaças, restrições e insegurança. Para tanto, cada Estado, como parte do acordo se compromete a reconhecer, proteger e promover os direitos à vida, à integridade pessoal, à liberdade de opinião e expressão, de reunião e associação pacíficas, de ir e vir, e o direito de acesso à informação e à justiça aos defensores²⁴.

Desse modo, o acordo, no que tange à proteção dos direitos dos defensores do meio ambiente, inova e agrega a responsabilidade sobre a defesa dos direitos humanos, tendo em vista o desafio nos países da América Latina e Caribe para com o enfrentamento à violência, corrupção e degradação ambiental da biodiversidade existente nesses países. Além de se tornar agravante no momento em que essas violações dos direitos humanos – as quais buscam ser prevenidas, investigadas e punidas em observância da própria redação do Acordo de Escazú, em seu artigo 9, ponto 3 – são deferidas contra grupos

²² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe. CEPAL: Escazú, 2018.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

hipervulneráveis, como mulheres, idosos, adolescentes e crianças, resultando em violência sexual, psicológica ou morte²⁵.

Nesse sentido, os quatro pilares, em que se pauta o Acordo de Escazú, visam que as pessoas possam participar de maneira adequada das decisões sobre os assuntos ambientais que impactam as suas vidas. Assim como, em caso de violação de seus direitos recebam suporte para ter acesso à justiça. Somado a isso, o acordo tem um caráter regional, uma vez que engloba os países da América Latina e Caribe e traz como ponto distinto, quando em comparação a outros tratados de direitos humanos, disposição vinculante para a defesa dos direitos dos defensores ambientais, em decorrência de conter as agressões e violências mais graves que podem resultar em mortes, uma vez que esses tipos de violações fazem parte da realidade dos defensores da América Latina e Caribe, conforme explorado no tópico 2.

Nesse contexto, tem-se ainda os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente distribuídos pelo território brasileiro, uma vez que são constituídos tanto pelos representantes governamentais quanto pela sociedade civil, podendo deter uma composição paritária entre membros. Logo, é possível se observar que nesses conselhos há relação de gestão ambiental juntamente com a participação pública, a qual ocorre pela presença de organizações da sociedade civil no processo de tomada de decisão, e não meramente em caráter consultivo ou fiscalizatório²⁶.

Desse modo, resulta-se em uma cogestão ou gestão democrática participativa, na qual seus membros colaboram nas decisões, para que sejam mais justas e representativas das reais demandas existentes. Esse fator se coaduna com os pilares do Acordo de Escazú, uma vez que a gestão democrática participativa busca garantir a igualdade de acesso à informação e a transparência no processo decisório²⁷. E nesse ponto o acordo poderia, após ratificado e incorporado, ser plenamente integrado às atividades dos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, como forma de fortalecimento das suas próprias bases de funcionamento e garantia dos direitos humanos que estejam interligados com as competências dos respectivos conselhos.

²⁵ TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; ALVES, Felipe Freitas de Araújo; APPROBATO, Ana Patricia Ribeiro; FLOREZ, Mercedes Arriaga. O Acordo de Escazú instrumentalizando a proteção aos defensores dos direitos humanos na América Latina e Caribe. Revista Panorâmica, Pontal do Araguaia, v. 34, 2021.

²⁶ TAQUETI, Rômulo Delabianca. Participação social e Meio Ambiente: as contribuições do Acordo de Escazú. TCC (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2022.

²⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 33 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

O Acordo de Escazú elege, ainda, em sua redação um conjunto de princípios para que guiem a sua implementação. Portanto, no artigo 3 é possível notar que se constituem em 11 princípios, dentre os quais faz parte o princípio da vedação ao retrocesso, da prevenção, da precaução e da equidade intergeracional²⁸, estando incorporados também na doutrina jurídica de direito ambiental brasileira²⁹. Desse modo, esses princípios se coadunam com o posicionamento do Brasil no cenário dos direitos humanos relativos às questões ambientais, transparecendo um diálogo, interno e externo às relações internacionais, que preza pelo uso sustentável dos recursos naturais, a conservação da diversidade biológica, o reconhecimento da mudança climática e a resiliência aos desastres.

Dessa maneira, o acordo em estudo possui como finalidade para o Brasil, enquanto Estado independente e que se orienta pela prevalência dos direitos humanos, nos termos do previsto no artigo 4º, I e II da CRFB/1988, o compromisso com os mecanismos de defesa dos direitos humanos, bem como da transparência e do acesso à informação, sobretudo de processos e procedimentos que envolvam o meio ambiente atrelado à qualidade de vida e ao bem-estar dos seres vivos, assim como da garantia da participação dos atores sociais impactados por determinada ação ou omissão do Estado brasileiro ou de um particular. Assim, conseqüentemente, o Brasil estaria reforçando os fundamentos de sua República Federativa, consoante o artigo 1º, I a III da CRFB/1988, em que se pauta na soberania, cidadania e dignidade da pessoa, fortalecendo, desse modo, a democracia brasileira, tanto no cenário interno para com o seu povo, quanto no âmbito internacional para com suas relações exteriores com os demais Estados-nações.

5. O papel das instituições rumo à incorporação do Acordo de Escazú no conjunto normativo brasileiro

Somado ao exposto, ao se falar sobre riscos da modernização, o debate público se torna a via de conversão de erros em oportunidades de expansão a partir de condições de cientificização reflexiva dada por meio de sistemas de interpretação científica totalmente livres das ideias antigas de proteção à natureza, dando espaço a novas

²⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe. CEPAL: Escazú, 2018.

²⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 23 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2023.

pesquisas que demonstram os verdadeiros efeitos destrutivos para os ecossistemas, como as publicadas no livro *Primavera Silenciosa*, no ano de 1962, por Rachel Carson, em que a bióloga expõe os efeitos nocivos de pesticidas e herbicidas sintéticos à vida de seres vivos³⁰. Assim, os resultados das pesquisas passam a ser absorvidos pelos movimentos de protesto público, pelas organizações da sociedade civil e cidadãos, constituindo-se, desse modo, na cientificização das manifestações³¹.

Posto isso, em sentido semelhante é possível fazer uma relação com a Carta Aberta sobre o Acordo de Escazú encaminhada ao Ministro das Relações Exteriores no ano de 2023, assinada pelo total de 145 organizações da sociedade civil, caracterizando então a sua força, com o intuito de demonstrar que se fazem cientes da relevância da ratificação do acordo no cenário nacional. Na carta, as organizações da sociedade civil denotam o domínio do tema, evidenciando a cientificização das manifestações, sobretudo por explicitarem as violências contra os defensores dos direitos relativos ao meio ambiente, tendo como base dados válidos, além de cobrarem o posicionamento favorável da Presidência da República³².

Alinhado a isso, em consulta à página do Ministério das Relações Exteriores, verificou-se que o Acordo de Escazú se encontra com a sua vigência suspensa no plano interno brasileiro, em decorrência da ausência de ratificação. Dentre os assuntos relacionados ao acordo, tem-se o acesso à justiça e o meio ambiente³³. Consta em dados gerais que a data de celebração do acordo, por parte do Brasil, ocorreu no mês de setembro de 2018, desse modo, o Estado brasileiro observou o previsto no artigo 21 do próprio acordo, quanto ao período para a sua assinatura, bem como no que diz respeito ao local de celebração, qual seja na sede das Nações Unidas em Nova York³⁴, seguindo as formalidades legais pertinentes com a Carta de Plenos Poderes³⁵.

³⁰ CARSON, Rachel. *Primavera Silenciosa*. Tradução Claudia Sant'Anna Martins. 1 ed. São Paulo: Gaia, 2010.

³¹ BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução Sebastião Nascimento. 2 ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

³² HUMAN RIGHTS WATCH. Carta aberta sobre o Acordo de Escazú. Human Rights Watch, 23 mar. 2023. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2023/03/23/open-letter-escazu-agreement>. Acesso em: 02 abr. 2023.

³³ BRASIL. Concórdia. Ministério das Relações Exteriores, 27 set. 2018. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/12216?TituloAcordo=Acordo%20de%20Escaz%C3%BA&tipoPesquisa=1&TipoAcordo=BL,TL,ML>. Acesso em: 03 abr. 2023.

³⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe. CEPAL: Escazú, 2018.

³⁵ Opcit.

Nesse contexto, tem-se ainda, como forma de contribuição ao debate público e, conseqüentemente, dar forças à cientificização das manifestações, a Indicação n. 53/2021, expedida por senador integrante do Congresso Nacional com a finalidade de sugerir ao Ministro de Estado do Meio Ambiente que encaminhasse o Acordo de Escazú à apreciação do Poder Legislativo Federal, para sua posterior ratificação³⁶. Contudo, a referida indicação foi protocolada mediante o Ofício n. 504, na data de 01 de setembro de 2021, sem efeito prático por parte do Poder Executivo Federal³⁷.

Desse modo, destaca-se que foram transcorridos 3 anos entre a assinatura do Brasil no acordo e o encaminhamento do protocolo ao Ministério do Meio Ambiente nacional, ressalvando que o Acordo de Escazú entrou em vigor no dia 22 de abril de 2021 para os Estados-membros que fizeram sua ratificação. No entanto, ainda que não se tenha tido efeito prático com o encaminhamento da indicação do Senado Federal, a conduta contribui para a fundamentação do argumento a favor da ratificação e posterior incorporação ao ordenamento jurídico nacional do Acordo de Escazú.

6. Conclusões Articuladas

6.1 O Brasil como Estado-nação, pautando-se nos princípios da prevalência dos direitos humanos e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, necessita como medida urgente ratificar o Acordo de Escazú, encaminhando ao Congresso Nacional no plano interno, e no plano externo ratificar como signatário.

6.2 Faz-se mister que, considerando a soberania do Brasil e diante de suas relações internacionais, que, em seguida, ocorra a emissão de decreto presidencial – como ato final – para a promulgação e conseqüente incorporação do acordo ao ordenamento jurídico pátrio.

6.3 Propõe-se que o Acordo de Escazú ao ser incorporado no conjunto normativo pátrio, siga os ditames do artigo 5º, §3º, da CRFB/1988, a fim de que tenha status

³⁶ BRASIL. Indicação n. 53/2021. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149619#tramitacao_10200194. Acesso em: 03 abr. 2023.

³⁷ BRASIL. Ofício n. 504. Brasília, DF: Senador Federal, 2021. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9009921&ts=1641229761061&disposition=inline&_gl=1*1bdjr5u*_ga*MTczMDI1NzMC4xNjgwNzk0MjE0*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4MTI0NjA0Ni41LjEuMTY4MTI0Njk2MC4wLjAuMA. Acesso em: 03 abr. 2023.

constitucional equivalente às emendas constitucionais, por se tratar de um tratado internacional de direitos humanos.

6.4 Enquanto a incorporação não se concretiza, entende-se que documentos como a Indicação n. 53/2021 do Senado Federal, e mais recentemente a Carta Aberta ao Ministro das Relações Exteriores, são importantes por demonstrarem que a temática está sendo acompanhada pelas organizações da sociedade civil e pelo próprio Poder Legislativo.

6.5 Sugestiona-se que estudos futuros sejam feitos com o intuito de realizar o levantamento da efetividade do Acordo de Escazú após a sua incorporação, fiscalizando a sua aplicabilidade em prol dos direitos humanos, sobretudo quanto aos direitos referentes ao meio ambiente e a proteção de seus defensores.

RESÍDUOS SÓLIDOS E NOVO MARCO DO SANEAMENTO: UM ESTUDO SOBRE A SUSTENTABILIDADE DA CONCESSÃO DO ATERRO SANITÁRIO DE BRASÍLIA

MARIANA BARBOSA CIRNE

Doutora e Mestre em Direito, Estado e Constituição (UNB), Procuradora Federal (AGU) e Professora de Direito Ambiental (Uniceub)

RENATO GABRIEL ALENCAR DA VEIGA

Graduando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub) e Bolsista do Programa de Iniciação Científica do Uniceub

1. Introdução

Essa tese avalia as mudanças trazidas pelo novo marco de saneamento básico, instituído pela Lei 14.026¹, e seus possíveis impactos nas políticas públicas de resíduos sólidos do Distrito Federal (DF), a partir das premissas de sustentabilidade, pois espera-se que exista um comprometimento socioambiental no momento em que for realizada a concessão do Aterro Sanitário de Brasília (ASB). Por meio de estudo de caso sobre a concessão dos serviços de gestão do ASB, “com a implantação de unidade de triagem mecânica de resíduos, unidade de recuperação energética de rejeitos, adequação da unidade de tratamento de chorume e aproveitamento energético de gases de aterro, além de sinergias com outros gases e materiais”², lançada pelo PMI N° 02/2021 – SEPE³, essa tese analisa a concretização do desenvolvimento

¹ BRASIL. **Lei nº 14.026 de 15 de julho de 2015** - Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.

²SECRETARIA DE ESTADO DE PROJETOS ESPECIAIS. **Esclarecimentos sobre a Concessão do Aterro Sanitário de Brasília**, 21 de março de 2021. Disponível em: <https://www.sepe.df.gov.br/concessao-do-aterro-sanitario-de-brasilia/>. Acesso em: 02 maio 2022.

³DISTRITO FEDERAL. **PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO N° 02/2021 – SEPE**. PMI N° 02/2021. Disponível em: <http://www.sepe.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2021/02/EDITAL-E-ANEXOS-DOPMI.pdf>. Acesso em: 10 maio 2022.

sustentável, conforme as dimensões de Sachs, em suas facetas social, ambiental, territorial, econômico e político⁴.

A sustentabilidade é um princípio fundamental e deve ser garantido pelo Estado⁵. No entanto, com a mudança da gestão pública para uma parceria público-privada, não parece claro se essa nova abordagem traria avanços fora da perspectiva econômica, uma vez que os resíduos sólidos são um bem de valor social. Não bastasse isso, o objetivo das políticas públicas deve assegurar a promoção da cidadania e a emancipação econômica de grupos vulneráveis, a partir da reciclagem e do valor advindo dela, podendo ser comprometida, consideravelmente, a depender da forma de operação do ATB. Com isso, foi averiguado se a nova gestão poderia entrar em contradição com os princípios instituídos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), presente na Lei 12.305⁶, no momento em que, com o decorrer da concessão, ela passe a atuar com base no mais vantajoso para o empreendimento, ou seja, no lucro da atividade, pela própria ideologia da gestão⁷. Desse modo, os resíduos sólidos, materiais descartados com o potencial de gerar renda, que deveriam contemplar grupos vulneráveis e promover o desenvolvimento destes, a fim de diminuir a miséria e a precariedade de suas condições de vida, pode acabar tornando-se mais uma receita para viabilizar empreendimentos, aumentando a concentração de capital, sendo um de seus reflexos a precarização de preceitos presentes nas esferas do desenvolvimento sustentável.

Sabe-se que sem um adequado sistema de saneamento básico, o resultado é a precarização da saúde pública e a degradação ambiental⁸. Isso porque, conforme a Lei 11.445⁹, saneamento básico envolve a prestação do serviço e abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, sendo enfatizado pela lei, em seu artigo 2º, inciso III que sua prestação deve ocorrer “de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente”¹⁰. Esta tese restringe-se a esfera dos resíduos sólidos, com a pretensão de aclarar os

⁴ SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado. In: **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. 2004. p.15-16.

⁵ CALGARO, Cleide; HERMANY, Ricardo. O Direito à Sustentabilidade Local em Ignacy Sachs: Uma abordagem a partir do planejamento estratégico no âmbito das Smart rural communities. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, v. 18, n. 41, 2021.

⁶ BRASIL. **Lei nº 12.305 de 02 de agosto de 2010**. Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

⁷ GAULEJAC, Vincent de. Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social. In: **Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social**. 2007. p. 338-338.

⁸ SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna; VIEIRA, Patrícia Albuquerque. O DIREITO À ÁGUA E AO SANEAMENTO BÁSICO: INTERLOCUÇÕES COM O GARANTISMO DE LUIGI FERRAJOLI. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, v. 18, n. 40, 2021.

⁹ BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Brasília. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato20072010/2007/lei/111445.htm . Acesso em: 22 mai. 2021.

¹⁰ Ibidem.

efeitos das mudanças trazidas pelo Novo Marco de Saneamento Básico, regulamentado pela Lei 14.026, dentro do cenário do Distrito Federal, especialmente, no contexto da concessão do Aterro Sanitário de Brasília (ASB) e seus reflexos no desenvolvimento sustentável, com uma avaliação de possíveis efeitos positivos ou negativos nas diferentes esferas. Por se tratar de um tema sensível, por envolver grupos vulneráveis, mudanças na prestação do saneamento básico e, especialmente, a concretização do meio ambiente ecologicamente equilibrado demonstra-se, nesse estudo, portanto, relevância política, social e jurídica para aclarar o disposto nas novas políticas de resíduos sólidos e suas novas perspectivas.

A partir da análise das políticas públicas de resíduos sólidos, este trabalho analisará se a operação do concessionário estará em conformidade com estes preceitos, uma vez que sua atividade tem o potencial de interferir negativamente na forma que os catadores se relacionam com os resíduos. Por exemplo, na mudança na forma de venda, na disposição final do resíduo e, conseqüentemente, na renda deles¹¹. Sabe-se que trabalhar com o lixo é se sujeitar, em grande parte das vezes, a uma situação de insalubridade devido a produção de gases tóxicos, mau cheiro e vetores de doenças, atração de animais, entre outros fatores que influenciam na proliferação de doenças¹². No entanto, com a implementação de novas tecnologias e triagens mecânicas, possivelmente estes grupos não terão a chance ao menos de garantir sua subsistência, dentro dessas condições, desde que não haja compensações sociais, assim como foi feito no processo de encerramento do lixão da Estrutural. Ou seja, espera-se que esses indivíduos tenham mais oportunidades com melhores condições.

Sob essa perspectiva, deve ser enfatizado a importância do papel dos catadores de materiais recicláveis, sendo esperado uma constante progressão das condições de trabalho para esta categoria, não sua precarização, juntamente da melhora das condições ambientais, que comumente são sacrificadas em prol dos lucros financeiros, por meio de baixos salários, jornadas de trabalho excessivas e da ausência de proteção social¹³. Ao surgir uma nova norma, será visualizado se os catadores, de forma prioritária, foram contemplados com formas eficientes de associação com o concessionário, dentre elas, nas formas de contratação, inserção em centros de triagem, que possa promover um avanço nesse sentido com a possibilidade de

¹¹ BIOGASBRASIL. **Consulta Pública**. 2021. Disponível em: https://www.sepe.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/CADERNO-03-CADERNO-JURIDICO-E-EDITAL-E-ANEXOS_v2.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022

¹² ALMEIDA, Valéria Gentil. **Pessoas residuais e os resíduos das pessoas**: uma análise do desenvolvimento mercadológico do Distrito Federal - DF. 2008. 155 f., il. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

¹³ SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado. In: **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. 2004.

concessão do ASB, pois os catadores são os principais agentes garantidores do retorno dos resíduos sólidos de volta à cadeia produtiva, de forma circular, concretizando a reciclagem dos materiais descartados¹⁴. A partir da reciclagem, eles contribuem na redução dos impactos ambientais relacionados ao Aterro Sanitário ao mesmo tempo em que promovem seu sustento. Ocorre que o trabalho informal de catação não assegura direitos aos trabalhadores, sendo necessário visualizar formas de aumentar o trabalho formal a partir da contratação de catadores organizados ou cooperados para prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, nesse caso, em conjunto da concessão do ASB, em suas atividades.

Neste contexto, as perguntas que desafiam essa tese são as seguintes: A efetivação da concessão lançada pelo PMI N° 02/2021 terá o potencial de trazer ganhos sociais, econômicos, políticos, territoriais e ambientais, concretizando o desenvolvimento sustentável? O novo marco de saneamento básico contribuirá com a garantia de uma concessão que garanta o bem-estar das pessoas envolvidas nas políticas de resíduos sólidos, em especial, os catadores?

Para respondê-las, primeiro foi feita uma análise da fundamentação teórica e normativa sobre resíduos sólidos no DF, a nova lei de saneamento, os catadores e o desenvolvimento sustentável, para se entender melhor o objeto da pesquisa. Na segunda parte, foram analisadas as cinco dimensões do desenvolvimento sustentável sobre esse projeto de concessão. Trata-se de pesquisa aplicada, de cunho qualitativo, que se vale de revisão bibliográfica junto com levantamento documental.

A pesquisa não se aprofundou na necessidade de estabelecer uma concessão, tampouco tentou esgotar o tema. Dentro do grande período de contratação da concessão, em torno de 30 anos, a pesquisa teve como premissa avaliar os possíveis impactos negativos oriundos da prestação do serviço, ouvindo os atores envolvidos, com a hipótese de regresso na demanda socioambiental, de forma incompatível a um desenvolvimento sustentável, caso o concessionário não se comprometa a estabelecer, em seu projeto, uma prestação incluyente e ecologicamente correta do serviço.

2. Resíduos sólidos, catadores e novo marco do saneamento básico

A parte teórica desta pesquisa será desdobrada nos seguintes subtópicos: a) os resíduos sólidos, novo marco do saneamento básico e os catadores; b) o meio ambiente e a gestão do aterro.

¹⁴ SLU, 2021. **Relatório Anual**. Brasília: Serviço de Limpeza Urbana. Disponível em: <https://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-ANUAL-ATUALIZADO.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2022

2.1. Os resíduos sólidos, novo marco do saneamento básico e os catadores

Antes do Distrito Federal possuir um mecanismo de destinação ambientalmente correto dos rejeitos da população, a cidade possuía um dos maiores lixões a céu aberto do mundo, sendo ele o Lixão da Estrutural, o principal depósito de resíduos sólidos até o surgimento do Aterro Sanitário de Brasília¹⁵. É importante ressaltar que a lei específica que trata sobre o tema, especificamente a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei 12.305, esclarece a diferença entre resíduo sólido e rejeito, sendo essa diferença, grosso modo, em um material descartado que é economicamente inviável passar por processos de tratamento ou recuperação, por ter acabado seu potencial de voltar ao ciclo produtivo, conhecido como rejeito, conforme o art.3º, inciso XV, da referida Lei, enquanto, no segundo caso, dos resíduos sólidos, eles têm o potencial de serem reutilizados, a partir das melhores tecnologias disponíveis, a fim de promover a cidadania dos cidadãos ao gerar trabalho, renda etc., conforme o princípio da PNRS, presente no artigo 6º, da Lei supracitada.

Atualmente, especialmente com a vinda do novo marco de saneamento básico, sabe-se que deve haver um mecanismo ambientalmente correto para lidar com o lixo da população, sendo instituído prazos para sua implementação, sendo que, deve ser destinado especificamente os rejeitos, apenas, para este local, pois um dos objetivos da PNRS baseia-se na seguinte premissa: “não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos”. Ou seja, deve ser estimulado ao máximo a circularização do resíduo sólido até que ele se torne um rejeito, sendo que, esse momento é delimitado quando ele perde a possibilidade de ser tratado, dentro das possibilidades viáveis, para que assim, tenha uma destinação ambientalmente correta.

Na época de atividade do Lixão da Estrutural muitas famílias começaram a se estabelecer na região da estrutural, ao redor do depósito de lixo, para exercer a atividade de catação, pois não eram destinados apenas rejeitos, mas também materiais recicláveis que poderiam gerar renda. Em consequência disso, quando houve o processo de encerramento do lixão, além da necessidade de criar um mecanismo de destinação ambientalmente correta, que foi concretizado, conhecido como ASB, em conjunto, foi extremamente necessário estabelecer compensações sociais que pudessem abarcar os catadores dependentes da fonte de renda advinda daquele local. Com isso, no momento em que houve uma mudança drástica no cenário

¹⁵ DE FARIA SAMPAIO, Cecília. **O fechamento do Lixão da Estrutural e a inclusão dos catadores de materiais recicláveis na cadeia formal de tratamento de resíduos sólidos no Distrito Federal**. Brasília: Codeplan, 2020.

dos resíduos sólidos, foram elaboradas algumas compensações compatíveis aos Objetivos de Desenvolvimento sustentável (ODS), por exemplo, a fomentação de treinamento e cursos para a formação de Agentes de Cidadania Ambiental, para geração de empregos formais, desenvolvimento das cooperativas, melhoria na cadeia de reciclagem, enquadrando-se nos ODS 4, 5, 8, 11 e 12, respectivamente.

No entanto, apesar de ter sido elaborado mecanismos de compensação e, alguns deles terem se concretizado, após o fechamento do Lixão a opinião majoritária dos catadores de materiais recicláveis foi de insatisfação, pelo fato de muitas das promessas não terem sido cumpridas, deixando-os com uma expectativa de renda irreal, pois ela não chegava ao valor estimado de R\$ 1.300,00 (mil e trezentos reais), uma vez que existia uma dificuldade de chegar os resíduos nos galpões, somado à dificuldade de atuação nos próprios galpões, já que os catadores foram alocados para trabalhar no local sem a devida instrução para desempenhar a atividade com qualidade¹⁶.

Em apertada síntese, o último processo de transformação do cenário de resíduos sólidos do Distrito Federal deixou sequelas, por sua ineficiência, em consequência da falta de estímulo da coleta seletiva na região¹⁷, sendo esse um fator importante que poderia direcionar mais materiais recicláveis e com maior qualidade, aumentando o potencial de ser reciclado. Com isso, iria aumentar as condições de salário e renda dos envolvidos. Com esses problemas em mente, da falta de intensificação de uma coleta seletiva forte conjugados da inefetividade dos cursos promovidos que não eram compatíveis a realidade de diversos catadores que trabalhavam nos centros¹⁸, deve-se averiguar se a realocação dos catadores, nesse momento, com a concessão do ASB também vai proporcionar uma compensação social insuficiente, precarizando a dimensão social do desenvolvimento sustentável, como da última vez.

Primeiramente, é importante ressaltar que, conforme o texto constitucional, o empreendimento decorrente da concessão do aterro deve se submeter aos objetivos fundamentais da constituição, atentando-se ao desenvolvimento, de forma sustentável, de forma justa e igualitária, para que seja combatida a pobreza e a marginalização de indivíduos em condições de vulnerabilidade, a fim de promover o bem de todos, em consonância com a proteção ambiental, conforme o artigo 3º e seus incisos, em conjunto do artigo 170, incisos VI,

¹⁶ VIEIRA, João Paulo dos Santos. **Do Lixão da Estrutural aos Centros de Triagem de Resíduos**: o ponto de vista dos catadores de materiais recicláveis após o fechamento do lixão. 2019.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

VII, VIII, da CRFB/88¹⁹. Por sua vez, o princípio da ordem econômica visa assegurar a existência digna para todos os cidadãos, dentro do desenvolvimento sustentável, no entanto, por se tratar de normas de eficácia limitada programática é fundamental para a concretização desses objetivos uma postura ativa do Estado no momento de estruturar políticas públicas, estabelecendo leis específicas para abarcar o tema para dar o devido tratamento da situação²⁰.

Ao consultarmos as leis específicas, sendo elas, principalmente, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)²¹ e a Política Distrital de Resíduos Sólidos (PDRS)²², percebe-se uma preocupação especial com a inclusão social dos catadores. Ou seja, em termos de responsabilidade compartilhada dos resíduos sólidos, em matéria de manejo dos resíduos, deve ser compatibilizado os interesses entre agentes econômicos com o social, além de promover a inclusão social e a emancipação econômica dos catadores, uma vez que a concessão do ASB está associada a uma gestão ineficiente, que está prejudicando a sua vida útil²³, por receber resíduos sólidos, o que extingiria a forma ambientalmente correta da cidade. Nesse sentido, iria surgir mais lixões, sendo o objetivo a extinção e a recuperação de lixões e a manutenção das técnicas de disposição final de rejeitos ecologicamente correta. Portanto, o ASB, que tinha expectativa de 20 anos, teve sua vida útil reduzida significativamente²⁴. Ao tentar melhorar sua gestão, a fim de preservá-lo, é imprescindível aliar essa nova gestão com a inclusão social dos catadores, conforme o art. 17 e 30, incisos V e I, respectivamente, a fim de concretizar o objetivo constitucional da erradicação da pobreza em consonância com os preceitos da política específica sobre o tema.

Dito isso, tanto a PDRS como a PNRS estabelecem que deve haver um desenvolvimento das cooperativas, a fim de empoderá-las, ao estimular o agrupamento destes indivíduos, de forma que eles possam estabelecer contratos com o SLU, proporcionando um trabalho formal, sendo resguardado direitos trabalhistas, previdenciários e sua dignidade, sendo que, essas organizações de catadores foram contempladas a serem incluídas, de forma prioritária, em projetos que tratem sobre o ciclo de vida dos produtos. Portanto, conforme

¹⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

²⁰ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 26.ed. São Paulo: Saraiva, 2022

²¹ BRASIL, **Lei nº 12.305 de 02 de agosto de 2010** - Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

²² DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 5.418, de 27 de novembro de 2014**. Dispõe sobre a Política Distrital de Resíduos Sólidos e dá outras providências.

²³ AGÊNCIA BRÁSILIA. **500 toneladas dos resíduos que chegam ao aterro sanitário são recicláveis**, 01 de Dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2021/12/01/500-toneladas-dos-residuos-que-chegam-ao-aterro-sanitario-sao-reciclaveis/>. Acesso em: 08 mai. 2022.

²⁴ METROPOLES. **SEM COLETA SELETIVA, ATERRO SANITÁRIO PERDE 2 ANOS DE VIDA ÚTIL**, 05 de junho de 2022 Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/sem-coleta-seletiva-aterro-sanitario-do-df-perde-2-anos-de-vida-util>. Acesso em: 08 ago. 2022.

diversos artigos, em especial, o art.36, inciso II e o artigo 13, inciso V, da PDRS, em conjunto dos artigos 8º, inciso IV, art. 15, V, 17, V, art. 30, inciso I, da PNRS.

Em seus outros artigos, especialmente os artigos 4º inciso XII e XXVII, 5º inciso IV, 13 inciso V e 14, inciso XI, foi reiterada a necessidade da inserção social dos catadores, o desenvolvimento das cooperativas e das outras formas de organizações dos catadores, a emancipação econômica dos catadores. Percebe-se, com isso, que o papel dos catadores é de grande importância na política de resíduos sólidos do DF. Com a ausência de seus serviços, a situação do lixo estaria ainda mais grave, pelo fato de proporcionarem o retorno desses materiais coletados de volta à cadeia produtiva. A partir da reciclagem eles contribuem na redução dos impactos ambientais²⁵.

A situação dos catadores demonstra um panorama de um cenário complexo, que merece a atenção do Direito. Ao se visualizar genericamente os problemas da má destinação do lixo, estima-se que um dos fatores fundamentais que devem ser proporcionados com a concessão baseiam-se nos seguintes fatores: “melhoria da saúde pública e da qualidade de vida. Aumento da eficiência e sustentabilidade; Valorização e reciclagem de resíduos sólidos; Desenvolvimento econômico-social”²⁶, concordando com os princípios do desenvolvimento sustentável e da ecoeficiência, presentes na PNRS, em seus arts. 6º, incisos IV e V, e 7º, incisos I, IV e VII²⁷, ao buscar conciliar a satisfação das necessidades humanas somados com a redução do impacto ambiental a implementação e aprimoramento de novas tecnologias sustentáveis, a fim de proporcionar uma gestão ambientalmente correta. Portanto, para a concretização do fim dos lixões a céu aberto que colocam em risco a vida de diversas pessoas e a manutenção dos aterros sanitários para garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, é necessário visualizar mecanismos que melhorem a gestão dos resíduos em conjunto da inclusão dos catadores, por serem os mais impactados em relação ao contato com o lixo, ou pela falta dele.

O novo marco do saneamento vem enfrentar um tema difícil, diante das dificuldades que a efetividade desta política pública requer²⁸. Ao surgir uma nova norma, cabe aos

²⁵ SLU, 2021. **Relatório Anual**. Brasília: Serviço de Limpeza Urbana. Disponível em: <https://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-ANUAL-ATUALIZADO.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2022

²⁶ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **GUIA PRÁTICO DE ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS DE CONCESSÃO DE MANEJO SUSTENTÁVEL DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS**. p.158. Disponível em: (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>). Acesso em: 14 abri. 2023.

²⁷ BRASIL. **Lei nº 12.305 de 02 de agosto de 2010** - Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

²⁸ COUTINHO, Diogo Rosenthal et al. **Poder Concedente e Marco Regulatório no Saneamento Básico**. Cadernos Direito GV, v. 2, n. 2, Relatório de Pesquisa n. 10, 2006.

operadores do direito estudar sobre a sua efetividade, formas de implementação e a necessidade de eventuais ajustes.

2.2 *O meio ambiente e a gestão do aterro*

A humanidade, após anos sem o devido compromisso de preservar a natureza, vê-se diante da finitude dos recursos naturais, de modo que passou a ter uma maior conscientização da inviabilidade em dar continuidade aos hábitos atuais de consumo, presentes na sociedade, em detrimento da constante progressão de necessidades da população, e, conseqüentemente, do aumento exponencial dos resíduos sólidos²⁹. Devido à visível escassez dos recursos, foram elaboradas formas de preservação de materiais descartados, para que assim, a produção não fosse feita de forma indiscriminada, mas tivesse como premissa a preservação do que já foi explorado, para que pudesse atenuar a velocidade em que as matérias primas se esgotam a partir de práticas sustentáveis, por exemplo, a reciclagem³⁰.

Em consequência disso, devido a constante exploração do planeta, dos problemas ambientais, mudanças climáticas etc., os debates ambientais foram se tornando cada vez mais relevantes no âmbito internacional, pois a incerteza sobre como a humanidade irá se desenvolver no futuro é uma preocupação que exige uma nova relação com o meio ambiente³¹.

Na metade do século XX, a pauta ambientalista se consolidou, tendo como um dos marcos a “Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente Humano”³², que estabeleceu algumas diretrizes a este respeito. Posteriormente, foi elaborado o Relatório (Our Common Future), cuja proposta visava justamente essa conciliação entre o desenvolvimento e o meio ambiente³³. Nesse momento, surge o alicerce do Desenvolvimento Sustentável, idealizado como uma fórmula que, primeiramente, deve atender às necessidades das gerações presentes, mas sem comprometer a possibilidade das futuras gerações de garantir suas próprias necessidades e se desenvolverem.

Dentro deste entendimento, pode-se analisar o consumo excessivo da sociedade atual e a ineficiência na preservação dos materiais recicláveis dentro dos perímetros urbanos como um dos principais desafios para a concretização de um meio ambiente sustentável, ecologicamente

²⁹ LIRA, Luis de Oliveira. **A questão do lixo no Distrito Federal: impactos e perspectivas**. 2001.

³⁰ KRAUCZUK, Helena Maria. Reciclagem. **FESPPR Publica**, v. 3, n. 1, p. 18, 2019.

³¹ VEIGA, Renato et. al. **AValiação de Impactos Ambientais: Origem, Espécies e Importância**. LEUZINGER, Márcia Dieguez; SOUZA, Lorene Raquel de; CIRNE, Mariana Barbosa (orgs.). **Os 40 anos da Política Nacional de Meio Ambiente**. Brasília: CEUB; ICPD, 2021. p.159-179.

³² SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

³³ BRUNDTLAND, Gro Harlem. **Nosso Futuro Comum**. Relatório Brundtland. Our Common Future: United Nations, 1987.

equilibrado e que consiga atender à necessidade das presentes e futuras gerações. Pois, o aterramento indevido ameaça o meio ambiente equilibrado, atentando a qualidade de vida e a saúde pública, desse modo, evitar esse problema a fim de preservar o meio ambiente é dever de todos, conforme o texto constitucional, especificamente no caput do art. 225³⁴.

Nesse sentido, dentro da perspectiva da preservação do meio ambiente, a PNRS diz que fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos devem contribuir na diminuição do volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados e, caso venham a ser gerados, deve ser estimulado, ao máximo, o seu retorno, para preservar as materiais primas do material descartado antes de ser aterrado, nos termos do artigo 3º e 7º, incisos XVII e II, respectivamente, da referida lei³⁵.

Ao se dirigir o olhar para o aterro sanitário, é importante fazer a devida introdução dessa técnica de disposição final de resíduos sólidos. Conforme a NBR 8419, o aterro sanitário é definido como:

Técnica de disposição de resíduos sólidos urbanos no solo, sem causar danos à saúde pública e à sua segurança, minimizando os impactos ambientais, método este que utiliza princípios de engenharia para confinar os resíduos sólidos à menor área possível e reduzi-los ao menor volume permissível, cobrindo-os com uma camada de terra na conclusão de cada jornada de trabalho, ou a intervalos menores, se necessário³⁶

No Distrito Federal, tal forma de disposição final foi inaugurada no dia 17 de janeiro de 2017, mas o aterro sanitário já sofre com a má destinação dos resíduos. Isso compromete a sua expectativa de vida útil, ante a falta de estrutura que intercepte estes resíduos, por exemplo, programas de coleta seletiva melhor articulado³⁷. No momento, estima-se que 2 anos da vida útil do aterro foi perdida, enquanto, no mínimo, 500 toneladas de recicláveis deixam de ser reutilizadas³⁸. Desse modo, a forma atual da relação com os resíduos sólidos é muito prejudicial, pois se perde tanto na preservação do aterro sanitário, que é a forma de destinação

³⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988

³⁵ BRASIL, **Lei nº 12.305 de 02 de agosto de 2010** - Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

³⁶ Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). **NBR 8849/1985**. Apresentação de projetos de aterros controlados de resíduos sólidos urbanos. 1985. Disponível em: <http://licenciadorambiental.com.br/wp-content/uploads/2015/01/Nbr8.849-NB-844-Apresentac%C3%A3o-de-Projetos-de-Aterros-Controlados-RSU.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2023.

³⁷ FERREIRA, Rafael de Sousa. **Desativação do aterro controlado do jôquei x transferência para o aterro sanitário de Brasília**: análises dos principais aspectos sociais e ambientais. 2018.

³⁸ METROPOLES. **SEM COLETA SELETIVA, ATERRO SANITÁRIO PERDE 2 ANOS DE VIDA ÚTIL**, 05 de junho DE 2022 Disponível em> <https://www.metropoles.com/distrito-federal/sem-coleta-seletiva-aterro-sanitario-do-df-perde-2-anos-de-vida-util>. Acesso em: 08 ago. 2022.

ambientalmente correta, como na ineficiência de transformar os resíduos em renda para as cooperativas do Distrito Federal. Diante disso, vê-se necessário uma nova postura nessa área para que seja possível a concretização desses objetivos e, assim, o desenvolvimento sustentável.

Essa impotência em garantir a preservação do aterro resultou na promoção de estudos para que fosse feito um contrato de concessão do Aterro Sanitário, pois se entende que dessa forma seria feita uma gestão que contemplasse todo o potencial do aterro sanitário³⁹. Uma das dificuldades na gestão está na recuperação dos resíduos indiferenciáveis, que acabam aterrados precocemente como rejeito, assim, o aterro tem sua vida útil comprometida, além dos problemas ambientais e sociais advindos da falta de tratamento desses materiais que poderiam continuar no processo de circularização. Com a concessão, espera-se que os gases gerados no aterro tenham um tratamento adequado e seu biogás explorado, advindo de rejeitos orgânicos, estabelecendo uma gestão proficiente em matéria de recuperação energética, proporcionando uma diminuição nos gastos do Estado na gestão de resíduos, trazendo avanços ambientais, compatível com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável número 07 (ODS 7)⁴⁰.

O aterro sanitário é uma forma ambientalmente correta de destinação dos resíduos sólidos urbanos, mas o ideal na gestão de um aterro sanitário é que exista uma estrutura que encaminhe apenas os materiais que perderam sua utilidade e não podem mais ser reusados de outra forma, no caso, os rejeitos. A destinação incorreta dos resíduos é duplamente prejudicial, dentro da dimensão ambiental, pois ele impacta na vida útil do material, que é finalizada sem atingir seu potencial e, conseqüentemente, ao Aterro Sanitário, por esgotar sua vida útil de forma precoce. Quando não são adotados hábitos sustentáveis, um dos impactos produzidos recaem nos indivíduos mais vulneráveis, no caso, nas diversas pessoas que estão à deriva do sistema, por serem incompatíveis com o mercado de trabalho e com as demandas do consumo, encontram-se em uma condição de impossibilidade de satisfazer suas próprias necessidades, dentro da geração atual, quem dirá das próximas⁴¹.

Pelo fato do sistema de coleta de lixo do Distrito Federal ainda ser ultrapassado, por não ter uma coleta seletiva consolidada ou tecnologia adequada para desviar todos os resíduos

³⁹ SECRETARIA DE ESTADO DE PROJETOS ESPECIAIS. **Esclarecimentos sobre a Concessão do Aterro Sanitário de Brasília**, 21 de março de 2021. Disponível em: <https://www.sepe.df.gov.br/concessao-do-aterro-sanitario-de-brasilia/>. Acesso em: 02 maio 2022

⁴⁰ MUNDO, Transformando Nosso. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. **Recuperado em**, v. 15, p. 24, 2016. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil_Amigo_Pesso_Idosa/Agenda2030.pdf. Acesso em: 20 abr. 2023.

⁴¹ BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2004.

antes de chegarem ao Aterro Sanitário⁴², não há o reaproveitamento de todo material reciclável da população, o que poderia ser solucionado com a adesão de novas tecnologias advindas com a concessão. Ocorre que, mesmo com um cenário ineficiente na gestão dos resíduos, por diversos fatores, a população do DF, majoritariamente, não demonstra insatisfação com a situação a partir de avaliações positivas do sistema de gestão⁴³. Nas condições atuais, é nítido que todos têm responsabilidade pelo ciclo de vida do produto e que se deve propor a melhor destinação dos resíduos sólidos possível para a concretização da sustentabilidade local. Caso contrário, a sociedade irá perceber os reflexos dessa má gestão, além da ambiental, no âmbito social que envolve as comunidades que sobrevivem da atividade de catação e coleta dos resíduos descartados, que, caso não tenha uma gestão adequada, os resíduos podem acabar deixando de gerar renda, aumentando sua escassez.

Fazendo assim, ocorrerá um efeito dominó, no qual os recursos são perdidos pela falta de circularização, fazendo com que se gaste mais matéria prima para criar novos produtos, enquanto os agentes catadores permanecem em uma situação precária pela ineficiência da reutilização do lixo urbano por não serem destinados adequadamente, que poderia ser evitado com a devida separação do lixo, a partir da coleta seletiva, aumentando a renda deles e tornando mais eficiente a reciclagem desses objetos descartados, conforme o interesse dos próprios catadores, principais agentes ambientais⁴⁴.

Com essa ineficiência, os resíduos não exercem seu pleno potencial econômico, desse modo, essas comunidades têm sua vulnerabilidade acentuada, o meio ambiente é cada vez mais degradado, e por fim, uma quantidade considerável de matérias primas são aterradas sem que nós sejamos capazes de aproveitá-las⁴⁵. Em consequência disso, surgiu a logística reversa, no art. 3º, XII, como uma nova ferramenta com o intuito de minimizar o impacto socioambiental resultado da inobservância do grande volume de resíduos que poderiam estar sendo reaproveitados⁴⁶. Sendo este um mecanismo fundamental para evitar grandes lixões, o desequilíbrio ambiental e a produção inconsequente em prol da economia, sendo que ambas não precisam estar em dissonância, pois com um planejamento correto ela pode reduzir os impactos negativos gerados pela exploração agressiva dos recursos naturais de forma que atenda as demandas da sociedade sem interferir nas próximas gerações.

⁴² VIEIRA, 2019, *op. cit.*

⁴³ RENNÓ, Luciano et al. **Nota técnica sobre Avaliação da Qualidade do Serviço de Limpeza Urbana (SLU) no Distrito Federal**. Brasília-DF, 2016

⁴⁴ VIEIRA, 2019, *op. cit.*

⁴⁵ SAMPAIO, 2020, *op. cit.*

⁴⁶ BRASIL, Lei N° 12.305 de 02 de agosto de 2010 - Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

A Lei nº 12.305, que Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelece em seu artigo 54, sobre a implementação de métodos de disposição ambientalmente adequados dos resíduos descartados⁴⁷. No caso do Distrito Federal, optou-se por criar um aterro sanitário com expectativa de comportar os rejeitos da cidade por 13 (treze) anos.

Dentro dos requisitos da Lei, no mesmo artigo supracitado, foi estipulado que, em regra, tais formas de disposição final ambientalmente adequada devem ser implementadas até o dia 31 de dezembro de 2020. Nesse caso, o DF está em conformidade com essa premissa do novo marco de saneamento básico⁴⁸. No entanto, a situação atual da manutenção do ASB é preocupante, sendo necessário avaliar dimensões do desenvolvimento sustentável quanto ao projeto de concessão que visam garantir a manutenção dessa importante técnica de disposição final dos rejeitos.

3. As dimensões do desenvolvimento sustentável na concessão do ASB

Desse modo, para se visualizar uma realidade comprometida com o desenvolvimento de forma sustentável a pesquisa baseia-se em 5 (cinco) pilares que abrangem o campo social, ambiental, territorial, econômico e político⁴⁹. Para cada uma delas, o autor traz o seguinte conceito:

- a) Social: fundamental por motivos tanto intrínsecos quanto instrumentais, por causa da perspectiva de disrupção social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do nosso planeta;
- b) Ambiental: com as duas dimensões (os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como “recipientes” para a disposição de resíduos);
- c) Territorial: relacionado à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades;
- d) Econômico: sendo a viabilidade econômica a *conditio sine qua non* para que as coisas aconteçam;
- e) Política: a governança democrática é um valor fundador e um instrumento necessário para fazer as coisas acontecerem; a liberdade faz toda a diferença⁵⁰.

Dentro deste conceito, busca-se evitar a tendência por estratégias que resultam em um crescimento ambientalmente destrutivo, mas eficiente e economicamente viável⁵¹, dentro do contexto dos resíduos sólidos como formas de garantir que eles não sejam erroneamente

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ BRASIL, 2021, *op. cit.*

⁴⁹ SACHS, 2004, *op.cit*

⁵⁰ SACHS, 2004, *op.cit.* p.15-16

⁵¹ GAULEJAC, Vincent de, 2007, *op. cit.*

⁵¹ SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna; VIEIRA, Patrícia Albuquerque. O DIREITO À ÁGUA E AO SANEAMENTO BÁSICO: INTERLOCUÇÕES COM O GARANTISMO DE LUIGI FERRAJOLI. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, v. 18, n. 40, 2021.

destinados ao aterro sanitário, de modo que gere renda, preserve a vida útil do aterro e assegure a reutilização dos materiais reciclados aproveitando seu potencial de reuso. Esta ideia está em conformidade com o objetivo de sustentabilidade 12 (ODS 12) que trata dos padrões de produção e consumo sustentável, em que se deve observar a cadeia de reciclagem do DF com os mecanismos do aterro sanitário, pois a adequação a esse objetivo está ligado a redução de resíduos sólidos aterrados, reutilizando a matéria descartada de forma que diminua a exploração de matérias primas virgens para a criação de novas produções, assim, existem ganhos na distribuição de renda, equidade social e ao ecossistema, dentro das dimensões social e ambiental, territorial e econômica, uma vez que a circularidade dos resíduos é um pressuposto para a viabilidade do projeto, além da questão territorial pela distribuição dos resíduos e das atividades⁵².

Com isso em mente, ressalta-se o que foi estabelecido nesta tese que, a fim de preservar o aterro sanitário, deve-se investir em novas tecnologias, cujo papel é desempenhar uma triagem mecânica, aliado ao aproveitamento de gás de aterro e tratamento adequado dos rejeitos somados a implantação de área de tratamento de resíduos da construção e demolição⁵³. Desse modo, estima-se os seguintes avanços na dimensão ambiental:

recuperação de recicláveis; separação da fração orgânica; biodigestão extra-seca; geração de energia elétrica a partir do biogás; utilização da energia térmica para aquecimento do sistema de metanização; compostagem aeróbica com membranas semipermeáveis para maturação/secagem do digestato sólido⁵⁴.

Nessa perspectiva, espera-se resultados positivos, baseados em dados estipulados pelo projeto, visto que haveria aproximadamente um crescimento de 250% na recuperação de materiais reciclados, junto ao crescimento de 237% do tratamento de resíduos orgânicos somados a redução das emissões de carbono em 49,9% e 72,3% referentes a diminuição de rejeito do aterro sanitário e do rejeito de tratamento térmico, respectivamente⁵⁵. Em relação a isso, à primeira vista, verifica-se avanços na dimensão ambiental, pela adoção de alternativas ecoeficientes para a proteção ambiental, abarcando a proteção da vida, dos recursos naturais, em consonância com os princípios da PNRS. Em síntese, o projeto promove a geração de “energia renovável e/ou biocombustível; redução de geração de chorume no aterro sanitário;

⁵² SAMPAIO, 2020, *op.cit*; SACHS, 2004, *op. cit*.

⁵³ DA VEIGA, Renato Gabriel Alencar; CIRNE, Mariana Barbosa. Resíduos sólidos no DF e novo marco do saneamento: um estudo da concessão aliado ao desenvolvimento sustentável. **Programa de Iniciação Científica-PIC/UniCEUB-Relatórios de Pesquisa**, 2021; BIOGÁSBRASIL. Apresentação projeto ecoparques DF. Brasília, 2022. Acesso em 10 maio 2022.

⁵⁴ BIOGRASBRASIL, 2021, *op. cit*.p.264-266

⁵⁵ BIOGRASBRASIL, 2021, *op. cit*.

redução do descarte de resíduos; aumento da vida útil do aterro sanitário; geração de composto orgânico; redução de consumo de combustível fóssil e emissões pelo transporte de resíduos”. Por trazer alternativas de energia limpa e acessível a partir dos rejeitos, traz melhoras no saneamento com a redução de chorume, aumenta a vida útil do ASB por meio de novas tecnologias, redução de combustível fóssil e emissões do transporte dos resíduos com a promoção da destinação ambientalmente correta dos materiais descartados, além da conformidade com a PNRS, também se alinha aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especificamente os de número 7, 6, 9, 13 e 15, respectivamente⁵⁶.

Em seguida, observa-se a dimensão social, levando em consideração a transição de novas tecnologias, conforme a adesão de triagens mecanizadas no projeto Ecoparque, estima-se a geração de 1.000 empregos, introdução no mercado local de cerca de R\$81,1 milhões anuais por meio de pagamentos salariais e através da contratação relacionadas a serviços e aquisição de materiais e uma arrecadação próxima a R\$ 40,2 milhões por ano em impostos, sendo eles ICMS, ISS e PIS COFINS, sendo expressamente assegurado condições de trabalho adequadas aos catadores nas atividades de triagem de resíduos⁵⁷. Dentro da perspectiva de disrupção social⁵⁸, sabe-se que inúmeros indivíduos não participam dos avanços tecnológicos, desse modo, não gozam dos seus benefícios⁵⁹. Nesse contexto, no primeiro momento, verifica-se formas de compensação social ao fomentar empregos, gerar renda e arrecadar impostos, em consonância com a dimensão da PNRS, com a faceta social de desenvolvimento sustentável e aos ODS 1, 2, 3 e 10. No entanto, imagina-se que uma triagem mecânica pode diminuir a necessidade de mão de obra, além de impactar a coleta seletiva, apesar do projeto idealizar que ela vai melhorar, ela pode acabar por acentuar a vulnerabilidade desses indivíduos, pela própria dinâmica do empreendimento e da falta de um planejamento mais elaborado na proteção desses grupos refugados, o que pode gerar um conflito com as cooperativas e o concessionário⁶⁰. Além disso, ressalta-se que faz parte a promoção de cursos de especialização e educação ambiental que tem um papel fundamental para qualificação desses agentes ambientais, conforme o ODS 4, desde que seja feito com qualidade, diferente da forma como foi feito com o encerramento do lixão da Estrutural, por haver reclamações e baixa adesão pela forma como era implementado⁶¹.

⁵⁶ MUNDO, Transformando Nosso, 2022, *op. cit.*

⁵⁷ BIOGRASBRASIL, 2021, *op. cit.*

⁵⁸ SACHS, 2004, *op. cit.*

⁵⁹ ACOSTA, Alberto. **O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos**. Editora Elefante, 2019.

⁶⁰ BAUMAN, 2004, *op. cit.*

⁶¹ VIEIRA, 2019, *op. cit.*

Dando continuidade, agora na dimensão econômica, estima-se que o Governo do Distrito Federal poderá evitar R\$4.309.075.872,00 referentes a custos, dentro dos 30 anos da Concessão, o que demonstra um resultado positivo, baseado na viabilidade econômica do empreendimento que consegue concretizar o projeto a partir de suas receitas, sendo elas, principalmente: “taxa de limpeza pública, outras fontes do orçamento do Distrito Federal, cobrança de tarifas e outros preços públicos, receitas dos contratos de programa que vier celebrar e outras fontes autorizadas por lei”⁶². Ocorre que, a estrutura do projeto foi criada com a possibilidade de o concessionário obter receitas extraordinárias, advindas das seguintes formas:

valores da produção e comercialização de composto; valores da geração e comercialização de crédito de carbono, de certificado de energia renovável; valores de tratamento dos resíduos de grandes geradores; valores de serviços de tratamentos de resíduos de terceiros públicos ou privados; comercialização dos materiais recicláveis entregues à concessionária por cooperativa de catadores parceiras⁶³.

Portanto, percebe-se que, por um lado, existe uma concretização parcial do ODS 11 que visa tornar assentamentos urbanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, pois existem possíveis conflitos de interesse das cooperativas com os termos destas receitas, uma vez que, de forma majoritária, os catadores foram os grupos contemplados a usufruírem do valor advindo dos resíduos, por ter sido atribuído um valor social ao mesmo, promotor da cidadania e da dignidade humano. No entanto, observa-se que o concessionário irá se beneficiar com esses materiais descartados, perdendo-se assim o seu valor social em prol da finalidade lucrativa. Portanto, percebe-se indícios de impactos da dimensão econômica sobre a social, contra aos preceitos constituídos pela PNRS, presentes nos artigos 4º, 5º, 13, 14 e 36, incisos XII, XXVII, IV, V, XI e II, respectivamente, onde é enfatizado a prioridade de inclusão dos catadores e da necessidade de os resíduos promoverem trabalho e renda para exercerem sua cidadania⁶⁴.

Por fim, trata-se da dimensão territorial e política, sendo a primeira relacionada a planejamento urbano adequado, preocupado com a distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades, havendo também avanços parciais nessa seara, uma vez que a distribuição dos recursos foi impactada pela dimensão econômica, pela melhora no provimento das atividades e a implementação de centros de triagem de resíduos em outras localidades,

⁶² BIOGRASBRASIL, 2021, *op. cit.*, p.60-61

⁶³ BIOGRASBRASIL, 2021, *op. cit.*, p.212

⁶⁴ BRASIL, **Lei nº 12.305 de 02 de agosto de 2010** - Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

gerando mais empregos e abrangendo mais pessoas. Enquanto na dimensão política, baseia-se na governança democrática e, não se visualiza no projeto intenções de preservar a autonomia das cooperativas e a tomada de decisão contemplando interesses mútuos e divergentes do concessionário. Apesar de existirem formas de manifestar a opinião, por exemplo da audiência pública, não se sabe se ao decorrer da concessão se as opiniões dos grupos de catadores organizados serão acatadas, por assim, dizer, a concretização da dimensão política foi insuficiente, em dissonância com a PNRS, ao descrever, em seu artigo 3º, inciso VI, a seguinte premissa: “cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e os demais segmentos da sociedade”, impactando o ODS que visa a concretização de cidades e comunidades sustentáveis.

4. Conclusões

A partir dos argumentos trazidos por essa pesquisa, pode concluir que:

1. A efetivação da concessão lançada pelo PMI Nº 02/2021 terá o potencial de trazer ganhos sociais, econômicos, ambientais, políticos e territoriais, concretizando o desenvolvimento sustentável e parte dos ODSs.
2. O novo marco de saneamento básico contribuirá parcialmente com a garantia de uma concessão que garanta o bem-estar das pessoas envolvidas nas políticas de resíduos sólidos no Distrito Federal, em especial, os catadores, pois parte da destinação de recursos afetará o sustento dessa população vulnerável.

**A PROTEÇÃO ESTADUAL AO MEIO AMBIENTE CULTURAL DO
CENTRO HISTÓRICO DE SÃO LUÍS – MA E O OBJETIVO 11 DA AGENDA
2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS NAÇÕES
UNIDAS – ONU**

NATÁLIA DE ANDRADE FERNANDES NERI

Advogada e docente do Curso de Direito da Faculdade Anhanguera São Luís – MA

AMANDA DOS SANTOS DA SILVA

Advogada e docente do Curso de Direito da Faculdade Anhanguera São Luís – MA

Introdução

Não há dúvidas de que a população global tem experimentado nas últimas décadas a era denominada por Sachs¹ como a era do desenvolvimento sustentável. Tal conceito que segundo o autor, é central nos dias atuais e está diretamente ligado ao meio ambiente e sua proteção.

A tutela do meio ambiente não é tema recente no âmbito nacional nem em âmbito internacional. Contudo, no último século o mundo tem observado o agravamento dos impactos ambientais como consequência de um modelo baseado na sociedade de consumo, que explora de maneira desenfreada os recursos naturais e que tem postergado, com a chancela do Poder Público, mudanças estruturais e políticas necessárias para frear a crise ambiental enquanto ainda há tempo para isso, sob pena de se colher custos muito altos.

A partir da ideia de crise ambiental, um dos pontos centrais que se têm discutido mundialmente são as mudanças climáticas. Há tentativas internacionais de se estabelecer acordos viáveis a fim de diminuir os impactos ambientais que contribuem para o agravamento desta situação, tais como o Acordo de Paris de 2015. Ainda que os Estados saibam o que precisa ser feito para mitigar as externalidades negativas do modelo econômico-social em que se vive, pouco tem sido feito, a exemplo de adoção de medidas para diminuir a utilização exacerbada de plásticos, geração desenfreada de resíduos sólidos, consumo de alimentos industrializados e sobrecarregados de agrotóxicos, entre outros.

Nessa perspectiva, a própria dinâmica social propõe reflexões necessárias partindo da ideia de meio ambiente e sua importância para a manutenção da qualidade de vida na Terra, perpassando pela adoção de condutas compatíveis com a proteção ambiental pelos indivíduos,

¹ SACHS, Jeffrey. *The Age of Sustainable Development*. New York: Columbia University Press, 2015.

criação e adoção de políticas públicas eficazes, acordos internacionais viáveis de serem cumpridos, modelos limpos de geração de energia, entre outros fatores. A crise ambiental pode ser analisada e abrange os mais diferentes aspectos, isso por si só, denota a complexidade do assunto em questão.

Destaca-se, então, uma das dimensões do meio ambiente que está diretamente ligada a noção de bem-estar, de qualidade de vida, dimensão esta que concretiza a concepção antropocêntrica e faz lembrar que meio ambiente equilibrado nos moldes constitucionais é também aquele que garante aos indivíduos acesso a cultura, aspecto fundamental para se abordar a categoria do meio ambiente cultural e que se consolida a partir do estudo do patrimônio cultural, seja ele material ou imaterial.

A proteção do patrimônio cultural é tema relevante e que vem recebendo destaque ao longo dos séculos a medida que as sociedades foram se desenvolvendo. Nessa perspectiva, há que se destacar a ideia de monumentalidade diretamente ligada aos bens culturais materiais desde o fim do Século XVIII, início do Século XIX na França pós Revolução. A monumentalidade foi a maneira encontrada pelos representantes do poder para estabelecer símbolos expressivos da cultura do povo a fim de despertar em todos a noção de pertencimento e de representação da história, recebendo tais monumentos o *status* de sagrados e se fazendo essencial a sua proteção².

Desde então, a noção de bens culturais monumentais se disseminou pela Europa chegando conseqüente ao Brasil e fazendo com que as políticas públicas preservacionistas iniciadas na década de 1930 com a criação do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN se pautassem em monumentos, ou seja, em bens culturais materiais³.

Ainda nesta esteira, o Brasil como antiga colônia portuguesa, contava com a arquitetura essencialmente influenciada pelo país europeu e seus centros urbanos são até hoje símbolos da formação da sociedade brasileira. Por isso, a fim de resguardar a identidade cultural dos conjuntos arquitetônicos que ainda na década de 1930 se iniciou um movimento de tombamento de Centros Históricos, sendo estes concebidos como verdadeiros berços da cultura nacional. Destaca-se o tombamento, por exemplo, de cidades históricas como Ouro Preto e Tiradentes em Minas Gerais⁴.

² CHOAY, Françoise. A alegoria do patrimônio. Trad. Luciano Vieira Machado. São Paulo: Estação Liberdade, 2001.

³ FONSECA, Maria Cecília Londres. O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

⁴ FONSECA, Maria Cecília Londres. O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

À medida que a sociedade foi se desenvolvendo e amadurecendo os estudos, detidamente em políticas públicas preservacionistas, a ideia de monumentalidade cedeu espaço para os bens culturais de outras naturezas, como por exemplo, objetos que denotassem modos de fazer tradicionais, obras de artes rupestres, paisagens, entre outros. Soma-se a isso, ainda, a tentativa de ampliar o espectro de proteção dos bens culturais passando então a se pensar na importância para a cultura nacional dos bens de natureza imaterial.

Todo esse percurso da proteção cultural impactou também o Direito, que empreendeu esforços para a compreensão do patrimônio cultural. Seja pelo caminho doutrinário do Direito Administrativo, em uma visão mais clássica de, por exemplo, natureza do bem cultural como bem público, seja por uma visão mais contemporânea do Direito Ambiental que analisa o bem cultural como um bem ambiental, ampliando assim a sua proteção. É a partir da construção doutrinária do Direito Ambiental que se entende ser o meio ambiente classificado em dimensões, entre elas, a dimensão do meio ambiente cultural.

O Direito então passa a se debruçar de uma maneira mais vanguardista para entender a proteção ao patrimônio cultural, elevando os bens culturais ao *status* de bens ambientais, ou seja, destinando a eles um maior espectro de proteção. Ora, se o bem cultural é também um bem ambiental, a ele se pode aplicar os princípios básicos do Direito Ambiental como o princípio da sustentabilidade e todas as considerações que giram em torno do desenvolvimento sustentável. Portanto, há que se entender por uma proteção sustentável desse patrimônio cultural.

Com a perspectiva ambiental devidamente traçada, há que se refletir como os esforços, não só nacionais, mas internacionais têm sido empreendidos nessa proteção. Para isso, destaca-se a relevância dos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) que constituem a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da ONU. Os 17 ODS foram apresentados na Agenda 2030 pela ONU com a finalidade de os Estados-Membros na finalmente pudessem se comportar em mitigar os impactos ambientais e, sobretudo, reduzir as desigualdades no mundo⁵.

O Brasil se submeteu ao compromisso internacional e a partir da aplicação do Direito interno, o Poder Público tem buscado concretizar os objetivos que vão desde a erradicação da pobreza até a busca por paz, justiça e instituições eficazes. Diante de tantos objetivos e toda a gama de possibilidades de análises, o artigo optou por abordar especificamente o objetivo 11

⁵ BRASIL. Organização das Nações Unidas - ONU. Organização das Nações Unidas. Plataforma Agenda 2030. 2021. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/ods/11/>. Acesso em: 08 jul. 2021.

que versa sobre a necessidade de atuação do Poder Público para tornar as cidades mais sustentáveis.

Ainda objetivando delimitar o tema, o artigo se volta a compreensão do Programa Nosso Centro, política pública desenvolvida pelo Governo do Estado do Maranhão no Centro Histórico da cidade, o maior espaço tombado na cidade de São Luís, capital do Maranhão. Desse modo, busca-se responder a seguinte indagação: o Programa Nosso Centro contribui para a efetivação do objetivo número 11 (tornar as cidades mais sustentáveis) e meta 11.4 (incentivar a proteção do patrimônio cultural) dos ODS da Agenda 2030 da ONU?

Portanto, há que se compreender em que termos surgiu a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da ONU com seus 17 objetivos, mais detidamente refletir sobre o objetivo 11 – que trata da necessidade de se promover cidades sustentáveis – e a meta 11.4 – trata da proteção ao patrimônio cultural. Também se analisa a dimensão social do meio ambiente, ou seja, o meio ambiente artificial e cultural, contexto em que se discorre sobre a cidade sustentável. Com todas essas questões devidamente esclarecidas e sedimentadas, o artigo parte para investigação se o Programa Nosso Centro é capaz de contribuir para a efetivação do objetivo 11 e meta 11.4 da Agenda 2030 da ONU.

Por fim, a metodologia adotada para a consecução do trabalho é a bibliográfica, uma vez que se pesquisou os diplomas normativos afins, doutrina, artigos científicos e também os sites oficiais dos órgãos envolvidos na tutela do meio ambiente cultural maranhense.

1. A agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas – ONU e o objetivo número 11

Em âmbito internacional, há discussões sobre as questões ambientais e seus reflexos desde a década de 1970 intermediadas pela ONU, especificamente com a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA cujo objetivo central é a promoção da proteção ambiental e do desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento sustentável foi incluído na pauta mundial a partir da reunião da Comissão Brundtland, em 1987, sendo publicado o relatório denominado Nosso Futuro Comum que dispõe expressamente sobre o conceito do desenvolvimento sustentável como sendo o desenvolvimento que leva em conta as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades⁶.

⁶ SACHS, Jeffrey. *The Age of Sustainable Development*. New York: Columbia University Press, 2015.

A ideia de se pensar em desenvolvimento econômico sob a perspectiva da proteção ambiental foi – e é até o presente momento – um desafio para os Estados por uma série de razões, podendo-se destacar, por exemplo, a imposição de limitações legais para a exploração dos recursos naturais finitos.

Para além da compatibilização entre o aumento de riquezas e preservação dos recursos naturais, os países foram convidados a pensar em políticas públicas que levassem em consideração outros aspectos que iriam dar sentido a concepção de desenvolvimento, como a redução das desigualdades sociais, busca pela igualdade de gênero, condições dignas de trabalho, entre outras.

Nesse anseio, destaca-se a reunião promovida pela ONU denominada de Rio 92 e ainda a Rio +20, em 2012. Os dois encontros mobilizaram, mais uma vez, toda a sociedade internacional para o aprimoramento dos debates voltados ao desenvolvimento sustentável na intenção de firmar compromissos mundiais factíveis e que fossem capazes de efetivar os pontos postos desde a reunião da Comissão Brundtland.

De acordo com Sachs⁷, é a partir da reunião Rio +20 (2012) que os países se dão conta, de fato, da necessidade de somar esforços e enfrentar um dos problemas mais desafiadores e urgentes da era contemporânea, qual seja, a pobreza extrema. Tal reunião deveria, mais do que nunca, estabelecer objetivos e metas concretas que fossem capazes serem efetivadas pelos Estados-Membros que se assinassem o acordo e, conseqüentemente, pudesse contribuir para a redução das desigualdades em todo o globo.

Beck⁸ já alertava em seu livro *Metamorfose do Mundo* que a sociedade mundial deveria ser analisada de maneira diferente da utilizada na Sociologia clássica, haja vista o século XXI ser marcado essencialmente pela ideia de risco, sobretudo, os riscos ambientais.

Quando se trata de desigualdades, de extrema pobreza, Beck⁹ é enfático ao criticar o enfrentamento dos problemas das desigualdades, expondo que elas, no tocante a distribuições dos bens (rendimento, habilitações literárias, benefícios sociais, etc.), não consideram também o que ele chama de distribuição dos males (posições na estrutura da distribuição de diferentes tipos de riscos).

Desse modo, toda a discussão de crise ambiental da sociedade internacional deve ser pautada na perspectiva da distribuição dos males principalmente no tocante aos males

⁷ SACHS, Jeffrey. *The Age of Sustainable Development*. New York: Columbia University Press, 2015.

⁸ BECK, Ulrich. *Metamorfose do mundo: novos conceitos para uma nova realidade*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

⁹ BECK, Ulrich. *Metamorfose do mundo: novos conceitos para uma nova realidade*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

ambientais cujo impacto se mostra de maneira desigual nas sociedades e deve ser levado em consideração para traçar as políticas públicas de combate às desigualdades.

Assim, para a efetivação dos objetivos acordados na reunião do Rio+20, preponderante seria o compromisso dos Estados com o cenário de crise ambiental para delinear políticas públicas que de fato privilegiassem a proteção ao meio ambiente e ao mesmo tempo dessem conta de promover o desenvolvimento econômico, abandonando a ideia antagônica desses dois conceitos.

Nesse sentido, Bodansky¹⁰ assevera que a prescrição para a cura dos males ambientais se assenta em uma política ambiental internacional integrada, baseada essencialmente em condições paritárias que garantam esforços dispendidos por todos os Estados.

No ano de 2015, ainda sobre as preocupações da pauta do desenvolvimento sustentável, representantes dos 193 Estados-membros da ONU se reuniram em Nova York e reconheceram que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é um dos maiores, senão o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável¹¹.

É nesta oportunidade que a sociedade internacional se comprometeu, mais uma vez, em estabelecer objetivos claros e factíveis no sentido de finalmente efetivar políticas públicas que possibilitem a erradicação da pobreza mundial e, conseqüentemente, atingir-se o desenvolvimento sustentável.

Todavia, há de se aprimorar o entendimento da terminologia do desenvolvimento sustentável. Para atingir os objetivos desenhados nos acordos internacionais se faz necessário destinar ao termo um olhar múltiplo. Amartya Sen¹² afirma que entender sobre o desenvolvimento e sua efetivação de maneira única e engessada implicaria em não desenvolver, chamando atenção para necessidade de uma ideia múltipla de desenvolvimento, contemplando, sobretudo, os elementos sociais e ambientais na efetivação de políticas públicas pautadas em desenvolvimento sustentável.

A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da ONU objetiva estabelecer um plano de ação mundial cujo norte se dá pela busca de medidas consideradas ousadas e

¹⁰ BODANSKY, Daniel. *The Art and Craft of International Environmental Law*. Cambridge: Harvard University Press, 2010.

¹¹ SACHS, Jeffrey. *The Age of Sustainable Development*. New York: Columbia University Press, 2015.

¹² SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

transformadoras que, segundo Sarlet e Fensterseifer¹³, são urgentemente necessárias para direcionar o mundo para um caminho sustentável e resiliente.

Desse modo, são ao todo 17 (dezesete) objetivos e 169 (cento e sessenta e nove) metas que, segundo Sarlet e Fensterseifer¹⁴, são divididos em três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental.

O presente texto se aterá a dimensão ambiental, a que consta especificamente no objetivo número 11 versando sobre cidades e comunidades sustentáveis. O referido objetivo visa tornar tanto as cidades como os assentamentos humanos mais inclusivos, seguros, resiliente e também sustentáveis. Especialmente a meta 11.4 estabelece que se deve fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo¹⁵.

Nesta esteira, constata-se que o objetivo número 11 e sua meta 11.4 retratam a preocupação dos Estados-Membros com as cidades, *locus* de desenvolvimento das atividades da maioria da população mundial para que transforme não só as cidades, mas também os assentamentos humanitários em espaços sustentáveis.

De acordo com a ONU¹⁶, até o ano de 2050 mais de 70% (setenta por cento) da população mundial viverão em cidades, motivo pelo qual o tema cidades sustentáveis se faz presente na Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da ONU.

O Brasil como signatário da Agenda 2030 já vinha adotando – até antes mesmo da edição do texto pela ONU – uma série de metas notadamente na sua política urbana. De acordo com estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, o Brasil tem implementando as metas de maneira heterogênea expondo, de certo modo o abismo das desigualdades sociais, afirmando que os dados revelam que, entre as dez metas estabelecidas, envolvendo políticas de habitação, mobilidade urbana e prevenção de riscos e desastres, todas seguem em processo de implementação, porém ainda necessitam de aperfeiçoamento e enfrentamento em novos patamares¹⁷.

¹³ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de direito ambiental. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

¹⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de direito ambiental. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

¹⁵ BRASIL. Organização das Nações Unidas - ONU. Organização das Nações Unidas. Plataforma Agenda 2030. 2021. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/ods/11/>. Acesso em: 08 jul. 2021.

¹⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050. 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>. Acesso em: 05 jul. 2021.

¹⁷ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA. Brasil mantém metas e compromisso no desenvolvimento das cidades, diz estudo do Ipea. 2019. IPEA. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34968:brasil-mantem-metas-e-compromisso-no-desenvolvimento-das-cidades-diz-estudo-do-ipea&catid=10:disoc&directory=1. Acesso em: 05 jul. 2021.

Nesse sentido, em âmbito de legislação federal, pode-se destacar a importância do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) que estabelece como objetivo da política urbana nacional o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, garantindo o direito às cidades sustentáveis. Por definição legal (artigo 2, I do Estatuto da Cidade), entende-se por cidades sustentáveis aquelas que asseguram o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações¹⁸.

Lefebvre¹⁹ reflete que a cidade e a realidade urbana dependem do valor de seu uso. Desse modo, o Estatuto da Cidade – como diploma normativo concretizador dos preceitos constitucionais – ao qualificar a cidade como sustentável, está diretamente se referindo ao seu uso, de como os cidadãos a utilizarão, de maneira a preservar a realidade urbana para as presentes e futuras gerações.

Pensar na sustentabilidade das cidades, como já dito, pressupõe pensar em moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, acessibilidades, segurança, saúde, acesso à cultura e ao lazer, democracia. Isso significa dizer que quando se pensa em cidades sustentáveis há uma evidente conexão com o bem estar, com a harmonia de todos os elementos que a torna apta a um bem viver.

De acordo com Braga e Piovesan²⁰, a promoção do desenvolvimento sustentável perpassa por uma conduta ativa dos cidadãos nas tomadas de decisão – individual e de política – para, democraticamente, melhorar das condições de vida nas cidades, nas atividades econômicas, nas relações de consumo, etc.

É, então, a partir da ideia de cidades sustentáveis que o Estatuto da Cidade concretiza o mandamento constitucional do direito ao meio ambiente insculpido no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, bem como, de maneira sistemática, viabiliza o que traz também os artigos 182 e 183 que tratam da política urbana voltada ao viés da justiça social.

¹⁸ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade.

¹⁹ LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

²⁰ BRAGA, Fábio Rezende; PIOVESAN, Flavia Cristina. O CONSUMO CONSCIENTE E SOLIDÁRIO: direitos humanos, movimentos ecológico-sociais e a promoção do desenvolvimento sustentável. Revista Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, Belo Horizonte, v. 13, n. 25, p. 307-330, 05 out. 2016.

Fiorillo²¹, portanto, explica que o objetivo do legislador do Estatuto da Cidade é estabelecer as regras do meio ambiente artificial, sendo elas destinadas a efetivação constitucional.

A categoria de meio ambiente artificial e também a categoria do meio ambiente cultural entendidas em suas dimensões serão objeto de enfrentamento do próximo tópico cuja finalidade é delimitar seus conteúdos esclarecendo como serão utilizados no presente artigo.

2. A dimensão cultural do meio ambiente

O meio ambiente tem sido objeto de estudo das mais diversas áreas do conhecimento, com destaque para as Ciências Biológicas, Geografia, Geologia, Sociologia, Filosofia, entre outras. No Direito, o ramo que se debruça sobre as questões voltadas ao estudo do meio ambiente, sua regulação e seus impactos é o Direito Ambiental.

Embora seja um recente ramo do Direito, o Direito Ambiental tem se desenvolvido e buscado soluções, sobretudo, para resguardar o meio ambiente. Para um entendimento mais aprofundado, se faz necessário o enfrentamento do conceito de meio ambiente que no Brasil advém de construção doutrinária e legal. De acordo com o artigo 3º, I da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), o meio ambiente pode ser conceituado e entendido como o conjunto de condições, de leis, de influências e de interações tanto de ordem física quanto química e biológica, que permite, abriga e que rege a vida em todas as suas formas.

Trata-se, pois, de conceito legal, incorporado ao Direito interno por influência de toda a movimentação desde a década de 1970 em âmbito internacional. O conceito legal evidencia a amplitude e complexidade do termo meio ambiente. De acordo com Canotilho e Leite²², a edição da Política Nacional de Meio Ambiente e a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) forneceram contribuições relevantes para se desenvolver o Direito do Ambiente, consolidando-se um conceito jurídico autônomo e integral de ambiente, capaz de abranger a dimensão essencialmente coletiva.

Tais dimensões aludidas com a edição das referidas leis infraconstitucionais, têm o ponto de partida em âmbito internacional, contudo, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 – que recepcionou ambas as legislações – há uma evolução evidente da tutela do meio ambiente.

²¹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Estatuto da Cidade comentado: lei n.10.257/200: lei do meio ambiente artificial. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

²² CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. Direito constitucional ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2017.

Logo, na perspectiva constitucional, observa-se que o artigo 225 garante a todos o pleno direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo ele um bem de uso comum de todos os cidadãos, essencial à sadia qualidade de vida e que deve ser resguardado pelo Poder Público juntamente com a coletividade. Tudo isso em prol das gerações presentes, mas, sobretudo, visando resguardar o meio ambiente para as gerações futuras que são destinatárias tão importantes quanto as gerações atuais.

De acordo com Sarlet e Fensterseifer²³, o constituinte brasileiro optou por uma ideia de meio ambiente ampla, contemplando aspectos naturais e também sociais com a finalidade de expandir a tutela do meio ambiente. Nesse sentido, o bem ambiental – que é essencialmente difuso – deve ser protegido nas mais diversas formas.

Assim, coube à doutrina a classificação do meio ambiente em quatro espécies, sendo elas: meio ambiente natural, meio ambiente artificial, meio ambiente do trabalho e meio ambiente cultural²⁴.

A referida classificação também pode ser dividida em dimensões do meio ambiente, sendo elas: dimensão natural, dimensão artificial, dimensão do trabalho e dimensão cultural²⁵. O presente artigo adotará a referida denominação, utilizando dimensão para categorizar os diversos tipos de meio ambiente.

No mesmo sentido da doutrina, a jurisprudência dos tribunais brasileiros e também o Superior Tribunal Federal – STF adotaram a classificação do meio ambiente em espécies para conceder uma ampla proteção e efetivação do mandamento constitucional constante do artigo 225 da Carta Magna²⁶.

Verifica-se, pois, a adoção de critérios naturais e sociais para se classificar as espécies de meio ambiente. Para o presente artigo cabe destacar especialmente os tipos de meio ambiente marcados por elementos sociais ou humanos, sendo, a dimensão artificial e a dimensão cultural do meio ambiente.

No tocante ao meio ambiente artificial ou urbano, há evidente intervenção humana, social. Trata-se de meio ambiente voltado às questões das cidades. O que fundamenta essa dimensão construída do meio ambiente é a terminologia constitucional do artigo 225 que faz alusão à ideia de sadia qualidade de vida. Isso significa dizer que para se alcançar o pleno direito

²³ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de direito ambiental. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

²⁴ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

²⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de direito ambiental. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

²⁶ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, associa-se à sadia qualidade de vida, a uma ideia de bem-viver.

De acordo com Marchesan²⁷ o bem-viver está atrelado à qualidade ambiental, ou seja, inexistente bem estar sem que se possa desfrutar de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Tal ideia de equilíbrio não fica adstrita a preservação do meio ambiente natural, ela perpassa por aspectos como a ordem urbanística.

Resultado desta preocupação do constituinte em estabelecer a uma ordem urbanística sustentável, destaca-se o Estatuto da Cidade em seu artigo 2º, I, quando faz alusão às cidades sustentáveis.

Já no que diz respeito a dimensão cultural, esta também se constitui a partir de um elemento humano ou social, que, de acordo com Sarlet e Fensterseifer²⁸, abrange todo o patrimônio histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. Quando se está diante de um bem cultural, de acordo com o constituinte de 1988, ele também recebe a tutela sob a perspectiva de um bem ambiental a fim de ampliar a sua proteção.

Tais bens ambientais/culturais são identificados a partir da leitura do artigo 216 da Constituição Federal evidenciando ser patrimônio cultural e também bem ambiental os bens que estiverem de acordo com o estabelecido na norma constitucional. Assim, são considerados patrimônio cultural brasileiro todos os bens que possuem natureza material e imaterial, podendo ser tomados em conjunto ou individualmente, que sejam portadores de referência tanto à identidade, à ação, à memória dos mais diversos tipos de grupos que contribuíram para a formação da sociedade brasileira.

Assim, destaca-se a postura do constituinte em elencar um rol exemplificativo de bens culturais/ambientais passíveis de proteção em razão da sua relevância. Tal relevância, frise-se, pode ser histórica, artística, paisagística, material, imaterial, o que merece destaque nos bens culturais/ambientais é sua relevância para formação da sociedade brasileira em sua diversidade.

O constituinte de 1988 optou por denominar os bens culturais/ambientais como patrimônio cultural. Portanto, sempre que o artigo se referir ao termo patrimônio cultural, estar-se-á diante de bens culturais/ambientais entendidos em toda a sua importância e necessidade de tutela.

²⁷ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Sustentabilidade ecológica e resiliência na perspectiva do meio ambiente como bem fundamental. In: Estado de Direito Ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza. São Paulo: O direito por um Planeta Verde, 2017.

²⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de direito ambiental. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

Françoise Choay²⁹ afirma que a palavra patrimônio é um conceito dinâmico e está relacionado ao contexto em que é aplicado. Isso significa dizer que pode ser aplicado de maneiras diferentes, como por exemplo, patrimônio natural, patrimônio genético, patrimônio histórico, patrimônio digital, entre outros. Quando se utiliza o adjetivo cultural significa que se está diante de um bem cuja importância é difusa, seja para a comunidade local, para todo o território de um país e até para toda a humanidade.

Percebe-se, pois, com isso, que toda a ideia de patrimônio cultural é permeada pelo elemento valor, ou seja, o que vai diferenciar um objeto ou até uma manifestação gastronômica, artística, religiosa está no fato de ela possuir ou não valor para determinado grupo, determinada nação. De acordo com Maria Cecília Lourdes Fonseca³⁰ é esse valor que balizará toda a reflexão sobre a constituição do patrimônio cultural.

A dimensão social ou humana do meio ambiente, em suas espécies cultural e urbanística pode ser por vezes objeto de confusão, haja vista as manifestações culturais decorrerem, em grande parte, da criação humana, da mesma forma da construção da realidade urbana que também é caracterizada pelo conjunto de edificações construídas. Contudo, o ponto central que irá distinguir o meio ambiente cultural do meio ambiente artificial é sua relevância cultural.

O artigo 216 da Constituição Federal é explícito ao elucidar que constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, o presente artigo abordará o recorte do patrimônio material, detidamente àquele construído voltado à análise do conjunto arquitetônico do Centro Histórico de São Luís.

Como dimensão do meio ambiente, também a dimensão cultural atende aos princípios norteadores do Direito Ambiental com destaque para o princípio do desenvolvimento sustentável que está diretamente ligado a ideia de compatibilização entre economia e meio ambiente, por questões voltadas a ideia intergeracional cuja necessidade é de se preservar o que?.

O princípio do desenvolvimento sustentável pode também ser aplicado e adaptado na tutela do patrimônio cultural. Nesse sentido, Marchesan³¹ lança mão do princípio da valorização sustentável, argumentando que o princípio do desenvolvimento sustentável é mais utilizado

²⁹ CHOAY, Françoise. A alegoria do patrimônio. Trad. Luciano Vieira Machado. São Paulo: Estação Liberdade, 2001.

³⁰ FONSECA, Maria Cecília Londres. O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

³¹ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Os Princípios Específicos da Tutela do Meio Ambiente Cultural. Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n. 73, p. 97-123, jan./abr. 2013. Trimestral.

para os bens naturais, contudo, os bens culturais devem se apropriar do referido conceito o adaptando para a sua salvaguarda.

Assim, Marchesan³² defende que deve existir uma política de valorização sustentável do bem cultural, que concilie o processo de expansão do patrimônio cultural com a demanda sempre crescente de recursos mais consistentes, impedindo assim, ao mesmo tempo, que uma gestão por demais empreendedora possa descuidar do escopo primário de valorização: difundir os bens culturais em nível mundial para que cumpram sua tarefa precípua de testemunho.

A busca por um patrimônio sustentável é medida que se impõe no cenário da modernidade. Aliás, um dos elementos que norteiam a ideia de sustentabilidade está na questão da necessidade de se preservar os bens culturais/ambientais para as presentes, mas, sobretudo, para as futuras gerações. Trata-se de verdadeira responsabilidade intergeracional destes bens.

É então que se pretende, a fim de efetivar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e fundamental à sadia qualidade de vida, que haja a adoção de políticas públicas – com a ajuda da coletividade constitucionalmente incumbida – que sejam capazes de efetivar a proteção sustentável do patrimônio cultural, sendo a referida questão mais aprofundada no item que segue.

3. O Programa Nosso Centro e a concretização do objetivo 11 da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da ONU

O objetivo 11 da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da ONU enumera a necessidade de se concretizar a ideia de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Mais detidamente, no tocante a meta 11.4, a Agenda 2030 prevê que para a efetivação dessas cidades sustentáveis, imprescindível é fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo³³.

A partir disso, entende-se que para a cidade se tornar sustentável, além dos elementos ligados ao bem estar de sua população, tais como saúde, segurança, transporte, trabalho, saneamento, o acesso a cultura é também parte intrínseca da qualidade de vida que se busca efetivar.

³² MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Os Princípios Específicos da Tutela do Meio Ambiente Cultural. Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n. 73, p. 97-123, jan./abr. 2013. Trimestral.

³³ BRASIL. Organização das Nações Unidas - ONU. Organização das Nações Unidas. Plataforma Agenda 2030. 2021. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/ods/11/>. Acesso em: 08 jul. 2021.

O recorte do presente artigo gira em torno da dimensão cultural do meio ambiente, sobretudo, no que diz respeito ao patrimônio cultural construído constituído do conjunto arquitetônico do Centro Histórico de São Luís – Maranhão.

A gestão e proteção desses espaços é desafio que se impõe ao Poder Público e cujo interesse não se esgota na perspectiva local, mas toma proporções globais como é o caso dos bens culturais que recebem o título de Patrimônio Mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO³⁴.

De acordo com o mandamento constitucional disposto nos artigos 216 e 225, o Poder Público divide o dever de cuidado dos bens culturais/ambientais com a coletividade e têm a finalidade nuclear de salvaguardar esses bens para as presentes e futuras gerações.

Pensar a cidade como *locus* desse patrimônio cultural, como um ambiente mais inclusivo, seguro, resiliente e sustentável é objetivo constitucional. Já no que tange as normas infraconstitucionais que se propõem a concretizar essa ideia de cidade sustentável, destaca-se artigo 2º, incisos II e XII do Estatuto da Cidade.

Harvey³⁵ afirma que o direito a uma cidade sustentável perpassa pela busca de alternativas à política urbana tradicional praticada ao longo dos séculos nas cidades ao redor do mundo, sugerindo uma reflexão sob o ponto de vista coletivo para o que chama de revolução urbana.

A ideia de sustentabilidade das cidades inclui a promoção de acessibilidade para pessoas com deficiência, o bom uso da propriedade urbana, garantia de segurança, saúde, bem estar da população, equilíbrio ambiental e também a proteção do meio ambiente cultural através das áreas tombadas, espaços especialmente protegidos.

Os Centros Históricos são exemplo concreto da intervenção humana na cidade ao longo dos tempos, esses espaços dentro das cidades recebem atenção especial no Estatuto da Cidade por força do artigo 2º, XII, dispondo que é diretriz para se alcançar o pleno desenvolvimento urbano, a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

Pela relevância cultural, cabe aos gestores públicos então a estipulação de políticas públicas que sejam capazes de instrumentalizar os mandamentos de ordem nacional e

³⁴ BRASIL. INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN. Patrimônio Mundial Cultural e Natural: São Luís (MA). 2021. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/346/>. Acesso em: 08 jul. 2021.

³⁵ HARVEY, David. Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. Trad. Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

internacional. Como afirma Schmidt³⁶, a política pública diz respeito a um plano das questões coletivas, isto significa dizer que se trata de estabelecer na esfera pública o planejamento de soluções para os problemas coletivos. Adverte ainda, que não se deve confundir uma política pública com um plano de governo, uma vez que a primeira é mais ampla e diretamente ligada às questões práticas.

O objeto da presente pesquisa, como já mencionado, é o Centro Histórico de São Luís. Trata-se, portanto, de um espaço que abriga um dos conjuntos arquitetônicos mais antigos do país. O Centro Histórico de São Luís é constituído por aproximadamente 5.000 (cinco mil) imóveis tombados em conjunto que possuem o *status* de patrimônio cultural desde a década de 1930³⁷.

Além da relevância local, regional e nacional, no ano de 1997 o Centro Histórico de São Luís recebeu o título de Patrimônio Mundial, concedido pela UNESCO, sendo elevado a Patrimônio da Humanidade. Desse modo, sua relevância reverberou para além do território nacional, tornando-se um bem cultural de interesse transnacional³⁸.

A proteção do Centro Histórico de São Luís é, segundo a CF/88, incumbência do Poder Público e seu exercício deve ter a cooperação da coletividade. Quanto à competência para gerir o patrimônio cultural do Centro Histórico de São Luís, observa-se que na prática ela é partilhada entre a União, por meio do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN; o Estado via Secretaria de Cultura, e também pelo Município através da Fundação Municipal de Patrimônio Histórico de São Luís – FUMPH. Uma das possibilidades de atuação do Poder Público é na elaboração e execução de políticas públicas, talvez uma das medidas mais eficazes para garantir a proteção dos bens culturais/ambientais.

O Centro Histórico de São Luís, em específico, tem recibo nos últimos anos atenção no tocante a políticas públicas voltadas à preservação dos bens culturais/ambientais de iniciativa da União, Estado do Maranhão e Município de São Luís.

Assim, destacam-se algumas políticas públicas, como a ação do Poder Público Municipal, da Feirinha São Luís, que acontece na Praça Benedito Leite – Centro Histórico de São Luís – e tem como um dos objetivos estimular a população a ocupar o espaço protegido,

³⁶ SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. LEAL, R. G.; REIS, J. R. (orgs.). Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos. Tomo 8. Edunisc: Santa Cruz do Sul, 2008.

³⁷ BRASIL. INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN. Patrimônio Mundial Cultural e Natural: São Luís (MA). 2021. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/346/>. Acesso em: 08 jul. 2021.

³⁸ ANDRÉS, Luiz Phelipe de Carvalho Castro. Centro Histórico de São Luís – Maranhão. Patrimônio Mundial. São Paulo: Audichromo, 1998.

resgatando a ideia de pertencimento da população, bem como incentivar a promoção de eventos culturais no Centro Histórico propiciando também o desenvolvimento da economia local e do turismo³⁹.

Nesse passo, Santos *et al.*⁴⁰ esclarecem que a Feirinha São Luís (FSL) que acontece desde o ano 2017, estabelecida nos moldes da economia solidária, envolvendo produtores da agricultura familiar, artesãos, pequenos empreendedores do setor gastronômico, e até serviços de massagem, tranças afro, drinks e bebidas artesanais.

Desse modo, a Feirinha São Luís se mostrou uma experiência exitosa, sobretudo, no tocante a ocupar o espaço pela população e pelos turistas, bem como destinar àquele local um olhar da coletividade para a sua história. Essa perspectiva de pertencimento tem como consequência direta o estreitamento do vínculo da população com a cidade, despertando uma noção de proteção ao patrimônio cultural, concretizando não apenas a norma constitucional, mas também ao objetivo 11 e a meta 11.4 da Agenda 2030 da ONU.

Sob a perspectiva de políticas públicas Estaduais, destaca-se o objeto do presente artigo, qual seja a análise da política pública específica denominada Programa Nosso Centro. O Programa é de iniciativa do Governo do Estado do Maranhão, por intermédio da Secretaria das Cidades e Desenvolvimento Urbano, sendo instituído no ano de 2019, através do Decreto nº 34.959/2019 cuja finalidade, nos termos do artigo 1º, é tornar o Centro da cidade de São Luís referência em inovação e desenvolvimento sustentável, bem como preservar o seu valor histórico e cultural⁴¹.

Para isso, o Governo do Estado do Maranhão, estabeleceu 5 (cinco) estratégias para atingir o objetivo do Programa Nosso Centro, a saber: 1) identificação e interligação de polos vocacionais na região central; 2) redução dos vazios urbanos, com o aproveitamento da infraestrutura e dos espaços e edificações ociosas, públicos e privados; 3) fomento à atratividade dos polos por meio do incentivo à habitação, ao comércio e às atividades culturais, como pilares para a sustentabilidade da área; 4) captação de investimentos de diferentes setores para a recuperação e uso do patrimônio cultural edificado e do patrimônio cultural imaterial, articulando recursos federais, estaduais, municipais, bem como os da iniciativa privada,

³⁹ SANTOS, Karolyne da Luz dos et al. PERCEPÇÃO DOS ATORES SOBRE A FEIRINHA SÃO LUÍS COMO ESPAÇO DE INCENTIVO À ECONOMIA SOLIDÁRIA E AO TURISMO. Revista Ciência Geográfica: Dossiê Amazônia II, Bauru, v. 24, n. 3, p. 1036-1051, jan./dez. 2020. Anual.

⁴⁰ SANTOS, Karolyne da Luz dos et al. PERCEPÇÃO DOS ATORES SOBRE A FEIRINHA SÃO LUÍS COMO ESPAÇO DE INCENTIVO À ECONOMIA SOLIDÁRIA E AO TURISMO. Revista Ciência Geográfica: Dossiê Amazônia II, Bauru, v. 24, n. 3, p. 1036-1051, jan./dez. 2020. Anual.

⁴¹ ESTADO DO MARANHÃO. Institui o Programa Nosso Centro. Decreto Nº 34.959. São Luís, MARANHÃO, 26 jun. 2019.

inclusive oriundos de organismos internacionais; 5) formalização de parcerias com entes públicos, com a iniciativa privada e com a sociedade civil⁴².

Assim, trata-se de Programa com estratégias amplas no sentido de viabilizar a proteção do patrimônio cultural, atuando, sobretudo em polos, sendo eles: polo habitacional, polo tecnológico, polo cultural, turístico e de lazer, polo comercial e gastronômico, e, por fim, polo institucional⁴³.

Há que se destacar que embora o Programa Nosso Centro seja uma iniciativa do Governo do Estado do Maranhão, ele atua de maneira integrada e colaborativa com o Governo Federal, através do IPHAN e do Município pela FUMPH. Outro importante agente no Programa “Nosso Centro” é a iniciativa privada.

Logo, na medida em que se estabelecem políticas públicas desse viés – essencialmente culturais/ambientais – percebe-se, no mínimo, dois aspectos nucleares: a busca pela concretização do objetivo 11 da Agenda 2030 com a ideia de cidade sustentável e também a tentativa do Poder Público em efetivar a meta 11.4 da Agenda 2030 pensando em ações capazes de efetivar a preservação do patrimônio cultural edificado.

O Programa Nosso Centro pode ser considerado como o vetor de outras políticas públicas, tais como o Programa Adote um Casarão e o Programa Aluguel no Centro. O primeiro deles viabiliza por edital a adoção de um casarão tombado que seja de propriedade do Governo do Estado e se encontra vazio para que a iniciativa privada dê destinação econômica para ele e, assim, atenda a sua função social.

Já o segundo, o Programa Aluguel no Centro tem o intuito de viabilizar a retomada da habitação na região central de São Luís. Pelo projeto, o governo do Maranhão paga 80% do valor do aluguel de imóveis com condições de habitação na região central de São Luís por um período de até 5 (cinco) anos⁴⁴.

O Programa atua na estratégia do polo habitacional, tendo como público alvo essencialmente servidores públicos federais, estaduais e municipais e também aqueles cujo trabalho seja desempenhado na área do Centro Histórico de São Luís.

É a partir do Programa Nosso Centro que o Centro Histórico de São Luís tem recebido atenção especial do Poder Público Estadual – em parceria com o Federal e Municipal – e vem

⁴² ESTADO DO MARANHÃO. Institui o Programa Nosso Centro. Decreto Nº 34.959. São Luís, MARANHÃO, 26 jun. 2019.

⁴³ ESTADO DO MARANHÃO. Institui o Programa Nosso Centro. Decreto Nº 34.959. São Luís, MARANHÃO, 26 jun. 2019.

⁴⁴ ESTADO DO MARANHÃO. Governo do Estado do Maranhão. Secretaria de Governo. Programa Aluguel no Centro. 2021. Disponível em: <https://aluguelnocentro.ma.gov.br/>. Acesso em: 10 jul. 2021.

investindo em ações que viabilizam a retomada da vida naquele espaço, essencial para a salvaguarda do patrimônio cultural ali construído, assim como também a efetivação do objetivo 11 e meta 11.4 da Agenda 2030 da ONU se transformando, aos poucos, em uma cidade sustentável.

Considerações finais

1. A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da ONU estabeleceu objetivos e metas para um pacto mundial pela paz, pela erradicação da fome, pela mitigação das desigualdades e, sobretudo, pela necessidade de unir forças a fim de atingir uma qualidade de vida global.
2. Entre o espectro dos ODS, o objetivo 11 especificamente propõe a ideia de pensar nas cidades sustentáveis cuja finalidade é resguardar o bem estar da população que ali vive. Trata-se da ideia de uma cidade que garanta o acesso à saúde, alimentação, ao transporte, educação, acesso ao lazer e também a cultura.
3. De acordo com o que foi pesquisado, no tocante ao meio ambiente cultural, especialmente o Centro Histórico de São Luís, constata-se que o Programa Nosso Centro contribui de maneira expressiva para a efetivação da proteção do patrimônio cultural, trazendo para o Centro Histórico de São Luís ações capazes de concretizar os preceitos constitucionais, mas, sobretudo, o objetivo 11 e a meta 11.4 da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da ONU.
4. Observou-se ainda que as políticas públicas do Poder Público Estadual têm contribuído de maneira importante para a efetivação do objetivo 11 da Agenda 2030 do desenvolvimento sustentável da ONU com destaque para o Programa Nosso Centro, que desenvolve ações que abrangem desde o incentivo a exploração de atividades econômicas, fomento ao turismo, desenvolvimento de projetos de inovação e tecnologia, habitação, realização de atividades culturais.
5. Conclui-se, portanto, que as políticas públicas que têm sido adotadas pelo Governo do Estado do Maranhão, especificamente as ações do Programa Nosso Centro, têm contribuído de maneira efetiva para atender ao objetivo 11 e meta 11.4 da Agenda 2030 da ONU rumo a concretização de uma cidade sustentável na perspectiva do elemento cultural. Todavia, é necessário pontuar que muito ainda deve ser realizado para avançar de maneira satisfatória na concretização

da ideia de cidade sustentável, sendo o Programa Nosso Centro um bom ponto de partida e uma tentativa eficiente para essa modificação de paradigma.

**A JUSTIÇA CLIMÁTICA E SEUS DESAFIOS FACE AO ESTADO DE
DIREITO ECOLÓGICO NO BRASIL**

Maria Carol Marques Martins

Faculdade Anhanguera São Luís – Maranhão

Matheus Ribeiro Sousa

Faculdade Anhanguera Luís – Maranhão

Introdução

Atualmente, as diversas mudanças climáticas constituem pautas fundamentais no âmbito do Direito Ambiental. Os transtornos ocasionados por desastres ambientais não afetariam os indivíduos de forma unânime, sendo as populações mais vulneráveis em termos socioambientais as mais atingidas pelas constantes mudanças climáticas.

No entanto, segundo Beck as consequências de tais mudanças não têm como fundamento as diferenças sociais, perpassando por riquezas e luxos, sem que houvesse privilégio a nenhum grupo social¹. Neste sentido, em dado momento todos seriam atingidos pelos efeitos que produziram.

Nesse contexto, a importância do Direito Ambiental se faz ainda mais presente, pois é por meio dele que são protegidas normas e diretrizes para a proteção do meio. É necessário que haja uma abordagem interdisciplinar que leve em conta as questões sociais, energéticas e políticas envolvidas na mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, garantindo o acesso justo e igualitário aos recursos naturais e proteção daqueles que são mais vulneráveis.

Neste cenário, surge a necessidade de um Estado de Direito Ecológico, voltado para suprir a necessidade de métodos eficazes para a efetivação da ecologia e de práticas efetivas para a sustentabilidade, suficientes para enfrentar os novos desafios que surgem, sem se afastar dos direitos outrora conquistados.

¹ BECK, Ulrich. La sociedad del riesgo mundial. Barcelona: Paidós, 2008.

Desse modo, faz-se necessário o aprofundamento das constantes mudanças climáticas, levando-se em consideração a maneira pelas quais as consequências são distribuídas entre os diferentes grupos sociais atingidos pelo mesmo fato.

Assim, faz-se necessário a análise, ao passo que os indivíduos que historicamente são mais vulneráveis, não participam das tomadas de decisões. Marginalizados são esquecidos, silenciados pelo Estado e vêm seus direitos fundamentais sendo-lhes negado. O disposto no artigo 225 da Constituição Federal traz em seu caput que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas alcançá-lo em plenitude não atende aqueles que constantemente são excluídos do exercício da cidadania.

Para isso, entender o conceito de "Justiça", suas diferentes abordagens e os contextos em que se inserem é fundamental para que se concretize a Justiça Climática, perpassando por uma série de compromissos e superações históricas.

1. A perspectiva das mudanças climáticas e sua repercussão socioambiental

As mudanças climáticas e suas repercussões socioambientais têm sido objeto de estudo e preocupação de diversos especialistas e instituições ao redor do mundo. Segundo o Relatório de Avaliação Global do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês)², a temperatura média global tem aumentado em uma taxa alarmante e as consequências das mudanças climáticas são cada vez mais evidentes.

Entre as principais repercussões socioambientais das mudanças climáticas, destacam-se o aumento do nível do mar, a intensificação de fenômenos meteorológicos extremos, a escassez de recursos hídricos, a perda de biodiversidade e a disseminação de doenças relacionadas à poluição do ar e ao aumento da temperatura. Esses efeitos são especialmente preocupantes para comunidades mais vulneráveis, como as que vivem em regiões costeiras, que correm o risco de serem inundadas, ou para as que dependem da agricultura e pesca, que podem ser afetadas pela escassez de água e pelo aumento da temperatura.

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS)³, a poluição do ar é responsável por cerca de 7 milhões de mortes prematuras a cada ano. Além disso, a degradação ambiental pode ter impactos negativos na economia, como a perda de

² Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). (2021). Resumo para formuladores de políticas. Em *Mudanças Climáticas 2021: A Base da Ciência Física*. Contribuição do Grupo de Trabalho I ao Sexto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas. Cambridge University Press.

³ Organização Mundial da Saúde (OMS). (2021). Poluição do ar. Disponível em: https://www.who.int/health-topics/air-pollution#tab=tab_1. Acesso em: 01 abr. 2023.

biodiversidade e a diminuição da produção agrícola, o que pode levar a uma diminuição da segurança alimentar.

O fenômeno das mudanças climáticas foi responsável por desencadear diversas preocupações em relação ao meio ambiente. Sendo esta conscientização, moderadora nas produções de bens e serviços, conseqüentemente na relação homem e natureza.

De acordo com Leff, a negação da natureza como fonte de riqueza é uma marca da crise de civilização, que se baseia na racionalidade econômica e científica como os valores supremos do projeto humanizador da humanidade.⁴

Durante a modernidade o homem buscou seu desenvolvimento econômico e pessoal baseado na ciência, afastando-se das concepções ligadas ao cristianismo, ao sobrenatural. Durante este período ocorreram diversos avanços no âmbito do direito tendo como resultado, por exemplo, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Com o desejo de resolver os problemas que rodeiam o cotidiano dos indivíduos, concentraram-se no desenvolvimento da ciência e concomitantemente aos avanços tecnológicos. Neste contexto, tudo aquilo que pudesse ser extraído da natureza e transformado em lucro foram utilizados, inclusive a mão de obra humana, que agora era vista como mero meio de produção. Durante o período do Iluminismo, o qual havia o movimento de aproximação à ciência e conseqüentemente afastamento da religião, já era possível ver os sinais da degradação ambiental. Mas, foi durante o período da Revolução Industrial que a ciência atrelada ao desenvolvimento tecnológico intensificou a produção em massa, que culminou na exploração devastadora dos recursos naturais. Ainda neste período se destaca o conceito de sociedade de risco de Ulrich Beck e os movimentos que buscavam o desenvolvimento sustentável.

Sociólogos como Marx e Weber se voltaram neste período para relação de produção, a distribuição dos bens sem os males. Weber se concentrou na relação entre poder, mercado e mudança⁵. Enquanto Marx se preocupava com a relação de exploração, como o proletário era tido nas relações de produção⁶.

Já Ulrich Beck, considerava que a sociedade moderna, seria tida como sociedade de risco, que surge a partir da radicalização dos processos de produção e do próprio sucesso da sociedade industrial, que gerou diversos questionamentos para a ciência e para o ordenamento

⁴ LEFF, Enrique. Epistemologia ambiental. Tradução de Sandra Valenzuela. São Paulo: Cortez, 2002.

⁵ RODRIGUES, Lucas de Oliveira. "Introdução à teoria de Max Weber"; Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/introducao-teoria-max-weber.htm>. Acesso em 29 de abril de 2023.

⁶ CABRAL, João Francisco Pereira. "As classes sociais no pensamento de Karl Marx"; Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/filosofia/as-classes-sociais-no-pensamento-karl-marx.htm>. Acesso em 05 de abril de 2023.

jurídico, pois os avanços outrora alcançados que eram eficientes nos modelos de produção anterior, já que não eram suficientes para combater as novas ameaças⁷.

Dessa forma, a sociedade é marcada pelo surgimento de riscos de uma nova qualidade que diferente daqueles que estavam presentes na sociedade industrial, marcada pelas incertezas na produção casual e pela sua projeção ao tempo e espaço. Sendo este conceito essencial para se compreender o contexto de degradação ambiental do ecossistema e da crise ambiental.

Segundo Beck, essas novas ameaças não levariam em consideração as diferenças sociais, perpassando as trincheiras do luxo e da riqueza, sem que houvesse privilégio entre ricos e pobres⁸. Dessa forma, haveria de certa forma o efeito bumerangue, pois os riscos trazidos pela modernização cedo ou tarde seriam afetados pelos efeitos que contribuíram.

A sociedade de risco, traz a possibilidade de se prever os riscos, de dominar os riscos (mesmo que as causas sejam impossíveis de dominação). Uma nova perspectiva ecológica surge cobrando os efeitos secundários, que vão além dos seres humanos, atingindo também aorestante dos seres vivos. Problemas que antes não eram políticos, tornam as práticas políticas fundamentais. Segundo Beck, a sociedade de risco não seria revolucionária, mas catastrófica, pois anuncia um cataclismo iminente. Restando ao Estado, a ciência e o direito, impor limites para a defesa destes perigos⁹.

A individualização foi o principal efeito da passagem da sociedade industrial à sociedade de risco, individualização esta entendida como o desprendimento do indivíduo da classe e da família, sendo remetido ao seu destino laboral com todos os riscos, oportunidades e contradições decorrentes da modernidade (fundamentada no binômio indivisível da liberdade individual e igualdade independentemente das limitações impostas). Ao passo que ocorre a individualização, cresce a institucionalização em que os indivíduos despendidos são cada vez mais dependentes de instituições reguladoras da sociedade e do mercado.

Para Beck a principal diferença entre a sociedade industrial e a sociedade de risco, não seria a lógica da distribuição de riquezas ou riscos. Trata-se da relação de prioridade, enquanto a primeira julga a necessidade de ser compatível com a lógica da distribuição de riquezas em relação à produção dos riscos, a outra considera as duas produções incompatíveis e rivais.¹⁰

⁷ BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores S.A., 2002.

⁸ BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores S.A., 2002.

⁹ BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo mundial*. Barcelona: Paidós, 2008.

¹⁰ BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo mundial*. Barcelona: Paidós, 2008.

A degradação ambiental seria, portanto, sistemática e abrangente a todos os riscos e perigos criados pela sociedade moderna. À medida que os riscos vão sendo produzidos em meio aos interesses e disputas que compõem e caracterizam as formações sociais, intensificando as incertezas, medo, injustiça e insegurança que assolam a sociedade atual.

Estes riscos em sua maioria afetam os indivíduos mais vulneráveis à situação de degradação ambiental. Torna-se inevitável compreender que a gestão de conflitos socioambientais deve se dar de forma democrática e participativa, sendo estes um dos maiores desafios dos ecologistas.

Para lidar com as mudanças climáticas e minimizar seus efeitos, é essencial que governos, empresas e a sociedade civil atuem de maneira conjunta. Isso envolve a implementação de políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, bem como ações que promovam a transição para uma economia de baixo carbono. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas (ONU)¹¹, estabelece metas ambiciosas para enfrentar as mudanças climáticas e promover a sustentabilidade em todas as esferas da sociedade.

Além disso, a atuação individual é fundamental para enfrentar as mudanças climáticas. Adotar práticas sustentáveis no dia a dia, como o consumo consciente de energia e água, a reciclagem de resíduos e a utilização de transporte sustentável, pode contribuir significativamente para a redução de emissões de gases de efeito estufa e a preservação do meio ambiente.

Os doutrinadores brasileiros têm se dedicado cada vez mais a estudar e discutir as mudanças climáticas e sua repercussão socioambiental. Muitos deles destacam a importância de se adotar medidas urgentes para mitigar os impactos das mudanças climáticas no Brasil e no mundo.

Segundo o professor Paulo Affonso Leme Machado¹², especialista em Direito Ambiental, as mudanças climáticas representam um dos maiores desafios enfrentados pela humanidade atualmente.

Machado afirma que as mudanças climáticas têm impactos severos no meio ambiente e na sociedade, afetando a disponibilidade de água, a segurança alimentar, a saúde pública e a economia em geral.¹³

¹¹ ONU BRASIL. Número de infectados por cólera no Haiti sobe para 72 mil. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/numero-de-infectados-por-colera-no-haiti-sobe-para-72-mil/>>. Acesso em 05 Abr. de 2023.

¹² MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

Outro doutrinador que tem se dedicado ao estudo das mudanças climáticas é o professor Édis Milaré¹⁴, também especialista em Direito Ambiental. De acordo com Milaré, as mudanças climáticas possuem uma dimensão global e transnacional, o que exige uma abordagem integrada e coordenada entre os países para que possam ser efetivamente combatidas.¹⁵

Além dos especialistas em Direito ambiental, outros doutrinadores brasileiros têm se dedicado ao estudo das mudanças climáticas em diversas áreas do conhecimento, como a biologia, a geografia, a economia e a sociologia. Esses estudos contribuíram para uma compreensão mais ampla e profunda das consequências das mudanças climáticas para a sociedade e o meio ambiente.

2. O Estado de Direito Ecológico e a legislação climática

O Estado de Direito pode ser compreendido como aquele que se submete às leis por ele editadas, além de limitar o poder de atuação do poder político. Ele tem como objetivo assegurar a proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos e garantir que sejam levados em consideração nas decisões tomadas. Nesse modelo, a lei é a principal fonte de remissão do poder político e serve como um mecanismo de controle para evitar abusos. Além disso, o Estado de Direito busca estabelecer uma ordem jurídica estável e previsível, que proporcione segurança jurídica aos indivíduos e à sociedade como um todo.¹⁶

O Estado de Direito, seria então o contrário do autoritarismo, pois um poder não se sobrepõe ao outro e nem há a violação do contrato social. O Estado dividido em: Poder Executivo, Legislativo e Judiciário em que todos os poderes são independentes e concomitantemente limitados um pelo outro se constitui como pilar de uma sociedade sem abuso de poder e sem autoritarismo.

Uma das críticas mais frequentes ao modelo de Estado de Direito é a falta de representatividade de certos grupos sociais na tomada de decisões. Isso ocorre porque esse modelo se baseia na lei como fonte de controle e orientação do poder político, e não na vontade da maioria popular. Dessa forma, a lei pode ser utilizada para restringir as liberdades

¹³ MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

¹⁴ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

¹⁵ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

¹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 13ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2018. p. 85.

individuais e perpetuar desigualdades sociais, já que os grupos mais parecidos podem não ser ouvidos ou representados. Essa falta de participação popular pode enfraquecer a ideia de que o poder emana do povo e desresponsabilizar o Estado em relação à soberania popular.¹⁷

Já o Estado Democrático de Direito, diferente do Estado de Direito, busca a chamada "vontade geral", conceito utilizado na obra "O Contrato Social" do filósofo Rousseau¹⁸. Dessa forma, a vontade geral busca atender os interesses comuns da sociedade, que resultaria do consenso das partes. Nesse modelo de Estado, as leis são criadas pelo povo e para o povo, respeitando o princípio da dignidade da pessoa humana.

A sociedade em constante evolução, ocasionada pelos avanços científicos e tecnológicos principalmente durante a modernidade, trouxe novos desdobramentos no âmbito do Direito. Com a revolução dos meios de produção e a demanda do uso dos recursos naturais, a degradação ambiental ficou ainda mais evidente. Desafiando o Estado a agir efetivamente na proteção do meio ambiente.

Assim, os indivíduos que já haviam experimentado as formas de Estado liberal e de Bem-estar social, que consolidaram os chamados direitos de primeira e segunda geração, buscaram a consolidação do chamado Estado de Direito Ambiental que seria, na visão de Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer “[...] um Estado preocupado com as questões ambientais e com o objetivo de proteção do meio ambiente”.¹⁹

Segundo os autores, o Estado de Direito, na sua configuração tradicional, não foi capaz de fazer frente às ameaças da sociedade contemporânea, sobretudo, porque a esfera pública não se equipou adequadamente para o enfrentamento da nova escalada dos riscos e incertezas.

Neste quadro, caberia, então, ao Estado de Direito Ambiental, manter as conquistas dos demais modelos de Estado em termos de proteção da dignidade humana, agregando a elas uma dimensão ecológica, que garantiria “[...] a estabilização e prevenção do quadro de riscos e degradação ecológica”.²⁰

Estado de Direito Ecológico é uma abordagem jurídica que busca proteger e promover o meio ambiente, a biodiversidade e o equilíbrio ecológico por meio do sistema judiciário e da aplicação das leis ambientais. Essa abordagem é fundamental para garantir a proteção

¹⁷ JUNIOR, Dalmo de Abreu. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 77.

¹⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques. O contrato social. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003.

¹⁹ SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a proteção do ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

²⁰ SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a proteção do ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ambiental e a sustentabilidade do planeta, além de ser uma importante ferramenta para responsabilizar aqueles que causam danos ao meio ambiente.

De acordo com Machado, o Estado de Direito Ecológico é caracterizado como um regime jurídico em que o direito é utilizado para a proteção e promoção do meio ambiente, da biodiversidade e do equilíbrio ecológico.²¹

De acordo com Cunha, é importante destacar que o Estado de Direito Ecológico desempenha um papel crucial na preservação do meio ambiente, pois os sistemas jurídicos nacionais e internacionais têm sido utilizados para garantir o cumprimento dos tratados, convenções e acordos internacionais que visam à proteção ambiental e à conservação da biodiversidade.²²

Outros autores também destacam a importância do Estado de Direito Ecológico como um instrumento para proteção ambiental. Conforme Fischmann, a adoção do Estado de Direito Ecológico possibilita uma abordagem mais justa e equitativa em relação às questões ambientais, uma vez que promove a responsabilização daqueles que causam danos ao meio ambiente.²³

A ideia do Estado de Direito Ecológico surgiu no contexto da preocupação crescente com o meio ambiente e a necessidade de protegê-lo por meio do Estado de Direito. A aplicação do Estado de Direito Ecológico pode ser observada tanto em nível mundial como nacional.

No âmbito internacional, existem diversos acordos e convenções internacionais que buscam proteger o meio ambiente e a biodiversidade, como o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris. Esses acordos estabelecem metas e compromissos para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e limitar a mudança climática. Além disso, há organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), que buscam promover a cooperação internacional para proteger o meio ambiente e a biodiversidade.

No Brasil, o Estado de Direito Ecológico é assegurado pela Constituição Federal de 1988, que estabelece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental de todos os cidadãos. Além disso, o país conta com uma série de leis e regulamentações que visam proteger o meio ambiente e a biodiversidade, como a Lei de

²¹ Machado, PAL (2016). *Direito Ambiental Brasileiro* (27ª ed.). São Paulo: Malheiros.

²² Cunha, LFG (2018). *O Estado de Direito Ecológico*. In LFG Cunha & AR Nogueira (Orgs.), *Direito Ambiental Internacional e Comparado* (2ª ed., pp. 19-36). Belo Horizonte: Fórum.

²³ FISCHMANN, Rosely. *Estado de Direito Ecológico: fundamentos teóricos e práticos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

Proteção da Vegetação Nativa (conhecida como "Código Florestal"), a Lei de Crimes Ambientais e a Política Nacional de Meio Ambiente.

No entanto, apesar da existência de leis e regulamentações, a implementação do Estado de Direito Ecológico no Brasil enfrenta desafios significativos, como a falta de recursos e capacidade técnica para fiscalização e aplicação das leis ambientais, além da pressão de interesses econômicos contrários à proteção ambiental. Por isso, é importante que haja um esforço conjunto entre governo, sociedade civil e setor privado para garantir que as leis ambientais sejam aplicadas de forma efetiva e justa, a fim de proteger o meio ambiente e assegurar um futuro sustentável para o país e o mundo.

O Estado de Direito Ecológico pode ser aplicado por exemplo, através da legislação climática que é um conjunto de leis e regulamentações que têm como objetivo limitar as emissões de gases de efeito estufa e reduzir a mudança ambiental. Essas leis podem incluir incentivos para o uso de energias renováveis, regulamentações para poluentes e medidas para reduzir o uso de combustíveis fósseis.

Segundo a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), a legislação climática é um instrumento fundamental para o combate às mudanças climáticas: Segundo a UNFCCC, a legislação nacional e outros instrumentos jurídicos são cruciais para incentivar medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.²⁴

A legislação climática pode incluir medidas como a fixação de metas de redução de emissões, a promoção de energias renováveis, a implementação de políticas de eficiência energética e a regulação das emissões de gases de efeito estufa em setores específicos. Um exemplo de legislação climática é a Lei de Energia Limpa dos Estados Unidos, que estabelece metas de redução de emissões de carbono no setor elétrico.

No Brasil, a legislação climática é composta por uma série de leis e regulamentações que visam combater as mudanças climáticas e promover a sustentabilidade. A Política Nacional sobre Mudança do Clima, por exemplo, estabelece metas de redução de emissões de gases de efeito estufa para o país. Além disso, a Lei de Energia Renovável incentiva a produção de energia limpa e renovável, enquanto a Lei de Resíduos Sólidos estabelece diretrizes para o tratamento e destinação adequados de resíduos.

²⁴ Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). (2021). O que é mudança climática? Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/what-is-the-united-nations-framework-convention-on-climate-change>. Acesso em: 01 abr. 2023.

Nesse sentido, a legislação ambiental é uma ferramenta importante para garantir o cumprimento do Estado de Direito Ecológico. O Acordo de Paris no qual o Brasil é signatário, por exemplo, é um tratado internacional que estabelece metas para limitar o aquecimento global e reduzir as emissões de gases de efeito estufa.

Segundo o texto do acordo, "as Partes devem, quando tomar medidas para combater a mudança do clima, respeitar, promover e considerar seus respectivos direitos humanos, o direito à saúde, os direitos dos povos indígenas, das comunidades locais, dos migrantes, das crianças, das pessoas com deficiência e das pessoas em situação de vulnerabilidade e o direito ao desenvolvimento, bem como a igualdade de gênero, o empoderamento das mulheres e a equidade intergeracional"²⁵.

Portanto, a legislação ambiental não apenas estabelece metas ambientais, mas também reconhece a importância dos direitos humanos e da justiça social na luta contra as mudanças climáticas. Miranda defende que a proteção do meio ambiente não deve ser vista como um fim em si mesma, mas sim como um meio para garantir a qualidade de vida tanto das presentes como das futuras gerações.²⁶

De acordo com a Constituição Federal brasileira de 1988, é direito de todos ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é um bem de uso comum do povo e essencial para uma vida saudável, sendo dever do Poder Público e da sociedade defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.²⁷ Esse artigo consagra a proteção do meio ambiente como um direito fundamental e um dever do Estado e da sociedade.

De acordo com a legislação brasileira, as práticas esportivas que usam animais não são consideradas cruéis, desde que sejam manifestações culturais e registradas como patrimônio cultural imaterial, conforme o § 1º do art. 215 da Constituição Federal. Entretanto, é necessário que haja uma regulamentação específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos, conforme previsto na parte final do inciso VII do § 3º deste artigo.²⁸

. Segundo a legislação ambiental brasileira, as condutas e atividades que são consideradas prejudiciais ao meio ambiente podem levar os responsáveis, tanto pessoas físicas quanto jurídicas, a serem penalizados com apoio administrativo e penal, sem prejuízo da

²⁵ACORDO DE PARIS. Disponível em:https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 06 abr. 2021.

²⁶ MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. Tomo VIII: Direito Constitucional do Ambiente. Coimbra: Coimbra Editora, 2016.

²⁷ Constituição Federal de 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 01 abr. 2023.

²⁸ Constituição Federal de 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 01 abr. 2023.

obrigação de reparar os danos causados.²⁹ Isso significa que a Constituição estabelece que as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente devem ser punidas, inclusive com sanções penais e administrativas.

Essa preocupação com as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente inclui as atividades que contribuem para as mudanças climáticas, como a emissão de gases de efeito estufa. A inclusão do inciso VII no §1º do art. 225 da CF/88 é um exemplo da crescente preocupação com as mudanças climáticas no Brasil e do reconhecimento da importância da proteção do meio ambiente para a qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Dessa forma, a inclusão do inciso VII no §1º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 é um exemplo de como a legislação brasileira está cada vez mais atenta às questões climáticas e à necessidade de proteger o meio ambiente para garantir a qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Importante destacar no cenário brasileiro o Decreto nº 11.349, de 1º de janeiro de 2023 que trouxe a alteração do nome do antigo ministério do Meio Ambiente que passou a se chamar Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Marina Silva anunciou a criação de uma estrutura de apoio ao Conselho Nacional de Mudança Climática e ao Comitê Interministerial, bem como políticas de mitigação e adaptação para oceanos e zona costeira, denominada Secretaria Nacional de Mudança Climática. Segundo ela, "queremos destacar a precedência daquele que é, talvez, o maior desafio global vivido recentemente pela humanidade. Países, pessoas e ecossistemas mostram-se cada vez menos capazes de lidar com as consequências [das mudanças climáticas] e, como sempre, os mais pobres são os mais afetados".³⁰

Marina Silva anunciou ainda a criação da Autoridade Nacional de Segurança Climática, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, e do Conselho sobre Mudança do Clima, que seria comandado pelo próprio Presidente da República e com a participação de todos os Ministérios, da sociedade civil e dos Estados e municípios, além de outras políticas de mitigação e adaptação e para oceanos e zona costeira.³¹

²⁹ Constituição Federal de 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 01 abr. 2023

³⁰ Ministério do Meio Ambiente. Marina Silva assume Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/marina-silva-assume-ministerio-do-meio-ambiente-e-mudanca-do-clima>. Acesso em: 09 abr. 2023.

³¹ Ministério do Meio Ambiente. Marina Silva assume Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/marina-silva-assume-ministerio-do-meio-ambiente-e-mudanca-do-clima>. Acesso em: 09 abr. 2023.

A implementação de leis climáticas eficazes pode ser um desafio, já que muitas vezes elas influenciaram mudanças significativas em nossa sociedade e economia. Além disso, muitos países não estão dispostos a adotar medidas drásticas para reduzir suas emissões de gases de efeito estufa, o que torna difícil alcançar um acordo global sobre a redução da mudança climática.

3. A justiça climática no cenário brasileiro

A justiça ambiental é um conceito que busca garantir que todos os indivíduos e comunidades tenham acesso igualitário aos benefícios ambientais e que não sejam desproporcionalmente afetados por danos ambientais. Esse conceito envolve a luta contra a poluição, a degradação ambiental e a destruição de habitats naturais, e busca garantir que todas as pessoas tenham a oportunidade de viver em um ambiente saudável e seguro.³²

Já a justiça climática é uma extensão da justiça ambiental que se concentra especificamente nas mudanças climáticas e na necessidade de abordar as desigualdades na capacidade de lidar com seus impactos. Isso inclui a necessidade de reduzir as emissões de gases de efeito estufa e aumentar a resiliência das comunidades vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas.³³

Segundo Agyeman e Evans, a justiça ambiental é o objetivo de garantir que o acesso a um ambiente saudável seja equitativo e que os benefícios e ônus ambientais sejam distribuídos de maneira justa.³⁴ Isso significa que todas as pessoas devem ter acesso a um ambiente saudável e seguro para viver, independentemente de sua raça, etnia, classe social ou localização geográfica.

A justiça ambiental e a justiça climática estão intimamente ligadas, já que as comunidades mais vulneráveis são frequentemente as que são mais afetadas pelas mudanças climáticas e pela degradação ambiental. Por exemplo, pessoas que vivem em áreas de baixa renda ou em áreas de minorias raciais e étnicas muitas vezes são expostas a poluentes tóxicos e têm menor acesso a recursos para se adaptar às mudanças climáticas. Isso leva a um ciclo de desigualdade ambiental, em que as comunidades mais vulneráveis são deixadas para lidar com os impactos mais graves.

³² Schlosberg, D. (2007). Definindo justiça ambiental: teorias, movimentos e natureza. Imprensa da Universidade de Oxford.

³³ BULLARD, Robert D. Justiça ambiental no século 21: a raça ainda importa. *Phylon*, vol. 50, n. 1/2, 2013.

³⁴ AGYEMAN, Julian; EVANS, Bob. 'Sustentabilidade justa': o discurso emergente da justiça ambiental na Grã-Bretanha? *A Revista Geográfica*, v. 170, n. 2, pág. 155-164, 2004.

O livro "Ecologismo dos Pobres" de Joan Martinez-Alier³⁵, publicado em 2004, é uma obra importante no debate sobre justiça ambiental e justiça climática. O autor argumenta que as pessoas mais pobres e marginalizadas são frequentemente as mais protegidas por problemas ambientais, tais como fumo e mudanças climáticas, enquanto os ricos e poderosos são menos protegidos e muitas vezes são responsáveis por tais problemas.

Martinez-Alier defende que a justiça ambiental é um conceito central no debate sobre a equidade ambiental, que busca garantir o direito de todos a um meio ambiente saudável e a igualdade na distribuição dos ônus e benefícios ambientais. Ele também argumenta que a justiça ambiental é uma extensão da justiça ambiental, que se concentra especificamente nas mudanças climáticas e na necessidade de abordar as desigualdades na capacidade de lidar com seus efeitos.

Portanto, entender a justiça ambiental é um pressuposto importante para entender a justiça climática. A luta pela justiça climática deve incluir a luta por justiça ambiental, e vice-versa, para garantir que todos tenham acesso igualitário a um ambiente saudável e seguro e que sejam capazes de lidar com os impactos das mudanças climáticas.

A justiça climática é uma categoria que tem sido amplamente discutida nos últimos anos, à medida que os impactos das mudanças climáticas se tornam cada vez mais evidentes. Esta categoria se concentra na equidade e na justiça na distribuição dos custos e benefícios das ações para mitigar as mudanças climáticas e para adaptar-se a elas.

Segundo a pesquisadora e ativista da justiça climática, Mary Robinson, a justiça climática requer que os países responsáveis pela crise climática assumam suas responsabilidades históricas e atuais e adotem medidas ambiciosas para reduzir suas emissões de gases de efeito estufa.³⁶

Além disso, a justiça climática também exige que os países desenvolvidos apoiem financeiramente as ações de mitigação e adaptação em países em desenvolvimento, quemuitas vezes são os mais afetados pelos impactos das mudanças climáticas. Segundo o relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), a justiça climática requer que os países apresentaram apoio financeiro para medidas de adaptação e mitigação em países em desenvolvimento, reconhecendo sua responsabilidade histórica pelas emissões de gases de efeito estufa e pelos efeitos das mudanças climáticas.³⁷

³⁵ Martinez-Alier, J. (2004). O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração. Contexto.

³⁶ ROBINSON, Mary. Climate Justice Requires More Than a Change of Climate. Time Magazine, 2019. Disponível em: <https://time.com/5703182/climate-justice-mary-robinson/>. Acesso em: 05 abr. 2023.

³⁷ IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for policymakers. In: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and

Além disso, a justiça climática também tem uma dimensão social importante, que envolve a garantia de que as comunidades mais vulneráveis e marginalizadas tenham acesso a recursos e a participação nas decisões sobre ações de adaptação e mitigação. De acordo com o relatório do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a justiça climática envolve a garantia de que as comunidades mais recebidas e marginalizadas tenham acesso a recursos e participem das decisões sobre medidas de adaptação e mitigação.³⁸

No Brasil, a questão da justiça climática tem sido abordada por diversas decisões judiciais. Em geral, os tribunais têm entendido que a luta contra as mudanças climáticas é uma questão de direitos humanos e que é necessário garantir a participação das comunidades afetadas nas decisões sobre políticas públicas relacionadas ao clima.

Um exemplo disso é o julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a constitucionalidade da Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC), em 2019. Na decisão, o STF reconheceu que a PNMC é um instrumento essencial para a promoção da justiça climática e para a garantia dos direitos humanos, e afirmou que é necessário garantir a participação da sociedade civil nas decisões sobre a implementação da política³⁹.

Outro exemplo é o caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, que foi alvo de uma série de ações judiciais movidas por organizações da sociedade civil e comunidades afetadas. Em 2021, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) determinou que a usina adote medidas para garantir a participação das comunidades indígenas e ribeirinhas na gestão dos recursos hídricos e na elaboração de planos de contingência para casos de desastres naturais, reconhecendo a importância da justiça climática e da participação das comunidades afetadas nas decisões sobre políticas públicas relacionadas ao clima⁴⁰.

Recentemente, em julho de 2021, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que determinou a suspensão da licença ambiental concedida pelo governo do estado para a construção da linha 6-laranja do metrô na cidade de São Paulo. A decisão foi baseada na falta de estudos sobre o impacto da obra nas áreas verdes da região e na falta de consulta às

related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. Geneva: IPCC, 2018. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/sr15/>. Acesso em: 07 abr. 2023.

³⁸ UNICEF - United Nations Children's Fund. The Climate Crisis is a Child Rights Crisis: Introducing the Children's Climate Risk Index. New York: UNICEF, 2019. Disponível em: <https://www.unicef.org/media/96081/file/Children-and-Climate-Change.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2023.

³⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.901. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 29 maio 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=587159>. Acesso em: 02 abr. 2023.

⁴⁰ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Apelação Cível nº 1021836-58.2019.4.01.3200. Relator: Des. Federal Kátia Balbino. Brasília, 26 jan. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/trf1-determina-garantia-participacao.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2023.

comunidades afetadas. O Tribunal reconheceu a importância da aplicação das normas ambientais e da participação da sociedade civil nas decisões sobre políticas públicas relacionadas ao meio ambiente⁴¹.

Caso emblemático que merece destaque é o do Chevron-Texaco em que a empresa foi condenada a pagar uma indenização milionária por danos ambientais causados na Amazônia equatoriana. A decisão foi baseada na aplicação de normas ambientais internacionais, como o princípio do poluidor-pagador e o princípio da responsabilidade ambiental, e na defesa dos direitos das comunidades afetadas pela poluição causada pela empresa⁴².

Portanto, os Tribunais brasileiros têm aplicado as normas ambientais e climáticas em diversos casos, buscando garantir a proteção do meio ambiente e dos direitos das comunidades afetadas pelas mudanças climáticas. Isso mostra a importância da aplicação do direito ambiental e da justiça climática no contexto jurídico brasileiro.

A justiça climática é um tema urgente e complexo no Brasil, e enfrenta diversos desafios para ser plenamente implementada e efetivada.

Um dos principais desafios é a falta de uma política nacional consistente e integrada de combate às mudanças climáticas, que incorpore a perspectiva da justiça climática e que envolva a participação efetiva da sociedade civil. Apesar de existirem leis e normas ambientais que abordam o tema, a falta de uma política abrangente e de longo prazo dificulta a implementação de medidas efetivas para mitigar e adaptar-se aos impactos das mudanças climáticas.

Além disso, a falta de recursos financeiros e tecnológicos adequados é outro desafio para a promoção da justiça climática no Brasil. O país enfrenta dificuldades em conseguir financiamento internacional para implementar projetos de mitigação e adaptação, além de ter limitações em relação à tecnologia disponível para enfrentar os impactos das mudanças climáticas.

A falta de conhecimento e consciência da população sobre o tema também é um desafio para a justiça climática no Brasil. Muitas vezes, as comunidades afetadas pelas mudanças climáticas não têm acesso a informações sobre os impactos e as medidas

⁴¹ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Agravo de Instrumento nº 2261608-32.2021.8.26.0000. Relator: Des. Melo Colombi. São Paulo, 22 jul. 2021. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15223884>. Acesso em: 02 abr. 2023.

⁴² SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 1.819.015/GO. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Brasília, 3 fev. 2021. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=116782041&num_registro=201901947720&data=20210203&formato=PDF. Acesso em: 02 abr. 2023.

necessárias para enfrentá-los, o que dificulta a participação e a mobilização da sociedade civil em prol da justiça climática.

Por fim, a falta de comprometimento político e institucional em relação ao tema é outro desafio para a justiça climática no Brasil. A falta de vontade política para enfrentar as mudanças climáticas e implementar medidas efetivas pode resultar em um retrocesso nas conquistas já alcançadas e em um aumento dos impactos das mudanças climáticas sobre as comunidades mais vulneráveis.

Para efetivar a justiça climática no Brasil, é necessário um esforço conjunto de todos os setores da sociedade, incluindo o governo, as empresas, a sociedade civil e a população em geral. Algumas soluções para a efetivação dessa justiça climática são:

- Implementação de uma política nacional integrada: O Brasil precisa de uma política nacional consistente e integrada de combate às mudanças climáticas, que incorpore a perspectiva da justiça climática e que envolva a participação efetiva da sociedade civil. Essa política deve incluir metas claras de redução de emissões de gases de efeito estufa, incentivos para a adoção de tecnologias limpas e renováveis, e medidas de adaptação para enfrentar os impactos das mudanças climáticas.

- Investimento em tecnologia e financiamento: É necessário investir em tecnologia para enfrentar os impactos das mudanças climáticas e para desenvolver uma economia de baixo carbono. Além disso, é preciso buscar financiamento internacional para implementar projetos de mitigação e adaptação.

- Educação e conscientização: É importante promover a educação e a conscientização da população sobre as mudanças climáticas e a importância da justiça climática. Essa conscientização pode incluir ações de comunicação e campanhas educativas, bem como a inclusão do tema nos currículos escolares.

- Participação da sociedade civil: A participação da sociedade civil é fundamental para a promoção da justiça climática no Brasil. É necessário promover a participação das comunidades afetadas pelas mudanças climáticas e das organizações da sociedade civil em todas as fases da implementação da política nacional de combate às mudanças climáticas.

- Comprometimento político e institucional: É necessário que os governos, empresas e instituições se comprometam com a promoção da justiça climática e com a implementação de medidas efetivas para enfrentar as mudanças climáticas. Isso pode incluir a adoção de políticas públicas de incentivo à adoção de tecnologias limpas e renováveis, o estabelecimento de mecanismos de financiamento para projetos de mitigação e adaptação, e a criação de regulamentações para reduzir as emissões de gases de efeito estufa.

Essas são algumas das soluções para a efetivação da justiça climática no Brasil. É importante ressaltar que a efetivação da justiça climática depende de um esforço conjunto de todos os setores da sociedade e de um comprometimento firme e duradouro com a promoção de uma transição justa e sustentável para uma economia de baixo carbono e adaptada às mudanças climáticas.

Conclusão

1. É possível concluir que as mudanças climáticas são um dos principais desafios globais do século XXI, e que sua repercussão socioambiental é cada vez mais evidente em todo o mundo.
2. Os estudos e as pesquisas realizadas por especialistas de diversas áreas do conhecimento têm contribuído para o aprofundamento do debate sobre o tema, buscando entender os impactos das mudanças climáticas na biodiversidade, nos recursos naturais, na economia, na dinâmica social e cultural, entre outros aspectos.
3. No contexto brasileiro, o Direito Ambiental tem se dedicado ao estudo das mudanças climáticas e sua repercussão socioambiental, buscando estabelecer normas e princípios que permitam a proteção do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável.
4. A justiça climática é um tema atual e relevante, tendo em vista as consequências cada vez mais graves das mudanças climáticas em todo o mundo, com impactos significativos em diversas áreas, como saúde, economia, meio ambiente e direitos humanos.
5. É preciso continuar discutindo e buscando soluções para a efetivação da justiça climática no Brasil, com a adoção de medidas concretas e o envolvimento de todos os setores da sociedade na proteção do meio ambiente e no enfrentamento das mudanças climáticas.

**PERÍCIA AMBIENTAL E SUAS COMPLEXIDADES: UM ESTUDO DE CASO
SOBRE A AÇÃO CIVIL PÚBLICA RELATIVA À ESTRADA DO COLONO.**

CAROLINE DA ROCHA FRANCO

Doutoranda em Planejamento e Governança Pública na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Graduada em Direito (UFPR) e em Gestão Pública (UNICENTRO).

SIMONE APARECIDA POLLI

Professora Adjunta de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

1. Introdução

No processo civil ambiental há casos que envolvem direitos difusos, cujo resultado pode afetar o modo de vida de uma multiplicidade de sujeitos. É desses casos que se ocupa o presente artigo, especialmente as situações cuja discussão judicial possa afetar o desenvolvimento territorial de uma região..

Isso ocorre principalmente nos casos chamados pela doutrina como “judicialização de políticas públicas”. Ela é um fenômeno que ocorre quando questões de interesse público são levadas ao Poder Judiciário para que este possa determinar medidas específicas a serem adotadas pelo Estado ou por outras entidades envolvidas na prestação desses serviços.

Esses casos costumam atrair o interesse da opinião pública, trazendo mais pressão ao processo e ao julgador. Assim, para melhor motivar sua decisão, e até mesmo se preservar dos efeitos econômicos, sociais e políticos que sua decisão possa causar, o juiz pode solicitar o exame técnico de especialistas da área, que atuam como auxiliares do juízo, conforme o Código de Processo Civil.

A análise proposta permite identificar como atuam as partes com interesses diversos nas ações civis ambientais, com efeitos de âmbito regional, especialmente ao articular especialistas com compreensão diversa sobre o objeto da lide. Por isso o presente texto, por meio de estudo de caso, propõe-se a identificar alguns parâmetros que trazem maior confiabilidade à escolha do perito e à verificação de seus argumentos e conclusões.

2. A legitimidade de políticas ambientais em juízo

A judicialização de políticas públicas é o processo pelo qual questões que deveriam ser decididas pelo Poder Executivo, como a implementação de políticas públicas, passam a ser decididas pelo Poder Judiciário, por meio de ações judiciais movidas por indivíduos ou grupos que se sintam prejudicados ou queiram garantir a efetivação de direitos que consideram não estarem sendo cumpridos pelo Estado.

Luis Roberto Barroso explica que a judicialização é fenômeno no qual “de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais”,¹ como o Congresso Nacional e o Poder Executivo, que inclui o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Isso implica uma transferência de poder para juízes e tribunais, com mudanças significativas na linguagem, argumentação e participação da sociedade.

De acordo com Barroso: “o Judiciário deixou de ser um departamento técnico-especializado e se transformou em um verdadeiro poder político, capaz de fazer valer a Constituição e as leis, inclusive em confronto com os outros Poderes”.² O jurista afirma que a redemocratização após a ditadura propiciou a “constitucionalização abrangente”, na qual a Constituição incorporou uma ampla gama de assuntos que anteriormente eram tratados pelo processo político majoritário e pela legislação comum.

De acordo com Gisele Citadino, a judicialização da política é “processo por meio do qual uma comunidade de intérpretes, pela via de um amplo processo hermenêutico, procura dar densidade e corporificação aos princípios abstratamente configurados na Constituição”.³

Estefânia Maria de Queiroz Barboza e Katya Kozicki explicam que muitas das questões políticas que chegam aos tribunais são trazidas por partidos políticos ou grupos de interesse. Isso faz com que o fenômeno não possa ser interpretado como jurídico ou uma usurpação de funções entre poderes, mas sim como um fenômeno político. Elas entendem que o Poder Judiciário tem se tornado outra arena política em que as minorias políticas que não

¹ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. (Syn) thesis, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. P.24

² Ibidem.P.24

³ CITTADINO, Gisele. Pluralismo, direito e justiça distributiva. Elementos da filosofia constitucional contemporânea Rio de Janeiro. Lumen Juris.2000.p.39

possuem representação significativa no âmbito deliberativo do parlamento têm a possibilidade de ter seus direitos protegidos.⁴

Ainda assim, o tema é controverso, pois, por um lado a judicialização da política, pode contribuir para a efetivação de direitos e para a promoção do bem-estar social, garantindo que as políticas públicas sejam implementadas de forma adequada. Por outro lado, ela pode criar uma sobrecarga de trabalho para o Poder Judiciário, podendo inclusive ser tratada como um déficit democrático, considerando que os magistrados não foram eleitos pelo povo, ao contrário dos poderes legislativo e executivo.

Com relação a essa questão de legitimidade democrática, destaca-se a lição de Barboza e Kozicki, as quais afirmam que, embora se reconheça que a elaboração e implementação de políticas públicas dependam das opções políticas daqueles que foram eleitos pelo povo, não existe uma liberdade absoluta para a tomada de tais decisões, tanto pelo legislador quanto pelo Poder Executivo. Em outras palavras, quando a inércia desses poderes levar à negligência na garantia de direitos sociais, ocorre uma violação do texto constitucional, o que justifica a intervenção do Poder Judiciário⁵.

3. A relatividade da “verdade” obtida por meio das provas

Existem diferentes correntes na literatura do Direito que tratam a definição de prova. Daniel Amorim Assumpção Neves explica que alguns juristas preferem conceituá-la como os meios ou elementos que contribuem para a formação da convicção do juiz sobre a existência de determinados fatos. Outros entendem a prova como a própria convicção do juiz em relação aos fatos alegados em juízo. Há ainda aqueles que conceituam a prova como um conjunto de atividades de verificação e demonstração que tem como objetivo chegar à verdade relativa às alegações de fatos relevantes para o julgamento⁶.

Não necessariamente a prova produzida representa a verdade dos fatos. Essa afirmação é um aparente contrassenso, porém é afirmação comum de ser encontrada nos manuais de processo civil. Nessa linha, Neves afirma que a “intangibilidade da verdade absoluta é realidade comum a todas as áreas do conhecimento humano, e não privativa da área jurídica,

⁴ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. Revista Direito GV, v. 8, p. 059-085, 2012. Available from: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322012000100003>.p.71

⁵ Ibidem.p.84

⁶ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Novo código de processo civil. Grupo Gen-Editora Método Ltda., 2016.p.521

tampouco da processual”⁷. Ainda, a impossibilidade de se obter a verdade absoluta é devida especialmente à litigiosidade existente entre os sujeitos envolvidos. Isso porque as partes frequentemente buscam obter provas que lhes sejam favoráveis⁸.

Outro fator que impossibilita a verdade dos fatos é que os terceiros que auxiliam o juiz na reconstituição dos acontecimentos nem sempre o fazem de forma precisa, além de que o próprio juiz precisa confiar nas provas que foram apresentadas, sem ter presenciado diretamente os fatos em questão. Por essa participação de diversos sujeitos diferentes, é comum que o resultado probatório não reflita exatamente como os fatos ocorreram na realidade⁹.

Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart entendem que não é correto pensar que a "verdade processual" depende apenas da valoração das provas apresentadas. Entendem que a "verdade" é construída pelas partes e pelo juiz ao longo do processo. Portanto, o juiz, antes de tudo, compreende o contexto do litígio e, na decisão de saneamento e organização do processo, delimita os fatos que devem ser elucidados por meio de prova (art. 357, II, CPC). A partir dessa compreensão, o juiz analisa a oportunidade e a necessidade das provas, a idoneidade do documento, a capacidade do perito e a credibilidade da testemunha¹⁰.

Ainda, de acordo com Marinoni e Arenhardt, após a produção da prova, ela deverá ser avaliada pelo juiz. Normalmente, essa avaliação ocorre na sentença (juízo final) ou na decisão que concede tutela antecipada (juízo provisório).

O princípio da persuasão racional do juiz é adotado, o que significa que as provas não possuem valor pré-determinado, permitindo que o juiz forme seu convencimento a partir de qualquer prova ou presunção. É essencial que o juiz justifique e explique os motivos que o levaram a preferir uma prova ou presunção em detrimento de outra.¹¹

4. Quando a prova pericial é necessária

Dentre os meios de prova, a prova pericial consiste em se convocar um especialista em determinada área técnica, alheia à do Direito, a fim de fornecer o seu parecer profissional

⁷ Ibidem.p.523

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

¹⁰ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. Prova e convicção: de acordo com o CPC de 2015. Sao Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.p.39

¹¹ Ibidem.p.42

sobre o objeto em litígio. O art. 464 do Código de processo civil disciplina que “A prova pericial consiste em exame, vistoria ou avaliação.”

O art. 156 do CPC dispõe que: “O juiz será assistido por perito quando a prova do fato depender de conhecimento técnico ou científico.” Nessa linha, Neves afirma ser “incontroverso” que a prova pericial “é o meio de prova mais complexo, demorado e caro de todo o sistema probatório, de forma que o seu deferimento deve ser reservado somente para as hipóteses em que se faça indispensável contar com o auxílio de um expert.”¹²

Fala-se em produção da prova pericial porque nela as partes e o juiz apresentam "quesitos" a serem respondidos pelo perito e pelos assistentes técnicos, considerando o objeto a ser esclarecido e a finalidade da prova (arts. 465, § 1º, III e 470, II, CPC). Esses quesitos podem ser apresentados também durante a diligência (art. 469, CPC).

Além disso, caso haja necessidade de esclarecimentos adicionais por parte do perito ou dos assistentes técnicos, é possível requerer novos quesitos para serem respondidos na audiência de instrução (art. 477, §§ 2º e 3º, CPC). Se ainda assim não forem suficientes, o juiz poderá determinar, de ofício ou a pedido de uma das partes, a realização de uma nova perícia (art. 480, CPC). Isso evidencia que a verdade relativa à prova pericial não pode ser determinada apenas pela valoração de seu resultado, pois depende de como foi produzida, ou até mesmo de sua realização em uma segunda ou nova oportunidade.¹³ De acordo com Marinoni e Arenhardt:

Em principio, a questão relativa a saber se no processo deve-se provar um fato ou uma afirmação de fato pode parecer destituída de importância. Entretanto, essa elucidação tem íntima relação com a ideia de que o resultado do processo ou a convicção do juiz são frutos da participação das partes ou da influência que as partes exercem sobre o juízo mediante as alegações e provas, e não da verdade sobre os fatos.

Lembre-se, aliás, que o juiz tem o dever de solucionar o litígio, mesmo que não esteja plenamente convencido, o. que mais uma vez demonstra a falsidade da tese de que o juiz, para solucionar o conflito, deve ter encontrado a verdade dos fatos (...)

A prova testemunhal e a prova pericial, ainda que tentem elucidar o fato principal, sempre constituirão as versões da testemunha e do perito, pelo que o juiz, diante delas, nunca terá percepção direta do fato, mas sim percepção por meio da prova testemunhal e da prova pericial. Nessa linha, tais provas, embora relacionadas ao fato direto, deveriam ser compreendidas como provas indiretas, exatamente porque o juiz, por meio delas, tem apenas uma percepção indireta do fato direto. Caberia catalogar como prova direta, nesse último sentido, apenas a inspeção judicial e o documento.

Ressalta-se que o sistema processual brasileiro adota o sistema de valoração das provas da persuasão racional, também conhecido como livre convencimento motivado. Isso significa que não existem cargas de convencimento preestabelecidas para os meios de prova, não sendo

¹² NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Idem.p.525

¹³ ¹³ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. Idem.p.41

correto afirmar abstratamente que um determinado meio de prova é mais eficaz do que outro para convencer o juiz.¹⁴

Com base nesse sistema de valoração das provas, a interpretação do artigo 479 evidencia que o juiz não está obrigado a se convencer apenas pelo laudo pericial, podendo se convencer com outros elementos ou fatos provados no processo. Desse modo, não necessariamente o juiz decidirá a ação seguindo a conclusão da perícia.

5. O Caso da estrada do colono

Nos últimos anos, intensificaram-se as pressões sobre as unidades de conservação brasileiras, objetivando a redução das áreas protegidas¹⁵. O estudo de caso realizado neste trabalho prepassa a complexidade do judiciário ao lidar com demandas relacionadas a essas áreas, tendo em vista que há interesses políticos e econômicos que, ancorados em discursos de desenvolvimento, pretendem o reconhecimento de direitos relacionados à exploração de tais espaços.

O caso em questão é relacionado ao Parque Nacional do Iguaçu (PNI), que foi criado em 1939, pelo Decreto nº 1.035, e abriga o maior remanescente de floresta Atlântica da região sul do Brasil. Foi a primeira Unidade de Conservação do Brasil instituída como Sítio do Patrimônio Mundial Natural pela UNESCO, no ano de 1986.

A via em questão foi fechada por decisão liminar em 1986, devido à atuação do Ministério Público Federal (MPF), que ajuizou Ação Civil Pública (ACP) específica para tal fim - em uma das primeiras ações do gênero no Brasil, considerando que a ACP foi criada no ano de 1985.

O fechamento desagradou uma parcela da comunidade local e reuniu algumas lideranças, especialmente as empresariais, que se organizaram em prol da reabertura, sob o principal argumento de que a estrada garante o desenvolvimento econômico da região, barateando os custos com transporte devido à redução do trajeto a ser percorrido.

As Prefeituras Municipais do entorno do PNI participaram como partes interessadas no processo judicial, postulando em prol da abertura da estrada, além de atuar em outros processos que foram abertos de forma dependente e que tramitaram em várias instâncias, inclusive no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e no Supremo Tribunal Federal (STF).

¹⁴ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Idem.p.525

¹⁵ De acordo com estudo elaborado pela Rede Nacional Pró Unidades de Conservação (Rede Pró-UC). Disponível em: <https://brazilfoundation.org/project/rede-nacional-pro-unidades-de-conservacao>. Acesso em: 10/03/23.

Destaca-se que ao longo da maior parte desses 34 anos em que perdurou o processo judicial, houve tentativas de projetos de lei em prol da reabertura da estrada, os quais não avançaram. No entanto, com a propositura no Senado do Requerimento nº 233, de abril de 2019, desarquivou-se o Projeto de Lei nº 61/2013, que versa sobre o tema.

Por causa desse requerimento, o PL voltou a tramitar no Senado. Assim, atualmente, ainda há dois Projetos de Lei em trâmite que preveem a reabertura da estrada: no Senado, o PL nº 61, de 2013¹⁶, e o Projeto de Lei nº 984, de fevereiro de 2019, em curso na Câmara dos Deputados.

A estrada do colono está fechada há cerca de trinta anos. Sua reabertura mudaria os limites do parque e ainda o dividiria em dois, pois a referida estrada causaria sua fragmentação. Tal possibilidade foi tratada em final de junho de 2022 por artigo publicado na revista “Science”, que é um dos periódicos mais importantes do mundo, intitulado: “A wrong turn on roads in Brazil’s national parks”¹⁷.

Salienta-se que o tema ganhou força depois do início do governo do Presidente Jair Bolsonaro. Tal fato condiz com o paradigma de mudança das normas ambientais, que foram abertamente classificadas por aquela gestão do Meio Ambiente do Executivo federal como excessivas e ineficientes.¹⁸

Reitera-se que tais projetos têm reflexos nacionais, pois a norma pretende, conforme sua ementa, alterar a Lei nº 9985/00 para incluir a Estrada-Parte no Grupo das Unidades de Uso Sustentável, possibilitando que os parques nacionais, que atualmente no SNUC figuram dentro do Grupo de Proteção Integral, tenham sua proteção fragilizada.

Desse modo, por criar uma nova categoria de unidade de conservação (UC), denominada “Estrada-Parque”, esses projetos de Lei flexibilizam a atual legislação nacional para favorecer o interesse que, em uma análise superficial e desatenta, poderia ser tida como regional.

Os autos contemplam a atuação de notórios juristas brasileiros. Cita-se como exemplo: Francisco Xavier Pinheiro Filho (foi subprocurador geral da república e indicado ao STJ), Luiz Guilherme Marinoni (foi procurador da república, professor de Direito da UFPR), Sergio

¹⁶ Projeto de Lei nº 7.123, de 2010, na origem – Câmara.

¹⁷ Lucas Rodriguez Forti et al. ,A wrong turn on roads in Brazil’s national parks.Science376,1389-1389(2022).DOI:10.1126/science.add2508

¹⁸ RIBEIRO, Camila Belizário; ALMEIDA, Maria Clotilde. “Passando a boiada”: aspectos dialógicos e interdiscursivos em textos relacionados ao discurso do Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles/“Passando a boiada”: dialogical and interdiscursive aspects in texts related to the speech of The Minister of the Environment Ricardo Salles. Revista de Estudos da Linguagem, v. 29, n. 4, p. 2335-2366, 2021.

28º CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL

Arenhardt (é professor de Direito da UFPR), Márcia Leuzinger, Manoel Caetano Ferreira Filho e Carlos Marés (procuradores de Estado e professores universitários). Como advogados no polo passivo, dentre outros, Pedro Henrique Xavier (foi professor de Direito da UFPR), Adyr Sebastião Ferraira (foi professor de Direito na UEL e foi presidente da OAB PR). Ainda, a condução do processo foi feita pelo, na época juiz, Milton Luiz Pereira, que de tão relevante contribuição para o Direito foi ministro do STJ.

A linha do tempo, a seguir, resume mais de cinco mil páginas dos autos nº 00.00.86736-5 e seus apensos:

Linha do tempo resumida:

ANO	ACONTECIMENTO	COMENTÁRIOS
04/06/1986	O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) protocolou na Vara Federal denúncia criminal (notitia criminis) contra o DER-PR, requerendo suspensão do asfaltamento do trecho Medianeira Capanema, da BR 163, cortando o Parque Nacional do Iguaçu. Anexou documentos demonstrando que órgãos federais haviam negado em 1984 o pleito de asfaltamento. No entanto, ainda assim havia acontecido licitação e contrato com esse objeto.	- Judiciário encaminhou a denúncia ao Ministério Público Federal em 10/06/1986. - O MPF analisou o pleito do PTB e requereu o indeferimento, argumentando que o procedimento correto seria o instrumento recém-criado pela Lei 7.347/85 – Ação Civil Pública. Afirmou que iria estudar a aplicação das medidas preconizadas pela Lei ao aludido caso. (07/1986)
17/07/1986	O judiciário indeferiu a inicial de notitia criminis do PTB e encaminhou os autos para o MPF, conforme o art. 7º da Lei de ACP	O art. 7º da Lei 7347/1985 dispõe: “Se, no exercício de suas funções, os juízes e tribunais tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil, remeterão peças ao Ministério Público para as providências cabíveis.”
03/09/1986	MPF ajuizou Ação Civil Pública (ACP)	
10/09/1986	Liminar deferida. Judiciário acolheu pedido do MPF e determinou o fechamento imediato da estrada do colono, BR 163	
12/09/1986	Fechamento da estrada do colono, BR 163	
16/09/1986	Declarado estado de emergência no município de Medianeira devido ao fechamento da estrada	Município de Medianeira e Associação Comercial e Industrial de Medianeira peticionam pedindo a inclusão como partes no processo. Solicitam a reconsideração da liminar, sob argumento da falta de ônibus e dificuldade de socorro médico.
22/09/1986	Declarado estado de emergência no município de Capanema devido ao fechamento da estrada	Município de Capanema, Associação Comercial e Industrial de Capanema e o Município de Planalto peticionaram pedindo a inclusão como partes no processo. Solicitaram a reconsideração da liminar, sob argumento da falta de ônibus e prejuízos econômicos, citando o caso dos frigoríficos da região. Alegaram que o fechamento seria por interesses políticos.
23/09/1986	Tribunal Federal de Recursos (TFR) julgou os recursos dos municípios e manteve a liminar.	
22/11/1986	Municípios de Foz do Iguaçu, Santa Terezinha de	UNESUL de transportes ltda também

28º CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL

	Itaipu, Barracão, Vera Cruz do Oeste, Pranchita, Santo Antonio do Sudoeste, Marechal Cândido Rondon, Céu Azul, Santa Isabel do Oeste, São Miguel do Iguaçu, Santa Helena, Missal e Matelândia requerem ingresso na ação como parte.	ingressou com mandado de segurança contra a liminar que determinou o fechamento da estrada. A empresa detinha 8 concessões para transporte de passageiros que foram afetadas pela decisão.
20/01/1987	Municípios pró-abertura juntam um parecer técnico jurídico subscrito pelo prof Dr Sérgio Ferraz – prof Titular de Direito Administrativo da PUC-RJ	
20/02/1987	Governo do Paraná requereu admissão no processo (litisconsórcio passivo facultativo). Apresentou relatório para asfaltamento (p.825 autos), elaborado em 14/05/1986, com projeto geométrico e projeto de obras complementares.	Petição subscrita por Manoel Eugênio Marques Munhoz – Procurador chefe do Estado
17/08/1987	Sentença manteve a liminar, determinando o fechamento da estrada do colono. Houve julgamento antecipado da lide (sem dilação probatória)	
16/09/1987	Estado do Paraná apelou da decisão, requerendo a anulação da sentença, por cerceamento de defesa ao se indeferir a produção de provas.	Argumentou que o plano de manejo é ilegal, pois o zoneamento é diverso do previsto legalmente (art. 7º Decreto 84.017/79).
15/09/1987	Os dezessete municípios apelaram, alegando cerceamento de defesa.	
07/06/1988	A terceira turma do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade, concedeu parcial provimento às apelações. Manteve a decisão liminar de fechamento da estrada, porém anulou a sentença no ponto relativo à produção das provas (p. 1023)	Determinou-se a realização da prova pericial
23/09/1988	Estado do Paraná requereu incompetência do juízo de Curitiba, requerendo sejam os autos remetidos para a Vara Federal de Foz do Iguaçu.	Pedido foi indeferido, pois no momento do ajuizamento da ação não havia Vara Federal em Foz.
27/10/1988	Peritos apresentaram honorários	
10/11/1988	Judiciário determinou que o Estado do Paraná adiantasse o pagamento da perícia. O Estado do Paraná recorreu, pugnando que o pagamento de custas cabe à parte vencida.	O juízo entendeu que se o Estado não adiantasse as custas periciais, estaria desistindo do requerimento de produção de provas. O Estado agravou dessa decisão, porém depois resolveu pagar sua parte da perícia e desistir do recurso, em 19/07/1989.
27/04/1990	Abertura ilegal da estrada do colono, contando com a presença de autoridades como Prefeito de Capanema, Presidente da Camara Municipal de Capanema, e repórteres de TV	
18/06/1990	Proferida nova sentença. Juiz Rubens Hadad Viana. (p.1321 e ss). Judiciário acolheu a alegação de que o depósito dos honorários periciais foram feitos fora do prazo. Considerou-se a preclusão do direito à realização da perícia e se reiterou os demais pontos da sentença anterior.	Os Municípios e o Estado do Paraná apelaram, requerendo novamente a produção da prova pericial e, após, uma nova sentença.
28/10/1993	Sentença foi anulada pelo TRF 4, pois “não atendeu o requisito constante no Inciso I, do art. 458, no que diz respeito ao nome das partes, o resumo do pedido, com o registro das principais ocorrências” (p.1906). Publicada no DJ em 26/01/1994	O acórdão ainda registrou que "Houve cerceamento de defesa em relação aos municípios acima nominados, uma vez que não lhes foi oportunizado o depósito dos honorários periciais a fim de propiciar a realização da perícia requerida."
28/02/1994	MPF interpôs recurso especial	A segunda turma do STJ, por unanimidade, não conheceu o recurso – publicado no DJ em 21/10/1996.

28º CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL

28/04/1994	"O Estado do Paraná informa que o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER-PR) construiu uma ponte em concreto sobre o rio Santo Antônio, no município de Capanema, permitindo o acesso ao município de Foz do Iguaçu por meio da Argentina, através da rodovia que liga Capanema a Andresito Guacurari."	"Tendo em vista que a abertura da Estrada do Colono se deu devido à dificuldade de acesso entre Capanema e Foz do Iguaçu, e que essa dificuldade foi superada com a construção da ponte, o Estado do Paraná manifesta o desinteresse pela reabertura da estrada. Além disso, de acordo com informações obtidas junto à Direção do Parque Nacional do Iguaçu, a vegetação nativa já tomou conta do caminho, tornando impossível a sua utilização."
08/05/1997	Reabertura ilegal da estrada do colono (conforme Gazeta do Povo, cerca de 1500 moradores da região participaram de um movimento de reabertura da estrada) p.1558 autos. Houve visita de delegado federal acompanhado de procuradores da república e de um juiz federal, ressaltando a desobediência à ordem judicial.	De acordo com a folha de londrina, no primeiro final de semana após 10 anos fechada a estrada recebeu 15mil visitantes. P.1582 autos Houve desmatamento do local.
09/05/1997	foi instaurado Inquérito Policial. nº 188/97-DPF .A/Fl/PR, para apuração de responsabilidade criminal na invasão da Estrada do Colono;	
13/05/1997	Houve reunião entre IBAMA, PM-PR, Polícia Florestal, Parque Nacional do Iguaçu, MPF e Polícia Federal para discutir estratégias de evacuação. Deparou-se com a situação e nenhuma das forças policiais ter condições de efetivar a ordem judicial.	MPF peticionou: "Considerando o número de pessoas que hoje se apresentam no local (segundo informações, aproximadamente 800 pessoas), o cunho político da manifestação, e o ânimo e a organização do pessoal lá instalado (que já conta até mesmo com uma balsa para a travessia na região de Capanema- além de "Escola Ecológica" e Rádio transmitindo da área), é necessária a intervenção do Exército nacional, para por fim à presente situação."
15/05/1997	Houve reunião em Medianeira com a presença do Prefeito de Medianeira, da procuradora do IBAMA, Prefeito de Céu Azul, Chefe do Parque Nacional do Iguaçu, da AIPOPEC (associação pró abertura da estrada do colono), Deputado Irineu Colombo, Prefeito de Serranópolis, Deputado Santos, Prefeita de Santa Terizinha do Itaipu, Deputado Duilio, IAP, dentre outras lideranças regionais.	- As lideranças propuseram a desocupação até o dia 20/05/1997 - Iniciariam-se estudos à implantação do Projeto de Revitalização do Parque Nacional do Iguaçu, da Revisão do Plano de Manejo e apreciação dos estudos técnicos da proposta apresentada pela AIPOPEC.
23/05/1997	Acordo com as lideranças não foi atendido e a invasão do parque continuou.	
27/05/1997	Houve cassação da liminar de fechamento da estrada, em decisão de Juiz Paim Falcão, presidente do TRF4, com base em um parecer técnico econômico de autoria de Ademir Clemente – prof de Economia da UFPR. Possibilitou-se reabertura da estrada.	"É inegável o prejuízo à ordem e à economia públicas que decorre da interdição dos 17,6 Km da Estrada do Colono, os quais promovem a ligação entre as regiões Oeste e Sudoeste do Paraná e destas com o resto do país. O estudo da malha viária daquela área encetado pelo Professor da Universidade Federal do Paraná, Dr. Ademir Clemente, demonstra que, efetivamente, não existem alternativas imediatas para os fluxos de mercadorias e de pessoas, ficando alguns municípios completamente isolados do pólo regional de Foz do Iguaçu (fl. 607)." p.1714

28º CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL

		autos
02/07/1997	A estrada foi cascalhada, dando início a trafegabilidade com a cobrança das seguintes taxas: veículos grandes (caminhões)~ R\$ 4,00, automóveis e afins= R\$ 2,00, além de R\$ 0,50 por pessoa.	“foi constatado paços servidores o trafego do pelo menos 15 (quinze) caminhões tipo caçamba, carregados de terra e descarregando ao longo da estrada, onde pelo menos 4 (quatro) tratores pesados e dezenas de homens trabalhando aparentemente no cascalhamento da estrada. Também foram identificadas máquinas estavam derrubando árvores para o alargamento da estrada, como o manilhamento de cursos d’água, sem critérios ou avaliação de Impactos ambientais destas obras, em ferindo frontalmente as normas ambientais.” Laudo de vistoria feito pelo Parque Nacional do Iguaçu – IBAMA. P. 1727 autos
12/06/1997	MPF requer intimação dos municípios réus para que paguem pelos honorários periciais.	
19/06/1997	A decisão do Superior Tribunal de Justiça restaurou a liminar concedida de fls. 191 a 194, destes autos, de lavra do eminente então juiz federal Milton Luiz Pereira e mantida pelo antigo Tribunal Federal de Recursos (fl. 1057),	STJ declarou a incompetência do presidente do TRF4, autoridade que autorizou referida cassação, eis que a decisão liminar pelo fechamento havia sido proferida pelo extinto Tribunal Federal de Recursos. (p.1734 autos)
25/06/1997	Determinação para retirada dos manifestantes do Parque, com apoio policial.	
08/07/1997	Desocupação do parque	
17/09/1997	Tribunal de contas do Estado realizou auditoria, a pedido do MPF, com o objetivo de “efetivar inspeções junto aos Municípios de Capanema, Medianeira, Missal, Santa Terezinha de Itaipu e Serranópolis do Iguaçu, no intuito de apurar eventual malversação de verbas públicas por parte daqueles Municípios, por ocasião de manifestações públicas locais visando a reabertura da “Estada do Colono”. (p.2157 autos)	Identificou-se que os municípios obtiveram “autorizações legislativas para concessão de subvenções Sociais para a AIPOPEC - ASSOCIAÇÃO OE INTEGRAÇÃO COMUNITÁRIA PRÓ-ESTRADA DO COLONO. em valores diversos de acordo com as disponibilidades de cada Prefeitura. “
24/09/1997	Ante notícias e petições relatando possibilidade de nova invasão do parque pela abertura da estrada, em decisão interlocutória se determinou o policiamento da área e a abstenção dos municípios e da AIPOPEC em manifestações populares.	Todos os prefeitos réus foram intimados por carta precatória, inclusive o de Serranópolis, que não existia na época do fechamento da estrada.
11/12/1997	Somente Capanema (dentre os 17 réus) havia depositado somente o Município de Capanema efetuou o depósito do valor devido a titulo de honorários periciais, R\$ 2.618,34	
11/01/1998	Nova invasão no Parque Nacional do Iguaçu – trecho estrada colono, com restabelecimento de trafego de veículos e do funcionamento da balsa e cobrança de pedágio	
16/01/1998	Invasores se apropriaram da balsa que faz o transporte entre Pedro Lupion e o parque, conforme registrado pelos proprietários da embarcação em boletim de ocorrência policial.	
04/09/97	MPF afirma haver espécie de conluio entre os municípios ao afirmar que não possuem dinheiro para pagamento dos peritos. Supostamente assim, por atribuir maior demora ao processo e ficarem mais tempo com a estrada ilegalmente aberta,	O MPF relata que dois policiais federais relataram que o município de “Capanema, possui um sistema de alerta, no qual todos os habitantes são avisados por meios de sirenes instaladas em toda

28º CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL

	poderiam pleitear fato consumado. Requereu intervenção do exército para que a liminar fosse cumprida e a estrada fosse fechada.	cidade, que convocam a população para reação a qualquer atitude hostil por parte do Estado. Assim sendo, em questão de minutos é possível reunir uma quantidade considerável de pessoas, que se apresentam, independente do que estejam fazendo." (Relatório da Polícia Federal de fls. 2077/2079)“
28/05/1998	Decisão judicial interlocutória negando a convocação do exército	
17/09/1998	Foi certificado nos autos que apenas Capanema, Matelândia, Medianeira, Missal, Santa Helena e Marechal Cândido Rondon efetuaram o depósito referente aos honorários dos peritos.(p.2198)	Outros 11 municípios ainda não haviam depositado sua parcela relativa aos honorários periciais.
16/10/1998	O judiciário oficial os peritos para se manifestar se o valor disponível até o momento poderia servir para se iniciar a perícia.	02/12/1998 - Os peritos respondem que a importância já depositada não corresponde a sequer 40% do proposto por eles para o trabalho.
14/04/1999	O judiciário contactou, verbalmente, os peritos pedindo para que reconsiderassem. Apenas o Eng. Florestal Ronaldo aceitou. Desse modo, o eng civil José Joaquim foi dispensado e substituído pelo eng. Gualter Luiz Ferreira, que previamente havia aceitado o pagamento parcial disponível. (p.2213 autos)	MPF indicou como assistentes: Dra. LOURDES MARIA FERREIRA, e Dr. MIGUEL SEREDIUK MILANO. Municípios indicaram conjuntamente como assistente técnico o Dr. Arnaldo Carlos Müller
13/08/1999	MPF afirma que requisitou reiteradas vezes à forças policiais apoio para retirada dos manifestantes ante a ilegalidade da abertura da estrada. No entanto, isso não aconteceu, ao alegarem insuficiência de efetivo. Argumenta, no entanto, que isso não procede, eis que ações de expulsão de ocupantes do MST têm sido feitas. Requisitou-se envio de ofício à Polícia Militar.	O pedido foi indeferido pelo judiciário, que entendeu que isso seria interferir na competência do governador.
24/08/1999	MPF requer ao judiciário a determinação de apreensão, a ser feita pela Capitania dos Portos de Foz do Iguaçu, da balsa que faz a travessia entre o PNI e o município de Capanema	judiciário indeferiu, em 16/09/1999,
17/09/1999	Manifestação do Corregedor Geral da Justiça federal da 4ª região requisitando maior celeridade ao processo e à realização da perícia	
06/10/1999	Em uma petição todos os municípios informam que depositaram as custas da perícia, anexando os respectivos comprovantes.	
16 a 19/11/1999	Foi realizada a visita in loco pelos peritos.	
03/01/2000	A corregedoria do TRF4 julgou o requerimento formulado pelo MPF contra o, MM. Juiz Zuudi Sakakihara, notadamente devido à demora do judiciário em determinar providências ao cumprimento das liminares. A corregedoria determinou imediata apreensão da balsa que liga o PNI ao município de Capanema.	“Um dos critérios para inclusão no cadastro dos locais em perigo pela UNESCO justamente foi a dificuldade no fechamento do acesso ilegal da rodovia. Essa lista torna pública mundialmente dificuldade do nosso governo em preservar a única área natural brasileira definida como patrimônio da humanidade, o que nos descredencia como nação confiável para receber doações dos organismos internacionais”
17/02/2000	Juntada do laudo pericial ao processo, com mais e cem páginas de resposta aos quesitos. Os peritos elaboraram uma proposta para reabertura da estrada do colono, com recomendações quanto ao tráfego	Os assistentes técnicos do Estado concordaram com os peritos do juízo. Os assistentes técnicos dos municípios concordaram com a maior parte do

28º CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL

	de veículos e restrições com relação a pavimentação.	laudo.
01/03/2000	Juntada do laudo dos assistentes técnicos do MPF, discordando do laudo pericial.	
29/03/2000	Protocolada exceção de suspeição dos peritos	O MPF identificou que as diárias do Mabu Thermas & Resort, hotel onde os peritos se hospedaram durante a vistoria, foram pagas pela AIPOPEC, que é interessada na reabertura da estrada.
27/04/2001	O juiz acolheu a exceção de suspeição dos peritos do juízo e desconsiderou o laudo técnico apresentado como prova pericial.(p.2780 autos)	Nomeou, para realizar nova pericia, o Engenheiro Civil José Luzo de Souza Fernandes, e o Engenheiro Florestal Nivaldo Eduardo Rizzi.
13/08/2001	José Luzo de Souza Fernandes apresentou seus honorários em R\$ 36845,20	
17/08/2001	Nivaldo Eduardo Rizzi se propôs a “COORDENAR uma equipe de técnicos de formação na área de conhecimento, para realização do laudo pericial relativo à Estrada do Colono”. Os honorários de toda equipe totalizariam R\$ 88.000,00	A equipe proposta é composta por dez pesquisadores, que atendem a especialização nas seguintes áreas: ÁREA 01. Análise econômica regional. Area 02. Análise da Flora. Area 03. Análise da Fauna. Area 04. Análise da Hidrologia. Area 05. Análise jurídico-ambiental.
06/09/2001	Os municípios entenderam ser muito caro os valores propostos. Afirmam que “Ora, o que o referido expert pretende fazer não é uma penda e sim um trabalho acadêmico. Pergunta-se: qual o motivo de comissões "Jurídica" e "de Economia"? “	
26/11/2001	Requisitou-se nova proposta dos peritos.	José Luzo de Souza Fernandes apresentou seus honorários em R\$ 33105,09. Nivaldo Eduardo Rizzi não reformulou a sua e o juízo entendeu muito cara a proposta.
04/06/2002	O juízo destituiu o Engenheiro Florestal Nivaldo e em substituição nomeou o Engenheiro Civil, Sanitarista e Ambiental Fernando Salino Cortes.	
25/06/2002	O Engenheiro Civil, Sanitarista e Ambiental Fernando Salino Cortes, apresentou sua proposta no montante de R\$ 37.460,00	O Eng Fernando incluiu em seus honorários o trabalho do biólogo, ecólogo e DR em Saúde pública Alejandro Jorge Dorado
06/10/2003	Nova invasão do Parque Nacional do Iguaçu na estrada do colono. Ajuizou-se ação de reintegração de posse, a qual foi deferida em liminar, determinando-se a destruição da balsa que havia sido retomada pelos invasores.	Com a determinação de destruição, houve uma articulação e a Marinha do Brasil acabou se manifestando pela possibilidade de manter a balsa em sua guarda. Houve a desocupação pacífica para que não se destruísse a balsa. Isso acabou por oportunizar a reconsideração da decisão judicial pela destruição, doando o bem à Marinha (p.2872 autos)
20/09/2004	A juíza fixou para a perícia o valor de R\$ 77.106,09, que seria o mesmo montante da 1ª perícia, atualizado.	
05/11/2004	Em decisão de embargos de declaração, face a complexidade do caso, o juízo entendeu relevante também nomear um sociólogo e um biólogo, fixando R\$ 7.000,00 a cada profissional. O rateio dos honorários deve ser feito por todos os réus: Estado do Paraná, pelos 17 Municípios e incluiu-se	

28º CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL

	o IBAMA. Nomeou Carlos Alberto Simioni, sociólogo e Alejandro Jorge Dorado, biólogo,	
07/12/2004	O Estado do Paraná requereu sua exclusão do polo passivo da lide e sua inclusão no polo ativo, tendo alterado sua concepção sobre a estrada, passando então a requerer seu fechamento, ao lado do MPF. Destaca-se que a referida petição foi assinada pelo próprio GOVERNADOR do Estado, Roberto Requião e pelo procurador chefe da PGE-PR . (fls. 2979)	Estado do Paraná requereu: “sejam deferidas a sua exclusão do pólo passivo dessa relação processual, onde figura como litisconsorte passivo facultativo, e a sua habilitação no processo ao lado do Ministério Público Federal, autor dessa ação civil pública, tal como prevê o parágrafo 2. do artigo 5. da Lei 7.347/85;” (p.07/12/2004).
08/03/2005	Judiciário manteve o tramite processual mesmo com o pedido do Estado, determinando realização da perícia	
11/03/2005	condenar a AIPOPEC a pagar ao IBAMA, a título de restituição pelo "pedágio" cobrado, o valor de R\$ 30.580,00 (trinta mil, quinhentos e oitenta reais), em junho de 1997.	
20/09/2005	Ate essa data não haviam sido pagos os honorários periciais pelo IBAMA, nem por todos os municípios.	
11/07/2006	Laudo pericial foi anexado p.697 pdf Afirmou-se que: “Assim, o conflito socioambiental reside não tanto na abertura ou não da estrada, mas no fato de existir uma área considerada intocável que impediria projetos de desenvolvimento, no caso turístico, tanto a partir da Estrada como no entorno do Parque. (...)”	Em resumo, em termos valorativos, podemos subdividir os defensores mais radicais de posturas pseudo-desenvolvimentistas (não restou provada a razão econômica da estrada no presente) e ambientalistas em, respectivamente, antropocêntricos e biocêntricos (ou ecocêntricos), (...)tais posturas, quando radicalizadas, impedem,ou dificultam o processo de tomada de decisão.
19/10/2007	Sentença	Manteve o fechamento da estrada do colono e determinou ao IBAMA a recuperação da área.
13/12/2007	Apelação municípios	
18/02/2008	Estado do Paraná informa que não irá apelar, tendo em vista que houve autorização do Conselho Superior da PGE do Estado para tanto.	
04/04/2008	O Estado do Paraná apresentou contrarrazões à apelação dos municípios, pugnando pela manutenção do provimento da sentença.	Salienta-se que o Estado se manteve no polo passivo da lide, porém ainda atuou em defesa da sentença que reconheceu os pedidos do autor.
17/04/2008	Contrarrazões do MPF contra apelação dos municípios	
10/11/2019	Houve sessão da 3ª turma do TRF4, para julgamento. Após sustentação oral do MPF, a relatora decidiu suspender o julgamento para melhor analisar o processo.	
11/11/2009	Os municípios apresentaram ao TRF4 uma petição, com a assinatura de 17 prefeitos, requerendo audiência de conciliação.	
01/12/2009	Em questão de ordem, considerando a proposição de conciliação, a relatora responsável pelo processo no TRF4 encaminhou os autos para o sistema de conciliação- SISTCON.	
29/03/2010	Como o TRF4 fica no Rio Grande do Sul, a Procuradoria Federal do IBAMA-RS, pediu carga dos autos para estudar todo o processo.	
18/05/2010	O IBAMA requereu substituição processual, tendo	A Lei 11516/07 teria transferido a

28º CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL

	em vista a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade, o qual passaria a atuar na lide em seu lugar.	competência, antes conferida ao IBAMA, para gestão das unidades de conservação federais.
09/11/2010	Inviabilidade de acordo.	
23/12/2010	A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo retido e à apelação	o ICMBIO foi condenado com exclusividade a promover a recuperação da área.
24/04/2011	Os municípios protocolaram Recurso Especial	
24/04/2011	Os municípios protocolaram Recurso Extraordinário	
30/01/2012	Recurso especial foi admitido pelo TRF4	Processo foi para apreciação do STJ
30/01/2012	Recurso extraordinário foi admitido pelo TRF4	Processo foi para apreciação do STF
08/11/2018	STJ negou provimento ao recurso especial	Manteve-se a sentença pelo fechamento da estrada do colono.
06/12/2018	Municípios recorreram da decisão do STJ- agravo interno	
30/08/2019	STJ negou provimento ao recurso dos municípios	Processo foi remetido ao STF
23/10/2019	STF não conheceu recurso	
21/04/2020	Trânsito em julgado do processo	

Fonte: as autoras, com base nos autos da Ação Civil Pública nº 00.00.86736-5, que tramitou originalmente na 1ª Vara Federal de Curitiba-PR

Destaca-se que o polo ativo era composto pelo MPF e o pólo passivo pelos litisconsortes IBDF (sucedido por IBAMA e ICMBIO), Estado do Paraná e outros 17 municípios limítrofes ao Parque Nacional do Iguaçu. Contudo, ao longo da lide se evidencia que as partes mudaram suas concepções quanto a aspectos relevantes do processo.

Inicialmente, o Estado do Paraná e os Municípios estavam fortemente ancorados no argumento de desenvolvimento econômico como pauta pela reabertura. No entanto, ao longo do processo o discurso vai se alterando e dá lugar ao argumento de que a estrada fechada torna o parque um obstáculo de locomoção, restringindo os contatos entre as regiões do Estado e isolando pessoas, que seriam social e culturalmente ligadas.

Isso pode ter acontecido porque no início do processo o debate sobre desenvolvimento sustentável ainda não existia. Ele passou a se fortalecer após o evento conhecido como Rio 92. Logo, nota-se que a primeira sentença, que entendeu pelo julgamento antecipado da lide, foi à frente do seu tempo, eis que o magistrado entendeu a relevância da preservação ambiental já em 1987. Observe-se o fundamentado pelo Juiz à época, MM. Milton Luiz Pereira:

o desenvolvimento econômico, por mais importante que seja, não deve prevalecer sobre os elementos naturais que mantêm o equilíbrio da vida humana, levando em consideração o "interesse coletivo". Portanto, devemos questionar se a "Estrada do Colono", como instrumento de desenvolvimento econômico, primeiro, serve à região e segundo, se causa danos (lesividade ao meio ambiente)?

Ao derredor do questionamento exordial, penso que não. Por que? Ora, de olhos no Mapa (doc.fl.103), sem muito esforço, denota-se que a referida via (BR -163-), numa extensão de 18Km, seccionando o Parque, liga os municípios de Medianeira e Capanema, encravada em sua Zona Intangível (reservada para a proteção integral do ecossistema, garantindo a preservação e evolução natural - docs fls. 144 e 145,

situação ecológica, in casu, afetada em sua forma primitiva, desvirtuando-a como matriz de repovoamento de outras zonas ambientais. É bem diferente daquela onde estão as Cataratas (Zona de Uso Intensivo), e, portanto, não deve ser afetada pela localização de áreas de lazer, hotéis e vias asfaltadas (documentos fls. 146 e 148). É evidente que a "Estrada do Colono" interessa economicamente apenas aos dois municípios, uma vez que a região, na vivência geoeconômica, esta servida por outras vias asfaltadas (docs. fls. 103, 271, 396, 421 e 424). Tanto assim, que aquele trecho (Medianeira a Capanema) foi excluído do Plano Nacional de Viação, desviado para o segmento planejado da rodovia BR -582.

Evidencia-se que nessa ação a principal complexidade da técnica processual foi sobre a realização da perícia, pois na primeira sentença proferida nos autos, o magistrado entendeu que a documentação trazida aos autos já era suficiente para apreciação do mérito. Por isso, proferiu sentença por julgamento antecipado da lide, ou seja, sem dilação probatória

No entanto, sua decisão foi anulada, tendo o tribunal determinado a realização de prova pericial. Houve muita dificuldade em se conseguir recolher o valor necessário para o pagamento dos peritos. O MPF chegou a alegar que isso ocorreu por uma tática dos réus, que passaram a invadir a estrada e buscavam tornar a questão um “fato consumado”.

Quando se conseguiu realizar a perícia, ela foi anulada, tendo em vista que o MPF demonstrou que os expertos haviam aceitado que o pagamento de sua estadia na cidade fosse feito por sujeito interessado no resultado do processo (Associação dos Municípios Pró-abertura da Estrada do Colono- AIPOPEC). Logo, isso foi considerado uma dádiva e os peritos tratados como suspeitos.

Salienta-se que nessa primeira perícia, realizada em 1999, participaram apenas dois engenheiros. Ela conclui pela possibilidade de abertura da estrada com restrições de uso, tais como o não asfaltamento, tráfego diurno, limitação de velocidade, dentre outras. Referido parecer foi duramente criticado por outros profissionais da mesma área, que produziram o relatório técnico como assistentes periciais do MPF e do IBAMA.

O segundo laudo pericial, que foi construído por quatro peritos judiciais – dois engenheiros, um sociólogo e um biólogo – identificou uma complexidade socioambiental que não havia sido tão explorada na primeira perícia. Nele se tratou o perfil da população lindeira ao parque, tendo em vista que ela foi muito ativa nas manifestações por sua reabertura.

Nessa perícia se registrou que a população da região não entendia porque o fechamento do Parque era necessário. Nas conversas que os peritos tiveram, identificaram que a população achava que uma estrada de uso controlado não afetaria negativamente o Parque e que sua abertura poderia aumentar a participação da população, visto que o Parque não seria mais visto como um obstáculo em suas vidas.

O laudo também relatou que a história de colonização das regiões Oeste e Sudoeste do Paraná está ligada à lógica de conquista e desbravamento. Assim, para muitos atores sociais, esse discurso é reinterpretado como uma luta pela reabertura da Estrada, que remonta à luta anterior pela conquista da região, onde os imigrantes pioneiros são considerados heróis. Para a comunidade, a Estrada representa o início de tudo, e esse discurso mítico e épico está relacionado à importância simbólica da Estrada e à luta pela terra.

A perícia se ateve a responder os quesitos e não propôs a reabertura condicionada, diferentemente do primeiro laudo. Eles apontaram os prós e contras do fechamento da estrada, como, por exemplo, custos logísticos. Para eles, o sudoeste do Paraná, com o fechamento da Estrada do Colono, se aproximou social e economicamente da Argentina e se afastou do Oeste. No entanto, os problemas ambientais também foram explicados e enumerados, produzindo-se inclusive uma tabela:

Tabela sintetizando impactos da abertura da estrada no Parque Nacional do Iguaçu

Impactos Positivos	Impactos Negativos
<ul style="list-style-type: none"> • Nova fonte de recursos • Fator de integração entre população lindeira e PNI • Oportunidade de pesquisas científicas sobre fragmentação • A comunidade lindeira co-responsável pela preservação do Parque • Aumento das oportunidades de educação ambiental • Oportunidade de valorização cultural (da história original) • Facilitador da fiscalização no Parque 	<ul style="list-style-type: none"> • Abre precedente para outras intervenções semelhantes • Fragiliza gestão de UCs • Aporte de sedimentos em corpos d'água - transformação do leito • Prejudica a biodiversidade local • Riscos ambientais às águas • Maior número de espécies eliminadas • Aumento da pressão por novas formas de uso e ocupação no Parque • Perda de funcionalidade, como UC, para alguns segmentos de sua fauna • Necessidade de monitoramento contínuo • Reações internacionais negativas • Tendência crescente de uso: estrada de chão _pavimentada asfalto . ponte • Redução do sucesso reprodutivo em peixes, anfíbios e macroinvertebrados bentônicos • Fragmentação de habitat • Divisão de populações de espécies nativas • Atropelamento de animais • Conurbação na borda do Parque • Facilitação para o acesso de caçadores • Penetração no PN favorecendo retirada dos recursos naturais

19

Fonte: Ação Civil Pública nº 00.00.86736-5, 1ª Vara Federal de Curitiba-PR

Logo, referido laudo evidenciou a complexidade da judicialização dessa pauta relacionada ao próprio desenvolvimento social e cultural daquela comunidade e não apenas aos interesses econômicos ou ambientais.

6. Conclusão

1. O resultado das ações civis ambientais pode afetar o modo de vida de uma multiplicidade de sujeitos, inclusive mudar o rumo do desenvolvimento territorial de toda uma região.

2. Compreender e julgar pautas ambientais é algo extremamente complexo. Há formas diversas de se apreciar a relação homem e natureza, sendo que muitas vezes se considera que

¹⁹ Laudo pericial anexo aos autos da Ação Civil Pública nº 00.00.86736-5, que tramitou originalmente na 1ª Vara Federal de Curitiba-PR. p.4704

para a natureza ser preservada é necessário apartar o homem de seu convívio. Isso precisa ser pensado e considerado no julgamento, principalmente nos casos que envolvam perícia.

3. As ações judiciais que tratam de políticas públicas ambientais podem incluir elementos mais complexos que apenas o usualmente tratado binômio economia *versus* meio ambiente. Há interesses históricos, sociais e políticos que podem mobilizar uma comunidade, fazendo-a interpretar uma pauta de forma diferente dos técnicos. No caso em estudo, a comunidade entendia que a estrada poderia favorecer a preservação, logo, não entendia o seu caráter como ambientalmente nocivo.

4. Tal como se visualizou no estudo de caso em questão, recomenda-se nos casos ambientais a nomeação de uma equipe de peritos interdisciplinar, que também inclua profissionais de ciências sociais, tais como sociologia ou especialista em desenvolvimento regional. Essas áreas podem auxiliar o juízo a compreender fenômenos próprios das políticas públicas, as quais envolvem disputas históricas de poder e influência política regional, conferindo maior legitimidade à decisão.

LEGALIDADE DA INTIMAÇÃO POR EDITAIS PARA APRESENTAR
ALEGAÇÕES FINAIS NO PROCESSO SANCIONADOR AMBIENTAL
FEDERAL – UM DIÁLOGO NECESSÁRIO COM A JURISPRUDÊNCIA DO
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Micheline Mendonça Neiva

Mestre em Direito Público pela UnB e Procuradora Federal

I – Considerações sobre o processo sancionador ambiental federal

Até a edição da Lei 9.605, de 1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, as sanções administrativas em matéria de meio ambiente eram aplicadas com base em previsões genéricas da Lei 6.938, de 1981, e do então vigente Código Florestal, Lei 4.771, de 1964, em conjunto com Portarias do Ibama.

Em 1998, foi editada a Lei de Crimes Ambientais, que trouxe um capítulo específico sobre as infrações administrativas. O primeiro regulamento da Lei 9.605, de 1998, foi o Decreto 3.179, de 1999, que disciplinou apenas questões pontuais acerca do processo sancionador. Seu texto, essencialmente, trouxe as condutas administrativas típicas.

Em 2008, veio o Decreto 6.514¹, que estruturou de maneira mais robusta os procedimentos para responsabilização administrativa ambiental, com regras mais claras e multas mais condizentes com o poder dissuasório necessário em face da degradação ambiental. A mudança na legislação nitidamente teve um impacto sobre a comunidade regulada, conforme se verifica nos números que registram a evolução do desmatamento na Amazônia, com forte queda a partir de 2008².

O exercício do poder de polícia ambiental tem importante função de dissuadir o comportamento lesivo ao meio ambiente e, assim, concretiza o comando constitucional que impõe ao poder público o dever de garantir meio ambiente ecologicamente

¹ A legalidade da disciplina das sanções administrativas ambientais pelo Decreto 3.179, de 1999, foi avalizada no REsp n. 1.260.813/SC, Segunda Turma (julgado em 23/8/2016, DJe de 7/8/2020); AgRg no REsp 1.284.558/PB, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 5/3/2012; e REsp 1.091.486/RO, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, DJe 6/5/2009. Há, portanto, entendimento consolidado nesta Corte pela legalidade da regulamentação do processo administrativo sancionador ambiental pelo Decreto 3.179, de 1999, e, por conseguinte, Decreto 6.514, de 2008, que o substituiu

² Fonte: http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates. A edição do Decreto 6.514, de 2008, com valores mais altos da sanção pecuniária foi um fator relevante, mas é importante considerar também a implementação do Plano de Prevenção e Controle de Desmatamento na Amazônia Legal, o PPCDAm.

equilibrado para as presentes e futuras gerações – daí a relevância de conferir segurança jurídica ao procedimento que culmina na imposição das sanções administrativas.

2 – Legalidade da intimação por edital para apresentar alegações finais

Especificamente quanto à fase de alegações finais, o texto original do Decreto 6.514, de 2008, foi alterado em 10.12.2008, pelo Decreto 6.686, que previu a intimação por edital:

Art. 122. Encerrada a instrução, o autuado terá o direito de manifestar-se em alegações finais, no prazo máximo de dez dias.

Parágrafo único. A autoridade julgadora publicará em sua sede administrativa e em sítio na rede mundial de computadores a relação dos processos que entrarão na pauta de julgamento, para fins de apresentação de alegações finais pelos interessados. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

Em 2019, o dispositivo sofreu nova alteração, por força da edição do Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019, que passou a exigir a notificação do autuado por via postal com aviso de recebimento. Em 2023, o Decreto 11373 voltou a prever a possibilidade da intimação por edital.

Interessa ao presente debate que, entre 10.12.2008 (data de publicação do Decreto 6686) e 11.4.2019 (data de publicação do Decreto 9.760), esteve em vigor a norma que previu a intimação para apresentar alegações finais por meio de edital, publicado nas sedes administrativas do Ibama e no sítio do Ibama na rede mundial de computadores.

O IBAMA avaliou, por meio da Manifestação Técnica nº 2/2023-Cenpsa³, que em 183.169 (cento e oitenta e três mil, cento e sessenta e nove) processos sancionadores, houve intimação por edital para apresentar alegações finais – desse número foram excluídos os casos em que havia indicativo de agravamento e, por conseguinte, notificação postal nessa fase processual. O objeto da discussão, portanto, representa 84% (oitenta e quatro por cento) dos processos sancionadores em curso. Mais relevante do que os números é o objeto jurídico tutelado: recursos ambientais ilegalmente explorados, destruídos, danificados, utilizados em desacordo com licenças e demais normas de controle ambiental.

Mesmo diante da monumentalidade do dano ambiental constatado pelos agentes de fiscalização, todo o processo sancionador ambiental tem sua validade questionada em

³ <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/parecer-da-agu-rejeita-prescricao-de-multas-ambientais-e-permite-a-continuidade-da-cobranca-de-r-29-bilhoes>, acesso em 29.4.2023

inúmeros processos judiciais, com base na tese de que a intimação diretamente por edital, ainda que restrita à fase de alegações finais, violaria o art. 26, da Lei 9.784, de 1999:

Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

§ 1º A intimação deverá conter:

I - identificação do intimado e nome do órgão ou entidade administrativa;

II - finalidade da intimação;

III - data, hora e local em que deve comparecer;

IV - se o intimado deve comparecer pessoalmente, ou fazer-se representar;

V - informação da continuidade do processo independentemente do seu comparecimento;

VI - indicação dos fatos e fundamentos legais pertinentes.

§ 2º A intimação observará a antecedência mínima de três dias úteis quanto à data de comparecimento.

§ 3º A intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.

§ 4º No caso de interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido, a intimação deve ser efetuada por meio de publicação oficial.

§ 5º As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade.

De outro bordo, uma análise pormenorizada do iter procedimental para constituição da multa ambiental, feita a seguir corrobora a necessidade de manter incólume e íntegro o processo administrativo disciplinado pelo Decreto 6.514, de 2008, pois (1) deve prevalecer o entendimento firmado sobre o rito dos recursos repetitivos no sentido de que a Lei 9.784, de 1999, é subsidiária em relação ao procedimento específico do processo sancionador ambiental; (2) a ciência pelo administrado para apresentar alegações finais é distinta da ciência da instauração do processo administrativo – e, por isso, deve obedecer distintos requisitos legais; e, (3) da forma como concebido o processo sancionador ambiental, não era utilizada a intimação por edital quando houvesse indicativo de agravamento da sanção – afastando-se a hipótese de prejuízo à parte.

É nesse contexto que o presente ensaio se propõe a dialogar com os precedentes do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema.

2.1. *Subsidiariedade da Lei 9.784, de 1999, em relação ao procedimento administrativo regido pela Lei 9.605, de 1998, e Decreto 6.514, de 2008*

O art. 69, da Lei 9784, de 1999, determina seu âmbito de vigência material: “*Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.*”. Acerca da subsidiariedade da Lei 9.784, de 1999, a doutrina⁴:

A Lei tem caráter subsidiário em relação a outras leis federais, estaduais e municipais que disciplinam procedimentos administrativos específicos. Essa subsidiariedade se justifica porque a lei não estabelece um rito específico a ser observado nos processos administrativos, mas contém normas básicas consideradas essenciais para dar cumprimento aos princípios elencados no artigo 2º, todos eles com fundamento na Constituição Federal. E também se justifica pela necessidade de suprir as lacunas da legislação de todos os níveis de governo no que diz respeito ao cumprimento de princípios constitucionais da Administração Pública.

O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o REsp 1.046.376/DF, sob o rito dos recursos repetitivos, firmou o entendimento de que “*a Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo da Administração Pública Federal prevê em seu art. 69, que suas normas somente se aplicam subsidiariamente, nos procedimentos regulados por lei específica, obedecida a lex specialis derogat lex generalis*” (STJ, REsp 1.046.376/DF, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 23/03/2009).

Vale frisar que o regulamento da ANTT que disciplina o julgamento simplificado sequer previu a fase das alegações finais e o STJ entendeu ser válido o comando legal por ser norma especial em relação à Lei 9.784, de 1999.

Vale a transcrição de trecho da ementa proferida no julgamento do AgInt no AgInt no REsp n. 1.814.146/PR, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 22/2/2022, DJe de 10/3/2022, no sentido de que “*inexistindo lacuna quanto ao exercício da defesa na referida resolução, não se pode agregar ao processo simplificado fase não prevista na legislação de regência, sob pena de se criar procedimento híbrido, sem previsão em lei. Ou seja, se o procedimento não prevê fase para alegações finais, não se cuida de omissão normativa, mas de simplificação do processo administrativo, motivo*

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Aplicabilidade da Lei de Processo Administrativo Federal. In: BITENCOURT NETO, Eurico; MARRARA, Thiago (Coord.). Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Federal de Processo Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p.23-44. ISBN 978-85-450-0709-8.

pelo qual inexistente cerceamento de defesa em sua não oportunização. Precedentes em idêntica situação.”

Dessa maneira, exigir a intimação na via postal para alegações finais, com base na Lei 9784, de 1999, - exigência essa não prevista no Decreto 6.514, de 2008 – acarretaria a criação de procedimento híbrido: exatamente o que o STJ buscou afastar.

Não é possível garantir a segurança jurídica no curso de um processo administrativo se o administrado precisa fazer o levantamento de todas as normas procedimentais vigentes e avaliar quais se aplicam juntamente com a norma específica do processo ao qual está submetido. É brocardo mais do que consolidado na hermenêutica jurídica de que a lei especial afasta a norma geral – com ainda mais razão se a própria norma geral explicita que sua incidência deve se dar de maneira subsidiária.

Não obstante a consolidação da tese pela subsidiariedade da Lei do Processo Administrativo em relação ao processo sancionador conduzido pela ANTT (julgado pelo rito dos recursos repetitivos), especificamente em relação ao processo sancionador ambiental, foi encontrado precedente do STJ que utilizou a Lei 9.784, de 1999, para declarar a nulidade da intimação por edital para apresentar alegações finais:

“PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. INFRAÇÃO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. ALEGAÇÕES FINAIS. INTIMAÇÃO POR EDITAL. DEVIDO PROCESSO LEGAL. VIOLAÇÃO. RECONHECIMENTO.

1. "É pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça segundo o qual tratando-se de interessado determinado, conhecido ou que tenha domicílio definido, a intimação dos atos administrativos dar-se-á por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou por qualquer outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado" (AgInt no REsp 1.374.345/PR, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/08/2016, DJe 26/08/2016).

2. Na hipótese, em procedimento administrativo em cujo bojo foi imposta multa por infração ambiental, o Regional compreendeu que a previsão contida no parágrafo único do art. 122 do Decreto n. 6.514/2008 - intimação do interessado para apresentar alegações finais mediante edital afixado na sede administrativa do órgão -extrapola o disposto na Lei n. 9.784/1999 e viola "flagrantemente o princípio do devido processo legal administrativo, eis que contrário à ampla defesa e ao contraditório".

3. A compreensão firmada na origem se amolda ao entendimento firmado nesta Corte Superior, em casos análogos ao presente, de que é necessária a ciência inequívoca do interessado das decisões e atos praticados no bojo de processos administrativos, conforme determina o art. 26 da Lei n. 9.784/1999, sob pena de malograr o devido processo legal.

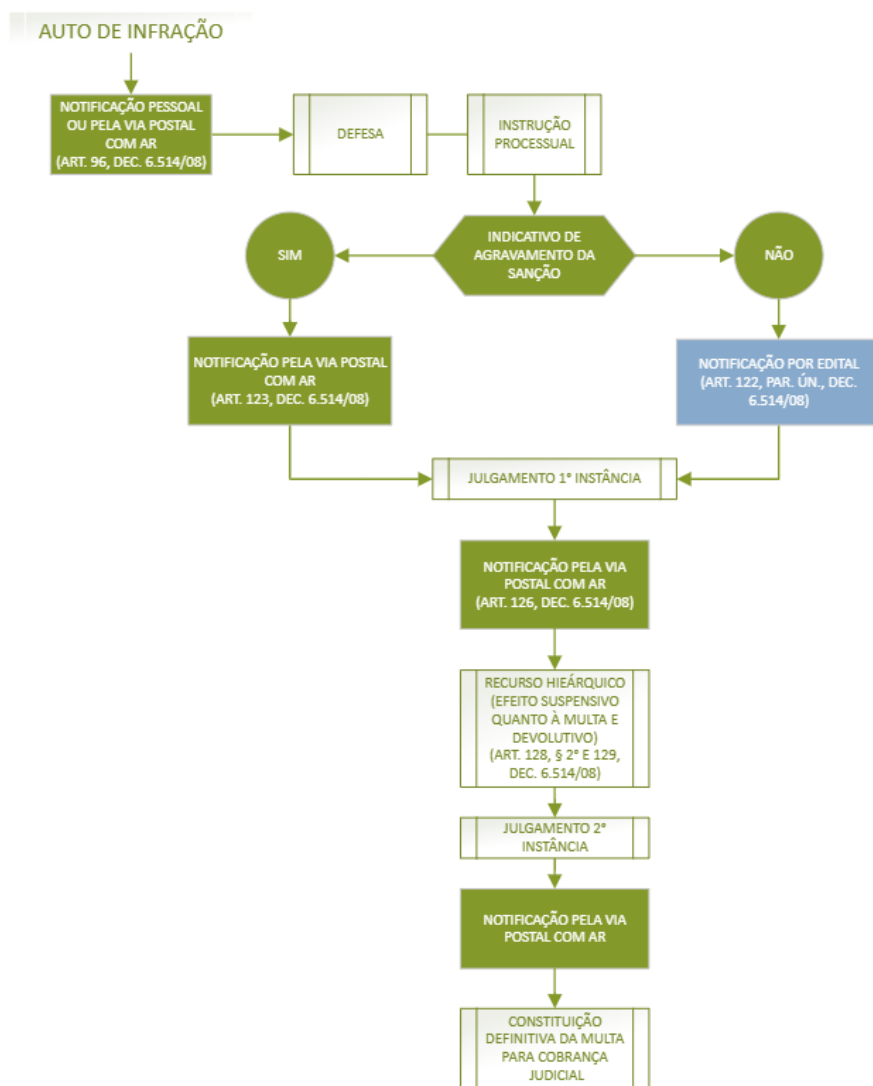
4. Agravo desprovido.

(AgInt no AREsp n. 1.701.715/ES, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 30/8/2021, DJe de 8/9/2021.)

É possível apontar, aqui, uma clara contradição entre os julgados que, em relação ao mesmo tema – ciência do administrado para apresentar alegações finais em processo sancionador – hora aplicam e hora deixam de aplicar a Lei 9.784, de 1999, para inserir requisitos ao procedimento administrativo disciplinado em norma específica. Se considerarmos que a tese da subsidiariedade da Lei do Processo Administrativo foi firmada em sede de recurso repetitivo, é defensável que o próprio STJ a aplique.

2.2. *Necessária distinção entre a notificação que viabiliza a formação da relação processual da notificação para apresentar alegações finais*

O processo sancionador ambiental federal, disciplinado pelo Decreto 6.514, de 2008, durante a vigência do Decreto 6.686, de 2008, seguia o seguinte iter:



Em todas as hipóteses em que o Decreto 6.514, de 2008, determina a intimação pessoal ou pela via postal com AR, o edital apenas é utilizado como última *ratio*, quando adotadas as providências para localizar o autuado, mas estas restam frustradas. A única previsão de intimação diretamente por edital é para apresentar alegações finais e desde que não haja qualquer indicativo de agravamento da sanção (adotado para intimar após duas tentativas frustradas da intimação pela via postal em dois endereços distintos (IN Ibama 10, de 2012).

Vejamos a disciplina do Decreto 6.514, de 2008, para dar ciência ao administrado da lavratura do auto de infração durante a vigência do Decreto 6.686, de 2008:

Art. 96. Constatada a ocorrência de infração administrativa ambiental, será lavrado auto de infração, do qual deverá ser dado ciência ao autuado, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa.

§ 1º O autuado será intimado da lavratura do auto de infração pelas seguintes formas: (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

I - pessoalmente; (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

II - por seu representante legal; (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

III - por carta registrada com aviso de recebimento; (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

IV - por edital, se estiver o infrator autuado em lugar incerto, não sabido ou se não for localizado no endereço. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

§ 2º Caso o autuado se recuse a dar ciência do auto de infração, o agente autuante certificará o ocorrido na presença de duas testemunhas e o entregará ao autuado. (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

§ 3º Nos casos de evasão ou ausência do responsável pela infração administrativa, e inexistindo preposto identificado, o agente autuante aplicará o disposto no § 1º, encaminhando o auto de infração por via postal com aviso de recebimento ou outro meio válido que assegure a sua ciência. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

Nesse momento processual, a utilização do edital se dava apenas como última *ratio*. O mesmo se dá em relação às decisões de primeira e segunda instância administrativas, que confirmam a imposição das sanções.

O art. 123, do Decreto 6.514, de 2008, que rege o julgamento de primeira instância já previu expressamente que a autoridade julgadora deveria, de ofício, notificar o autuado para se manifestar nos autos caso constatasse que a penalidade seria agravada. Essa era a redação até a edição do Decreto 9.760, de 2019:

Art. 123. A decisão da autoridade julgadora não se vincula às sanções aplicadas pelo agente autuante, ou ao valor da multa, podendo, em decisão motivada, de ofício ou a requerimento do interessado, minorar, manter ou majorar o seu valor, respeitados os limites estabelecidos na legislação ambiental vigente. (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

Parágrafo único. Nos casos de agravamento da penalidade, o autuado deverá ser cientificado antes da respectiva decisão, por meio de aviso de recebimento, para que se manifeste no prazo das alegações finais.

Em harmonia com esse parâmetro, os regulamentos do Ibama, vigentes até 2019, determinavam a intimação pela via postal com aviso de recebimento nos casos em que constatada a possibilidade de agravamento da sanção pecuniária, quando haveria efetivo prejuízo ao autuado:

IN 14, de 2009

Art. 66. Por ocasião da remessa dos autos à autoridade julgadora, ao final da fase de instrução, deverá ser novamente verificada a existência de agravamento, caso este não tenha sido constatado anteriormente.

§ 1º A manifestação do autuado sobre agravamento verificado nesta fase dar-se-á conjuntamente com as alegações finais.

§ 2º No caso do parágrafo anterior a intimação para alegações finais dar-se-á por correspondência com Aviso de Recebimento - AR.

IN 10, de 2012

Art. 57. As intimações realizadas no âmbito do processo deverão ser comunicadas aos interessados por meio de correspondência encaminhada com Aviso de Recebimento - AR convencional ou digital, salvo as intimações para apresentação de alegações finais sem a caracterização de hipótese de agravamento, que se darão mediante publicação de edital na Unidade Administrativa do IBAMA ou em seu sítio na rede mundial de computadores, contendo a relação dos processos que entrarão na pauta de julgamento.

§ 1º No caso de devolução da intimação pelo Correio, com a indicação de que não foi possível efetuar sua entrega, o NUIP promoverá, nesta ordem:

I - busca de endereço atualizado e nova intimação, uma única vez, se constatada alteração de endereço.

II - intimação por edital ou entrega pessoal.

§ 2º Quando o comunicado dos correios indicar a recusa do recebimento, caracteriza-se a ciência do autuado, aperfeiçoando-se a notificação ou intimação.

§ 3º Nas hipóteses de localidades não atendidas por serviço regular de Correio, os autuados deverão ser comunicados, por ocasião do recebimento do Auto de Infração, que as intimações serão realizadas por edital, salvo se indicar, desde logo, endereço servido pelo Correio no qual possa ser notificado.

(...)

O AgInt no AREsp n. 1.701.715/ES, mencionado no tópico anterior, utiliza como um dos argumentos para sustentar a ilegalidade da intimação por edital para apresentar as alegações a necessidade de ciência inequívoca, por parte do autuado, acerca dos atos processuais. Assim, “*tratando-se de interessado determinado, conhecido ou que tenha domicílio definido, a intimação dos atos administrativos dar-se-á por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou por qualquer outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado*”. O raciocínio desenvolvido, porém, não faz a devida distinção entre a ciência da formação da relação processual e a ciência de um ato no curso do processo.

No processo civil, a ciência dos atos posteriores à citação, se dá por meio da publicação de atos no Diário de Justiça porque a relação processual já está devidamente formada e as partes tem ciência das regras a que se submetem. O réu é “*determinado, conhecido ou [que] tenha domicílio definido*”, ainda assim, não se utiliza citação pessoal ou postal com aviso de recebimento a cada ato processual porque há regras definidas sobre como se dará a comunicação dos atos processuais.

Uma vez que o autuado teve ciência da instauração do processo, tem pleno conhecimento da existência da relação processual e das regras que vão disciplinar essa relação – dentre elas, a intimação por edital para as alegações finais. Aqui, peço licença para trazer as lições do professor Carlos Ari Sunfeld sobre a validade da intimação por edital para apresentar alegações finais no processo sancionador ambiental⁵:

“Quanto a essa “intimação” de interessados para dar início a processo administrativo, o Poder Judiciário corretamente tem exigido que a comunicação seja, em regra, pessoal.

Situação completamente diversa, contudo, é a da intimação para a apresentação de alegações finais – etapa do processo que, segundo a lei (art. 44), corresponde à última oportunidade de o interessado se manifestar nos autos antes da decisão da administração pública.

Na específica situação em que o interessado tem o conhecimento da existência de processo administrativo de que é parte, é incorreto considerar que exista um dever geral de a administração intimá-lo sempre pessoalmente. Nesse contexto, e considerando o sistema geral da LINDB e do CPC, bem como os incríveis avanços nos meios de telecomunicação, a intimação pessoal não pode ser considerada a única maneira de assegurar a “certeza da ciência do interessado”. Após a instauração do processo administrativo, é muito razoável entender que cabe ao interessado ser diligente e acompanhar seu andamento pela rede mundial de computadores.”

⁵ Parecer juntado aos da ação civil pública n° 1030036-74.2022.4.01.3200, em curso perante a 7 Vara da Seção Judiciária Federal do Amazonas

Da mesma forma como a Lei 9.784, de 1999, aplica-se de maneira subsidiária ao processo sancionador ambiental, o Código de Processo Civil contém a mesma previsão em seu artigo 15.

Se há duas normas de aplicação subsidiária com diretrizes contrárias, entendo que, em primeiro lugar, deve-se aplicar a regra específica e, se aberta margem para interferência de outros comandos legais, há que se preservar a teleologia constitucional, que impõe a responsabilização administrativa pelas condutas contrárias às normas de proteção ao meio ambiente e não a declaração de nulidade do processo administrativo.

Assim, como a intimação por edital para apresentar alegações finais se dá após a devida formação da relação processual, com a plena ciência do autuado de que foi instaurado o processo administrativo e das regras que disciplinam esse processo e a comunicação dos atos processuais, os princípios da ampla defesa e do contraditório estão devidamente contemplados – até porque é a mesma lógica adotada no processo civil.

2.3. Necessidade de demonstração de efetivo prejuízo

É assente a jurisprudência, tanto em sede de processo administrativo como no processo penal, que as nulidades processuais devem ser reconhecidas desde que causem *efetivo* prejuízo à defesa. Veja que a jurisprudência do STJ, na seara penal, tem se firmado no sentido de que mesmo as nulidades absolutas demandam prejuízo efetivo para que sejam reconhecidas⁶.

O princípio da instrumentalidade das formas tem sido aplicado mesmo nas hipóteses em que uma fase de defesa, expressamente prevista no Código de Processo Penal, seja suprimida em razão da devida instrução dos autos por inquérito processual⁷.

A proteção do meio ambiente, por certo, convive com as garantias do indivíduo em face da ação do Estado, o que se concretiza por meio das normas que asseguram a ampla defesa

⁶ AgRg no HC n. 771.539/RJ, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 18/10/2022, DJe de 24/10/2022; AgRg no HC n. 738.493/AL, relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 18/10/2022, DJe de 24/10/2022

⁷ A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que a falta de abertura para a defesa prévia prevista no artigo 514 do Código de Processo Penal é causa de nulidade relativa, precluindo caso não suscitada na primeira oportunidade que a parte tenha para falar no processo. (...) 6. Com a prolação de sentença condenatória, como ocorreu no caso em tela, resta prejudicado o exame da alegada supressão da defesa prévia prevista no artigo 514 do Código de Processo Penal, uma vez que todas as questões levantadas em seu favor já foram amplamente debatidas durante a persecução criminal e devidamente analisadas no édito repressivo. Precedentes do STJ e do STF.7. Agravo regimental desprovido. (AgRg no HC n. 441.555/SC, relator Ministro Jorge Mussi, Quinta Turma, julgado em 17/4/2018, DJe de 26/4/2018.)

e o contraditório, mas também com o princípio da instrumentalidade do processo e do formalismo moderado que rege o processo administrativo.

Em sede de direito comparado, na Espanha⁸, que possui forte tradição e estudos na seara do direito sancionador, os tribunais tem o entendimento de que os vícios de procedimento, que afetem o direito a ampla defesa, podem ser sanados no processo administrativo, desde que o administrado possa se manifestar sobre a matéria, ainda que em grau recursal ou na via judicial. Assim, aberta a possibilidade de, até o final do processo administrativo o administrado apresentar suas razões, o vício relativo à ampla defesa e ao contraditório é considerado sanável:

La jurisprudencia venía aceptando que los defectos del procedimiento sancionador, como los de cualquier otro procedimiento administrativo, aunque causasen inicialmente indefensión, no debían llevar a una sentencia anulatoria de la sanción si en vía de recurso administrativo o jurisdiccional se habían dado al imputado las posibilidades de defensa originariamente negadas. Hay sentencias recientes en las que todavía se deja sentir esa doctrina tradicional:

(...)

- SAN de 26 de diciembre de 2008 (rec. 202/2007). Durante la tramitación des procedimiento, la Administración no tomó en consideración el escrito de alegaciones de la sancionada, que, aun presentado en tiempo y forma, llegó con posteridad a la fecha en que se dictó la resolución sancionadora. ALEGADA la nulidad de la sanción sobre la base de esta irregularidad, la sentencia dice que "tanto en el recurso de reposición como en el presente recurso contencioso administrativo, la parte recurrente ha podido realizar cuantas alegaciones han convenido a su interés por lo que no puede hablarse de irregularidad ni de indefensión, al menos en el sentido material de la misma"

(...)

STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 6 de septiembre de 2005 (Ar. 712, de 2006), frente a la alegación de indefensión de un sancionado en materia de tráfico, por no habersele dado traslado del informe de ratificación de la denuncia, señala que "ha podido el recurrente formular alegaciones en el proceso, por lo que carecería de sentido una hipotética nulidad de actuaciones para darle traslado del mismo, que ya ha conocido en este recurso y ha podido formular alegaciones frente a él, como ha hecho"

⁸ PUIG, Manuel Rebollo e outros. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. LEX NOVA, S A U. Valladolid, 2012, p. 933

O Tribunal Constitucional afastou, porém, a possibilidade de sanear, na via judicial, vícios relativos à defesa⁹.

Apenas para contribuir com o debate, dadas as peculiaridades de cada sistema jurídico, o transpor esse raciocínio para o processo sancionador ambiental, temos que o autuado seria necessariamente notificado pela via postal com aviso de recebimento após a fase de alegações finais, com a possibilidade de interposição de recurso hierárquico com amplo efeito devolutivo. Assim, ainda que se considerasse viciada a adoção do edital para as alegações finais, o vício estaria superado na fase seguinte.

Neste cenário, se, por um lado, há precedentes contrários à legalidade da intimação por edital para apresentar alegações finais, há robustos fundamentos e precedentes que apoiam a tese de que essa nulidade (se existir) apenas poderá ser reconhecida quando demonstrado, em cada processo específico, prejuízo concreto ao autuado, em atenção à jurisprudência consolidada pelo STJ acerca da aplicação do *pas de nullité sans grief*.

O ordenamento jurídico brasileiro já não alberga o entendimento de que o vício processual – qualquer que seja sua natureza - possa, por si só, acarretar a integral anulação de um procedimento, seja ele processual penal ou administrativo.

Aqui, se vê mais uma vez a contradição entre o precedente que declara a nulidade da intimação por edital para apresentar as alegações finais, sem fazer qualquer consideração acerca do efetivo prejuízo sofrido pela parte. Agregaria bastante à discussão considerar o disposto no art. 123, do Decreto 6.514, de 2008 e, ainda, o fato de que eventual recurso hierárquico tem amplo efeito devolutivo no processo sancionador ambiental¹⁰.

⁹ *Haste este momento, según explica la sentencia, la doctrina de la Sala era la de "la indefensión material del expedientado en contraposición a la indefensión meramente formal, concluyendo en consecuencia que era posible subsanar las infracciones cometidas en expediente disciplinario en el posterior proceso contencioso". Sin embargo, se añade ahora, que "en atención a la doctrina del Tribunal Constitucional, espresamente contenida, entre otras, en sus SSTC núm. 126/2005 y 59/2004, esta Sala entiende que la infracción de las garantías constitucionales previstas en el artículo 24 de la CE realizadas em el expediente disciplinario no pueden subsanarse en el posterior proceso contencioso (sin prejuzgar que se puedan subsanar en el ámbito administrativo en algunos casos) pues los derechos fundamentales deben protegerse desde el inicio del expediente y no después". Por lo tanto, y como primera aplicación práctica del cambio de doctrina, la sentencia concluye que "la ratificación del parte militar hecha por su emisor en sede jurisdiccional carece de virtualidade a los efectos de enervar la presunción de inocencia".*

PUIG, Manuel Rebollo e outros. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. LEX NOVA, S A U. Valladolid, 2012, p. 929

¹⁰ Decreto 6.514, de 2008

Art. 129. A autoridade responsável pelo julgamento do recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida.

Se, por um lado, não se exige a demonstração de prejuízo para o administrado, acolher a tese de que uma irregularidade formal pode fulminar todo o processo sancionador, gera prejuízo incomensurável para o meio ambiente e para os cofres públicos, com desperdício de todos os recursos investidos nas ações de fiscalização e no processamento desses autos de infração. Há um desequilíbrio gritante na imagem dessa balança.

Imperioso o registro de que há decisão monocrática da 2ª Turma do STJ, que deu provimento ao Recurso Especial do Ibama no Agravo em Recurso Especial 1718022/ES (Publicação no DJe/STJ nº 3089 de 17/02/2021. Código de Controle do Documento: 69fa7460-46d5-4c66-a869-3aec4aaeaab7) e afastou o reconhecimento da nulidade da intimação por edital para alegações finais no processo sancionador ambiental em razão da ausência de demonstração de efetivo prejuízo por parte do autuado:

A irresignação do IBAMA merece prosperar, principalmente pelo fato de que a intimação, nos moldes em que realizada, em consonância com o Decreto 6.514/2008 (arts. 112 e 113), não gerou prejuízo concreto à defesa do interessado.

Conforme se observa do trecho transcrito acima, o acórdão recorrido nada aponta quanto ao prejuízo que teria sido causado à defesa do recorrido, limitando-se a afirmar o vício procedimental. Sem efetivo prejuízo, não há que se cogitar de nulidade do processo administrativo. Nesse sentido, transcrevo o parecer do MPF, que adoto como razões de decidir:

O agravo em recurso especial é tempestivo (fls. 351 e 356), com impugnação específica de todos os fundamentos da decisão agravada e deve ser conhecido para afastar o óbice das Súmulas 7 e 83/STJ.

A controvérsia em questão – possibilidade, ou não, de intimação por edital para apresentação de alegações finais em processo administrativo para fins de apuração de infração administrativa ambiental – se encontra devidamente delineada no acórdão recorrido, sendo viável sua recategorização com base na moldura fática contida na decisão e desnecessário adentrar o contexto fático-probatório. Daí não ser aplicável, no caso, a Súmula 7/STJ.

Noutro passo, a decisão que não admitiu o apelo excepcional não trouxe à colação nenhum precedente dessa Corte de Justiça no sentido do aresto impugnado. Logo, o trânsito do recurso especial não poderia ser obstado pela incidência da Súmula 83/STJ, sem a devida demonstração de que a diretriz jurisprudencial desse Tribunal Superior estivesse consolidada sobre o tema.

Consoante consta do acórdão impugnado, o agravado ajuizou ação anulatória em face do IBAMA, tendo em vista a imposição de multa em processo administrativo, no qual teria sido intimado via edital para apresentação de alegações finais.

O Juízo de 1º grau acolheu o pedido para anular o procedimento administrativo instaurado pelo órgão ambiental, a partir da abertura do prazo para as derradeiras razões, determinando que a intimação fosse realizada nos moldes da Lei nº 9.784/99.

A Corte Regional manteve a sentença, sob o fundamento de que a intimação por edital, prevista no Decreto nº 6.514/2008 não pode se sobrepor às modalidades contidas na Lei em comento, que disciplina o processo administrativo em âmbito federal, e “determina a intimação de todos os atos por meio que se assegure a certeza da ciência do interessado e, portanto, a notificação do autuado para apresentar as alegações finais, tão somente através de publicação na sede administrativa e em sítio na rede mundial de computadores ofende os princípios do devido processo legal e da ampla defesa”.

Destacou, ainda, que “o autor mantém o mesmo endereço há muitos anos e a autuação dos agentes ambientais ocorreu no domicílio do autor, afastando qualquer justificativa da não notificação do requerente por meios que viessem a assegurar a plena convicção de seu conhecimento para, querendo, apresentar as alegações finais” (fls. 305 e 306).

A recorrente, por sua vez, em suas razões, argumenta que, no caso, teria seguido as regras contidas no Decreto nº 6.514/2008 e na Instrução Normativa nº 27/2009, no sentido de que a intimação pessoal do autuado seria necessária apenas quando envolvesse diligência ou houver ato da autoridade administrativa, com possibilidade de agravamento de sanção ou imposição de dever, e que, à época, para apresentação das alegações finais, era necessária somente a afixação da relação do processo administrativo na unidade correspondente e publicação no sítio na rede mundial de computadores.

Diante do exposto, **conheço do Agravo para dar provimento ao Recurso Especial do IBAMA.**

O autuado interpôs agravo interno em face da decisão monocrática, que não foi conhecido por violação à Súmula 182/STJ, que exige impugnação específica dos fundamentos da decisão recorrida.

É possível dizer, assim, que o tema não está pacificado no Superior Tribunal de Justiça especificamente quanto ao processo sancionador ambiental, mas a vasta, consolidada e antiga jurisprudência que exige a comprovação de prejuízo efetivo para decretar a nulidade processual pode (e deve) prevalecer.

3. Conclusão

1. A responsabilização administrativa na seara ambiental decorre de comando direto da Constituição Federal e é mecanismo essencial para efetiva proteção do meio ambiente para a presente e as futuras gerações.

2. O processo sancionador ambiental federal tem regência própria, embasada na Lei 9.605, de 1998, e Decreto 6.514, de 2008. Essa legislação prevê que, via de regra, o autuado seja comunicado da instauração do processo sancionador (lavratura do auto de infração) e do julgamento de primeira e segunda instâncias administrativas pessoalmente

ou pela via postal com aviso de recebimento. Em relação a esses atos processuais, o edital só é adotado como última *ratio*.

3. Durante a vigência do Decreto 6.686, de 2008, que alterou a redação do Decreto 6.514, de 2008, era prevista a intimação por edital para apresentar alegações finais, sem a prévia tentativa de notificação postal, apenas nos casos em que a instrução não apontava indicativo de agravamento da sanção pecuniária – o que tem sido objeto de recorrentes questionamentos judiciais, daí a justificativa para analisar o tema à luz da jurisprudência do STJ.

4. Foi identificada uma certa contradição nos fundamentos adotados pelo STJ sobre o tema. Por um lado, há precedentes isolados que, especificamente em relação ao processo sancionador ambiental federal, declaram a nulidade da intimação por edital para apresentar alegações finais por ofensa à Lei 9.784, de 1999; por outro, há precedente, julgado sob o rito dos recursos repetitivos, que afirma a aplicação subsidiária da Lei 9.784, de 1999, ao processo sancionador da ANTT e afirma a legalidade da ausência da fase de apresentar alegações finais no procedimento simplificado, por estar disciplinado em norma específica.

5. Os julgados que declaram a nulidade da intimação direta por edital, prevista pelo Decreto 6686, de 2008, também não levam em consideração que esse ato específico tem natureza distinta da ciência em relação à instauração do processo e toda a lógica de comunicação dos atos processuais adotada pelo Código de Processo Civil, que também tem aplicação subsidiária ao processo administrativo.

6. A decretação de nulidade da intimação por edital específica para apresentar alegações finais por ofensa à Lei 9.784, de 1999, também não considera a vasta, antiga e consolidada jurisprudência que exige a demonstração de prejuízo para reconhecer a nulidade processual. Há um contrassenso em exigir prejuízo até no processo penal, que pode resultar na pena privativa de liberdade, mas não fazê-lo no processo sancionador ambiental.

7. Há um desequilíbrio muito grande na decretação de nulidade do processo sancionador ambiental por um vício formal, sem exigir a comprovação de prejuízo do administrado, sendo que desse entendimento pode resultar na anulação de mais de 180 mil autos de infração, lavrados em decorrência da constatação de condutas lesivas ao meio ambiente – que é bem de toda a coletividade, das presentes e futuras gerações.

6. BIBLIOGRAFIA

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. “Pareceres da AGU rejeitam prescrição de multas ambientais e permitem a continuidade da cobrança de R\$ 29 bilhões”. Disponível em <<https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/parecer-da-agu-rejeita-prescricao-de-multas-ambientais-e-permite-a-continuidade-da-cobranca-de-r-29-bilhoes>>, acesso em 29.4.2023

BRASIL. Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, 1998

BRASIL. Decreto 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília, 2008

BRASIL. Decreto 6.686, de 10 de dezembro de 2008. Altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações. Brasília, 2008.

BRASIL. Decreto 11.373, de 1 de janeiro de 2023. Altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília, 2023.

BRASIL. IBAMA. Instrução Normativa 14, de 15 de maio de 2009. Regula os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a imposição das sanções, a defesa ou impugnação, o sistema recursal e a cobrança de multa e sua conversão em prestação de serviços de recuperação, preservação e melhoria da qualidade ambiental no âmbito do IBAMA. Brasília, 2009.

BRASIL. IBAMA. Instrução Normativa 10, de 7 de dezembro de 2012. Regula os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a imposição das sanções, a defesa, o sistema recursal e a cobrança de multas no âmbito do IBAMA. Brasília, 2012

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Aplicabilidade da Lei de Processo Administrativo Federal. In: BITENCOURT NETO, Eurico; MARRARA, Thiago (Coord.). Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Federal de Processo Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p.23-44. ISBN 978-85-450-0709-8.

PUIG, Manuel Rebollo e outros. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. LEX NOVA, S A U. Valladolid, 2012, p. 929

SUNDFELD, Ari. Parecer juntado aos da ação civil pública n° 1030036-74.2022.4.01.3200, em curso perante a 7 Vara da Seção Judiciária Federal do Amazonas.

**ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS EQUATORIANA E NEOZELANDESA DE
RECONHECIMENTO DOS DIREITOS DA NATUREZA**

DOUGLAS LOROZA FARIAS

Mestre em Direito pela Universidade Federal do Mato Grosso; Servidor público federal

1. Introdução

O presente trabalho procura abordar dois casos distintos de reconhecimento dos direitos da natureza, no Equador e na Nova Zelândia, como forma de avaliar as diferentes maneiras de implementar e efetivar esse novo paradigma.

Foram escolhidos dois países com histórias bastante distintas, colonizados, o primeiro por espanhóis, o segundo por ingleses, o que se reflete em sistemas jurídicos também diferentes entre si: *civil law*, no caso equatoriano e *common law*, no caso neozelandês. Esses ordenamentos jurídicos tão diferentes, entretanto, partilham em comum o esforço de se reconhecer a natureza como sujeito de direitos, valendo-se para tal de cosmovisões indígenas.

Para abordar estas experiências concretas, parte-se de uma análise que se iniciará procurando responder à seguinte questão: por que seria necessário reconhecer os direitos da natureza?

Será brevemente abordada a formação, com o advento da modernidade, de uma peculiar relação homem-natureza, destacando também o papel do Direito nessa relação ao, por meio de seus institutos jurídicos e conceitos, reforçar a centralidade do homem e menoscar o valor da natureza.

Os direitos da natureza serão apresentados, então, como uma contraposição a essa posição em que se coloca o Direito, de fomentador de uma desvalorização da natureza em face do homem. Nesse diapasão, será demonstrado que não há significativas oposições, sob o ponto de vista normativo, à adoção dos direitos da natureza.

Uma vez proposta essa mudança de paradigma por meio dos direitos da natureza, ainda permaneceria uma questão: trariam tais direitos resultados efetivos para essa mudançada relação homem-natureza? A natureza seria mais bem protegida por meio deles?

O enfrentamento dessas questões será realizado por meio da análise de duas experiências concretas, nas quais os direitos da natureza são reconhecidos de modos distintos, com diferentes argumentações e consequências jurídicas, a equatoriana e a neozelandesa.

2. A superação da relação homem-natureza estabelecida na modernidade

“O verão e o inverno são iguais de dentro de um Shopping Center”¹. É assim que Berry² resume a relação que o homem atual estabelece com a natureza: o grande desenvolvimento tecnológico obtido, embora possa permitir uma melhor qualidade de vida, acaba por também reduzir o contato do homem com o meio natural, em níveis sem precedentes na história da humanidade.

Esse autor propõe que a maior causa para o estado presente de devastação da natureza é o surgimento de um modo de consciência que estabelece uma separação radical entre o homem e as demais formas de vida, atribuindo-se todos os direitos aos homens. Assim, os seres não humanos são vistos como não detentores de direitos, tendo seu valor estabelecido de acordo com sua utilidade para a humanidade³.

Quando se realiza a busca pelas origens desse modo de se ver a natureza, percebe-se que elas se encontram precipuamente nos fundadores do pensamento moderno ocidental, sobretudo Bacon, Descartes e Hobbes. Alguns estudiosos do tema, como Zaffaroni⁴, defendem que desde a tradição grega já havia linhas filosóficas que consideravam a natureza como criada para proveito humano, o que permitiria sua apropriação em diferentes intensidades. O platonismo, por exemplo, ao contemplar uma separação entre corpo e alma, em que se valoriza mais esta última, muitas vezes, com um certo despreço pelo primeiro, relegou a natureza a uma condição de puro corpo e, como tal, inferior⁵.

¹ Summer and winter are the same inside the mall.

² BERRY, Thomas. *The great work: our way into the future*. Nova York: Random House, 1999, p. 15.

³ *Ibid.*, p. 4.

⁴ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *La pachamama y el humano*. Buenos Aires : Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2011.

⁵ *Ibid.*, p. 7.

Contudo, é por volta do século XVII europeu que ocorre a grande mudança no sentido de surgimento de um movimento progressivo de apropriação da natureza. Após a virada copernicana, constatou-se que a terra, e conseqüentemente os que nela habitam, não estavam no centro do universo. O homem, entretanto, não perdia o seu papel sociocultural de centro do universo, muito pelo contrário, é nessa época que se consolida o antropocentrismo. Inicia-se então uma enorme busca por compreender e dominar a natureza⁶.

É com Descartes que a visão, dominante na modernidade, da natureza como objeto, pronta a ser manipulada e melhorada em prol do bem-estar humano, conforma-se. Para o filósofo, a natureza passa a ser tida apenas como uma determinada quantidade de matéria, num processo de desencantamento do mundo que exclui outras cosmovisões. Um exemplo emblemático é o do arco-íris, de grande valor simbólico para várias culturas, mas que Descartes classifica apenas como um fenômeno de raios de luz atuando sobre gotas d'água⁷.

Esse filósofo realiza a separação entre a *res cogitans* (o homem racional) e a *res extensa* (a natureza). O pensamento ocidental desenvolve-se, então, pautado na dualidade homem-natureza, reconhecendo-se a supremacia do *cogito*, por sua característica pensante e capacidade de captar a essência das coisas, o que fomenta uma visão antropocêntrica. A ciência moderna, que surge nesse contexto, tem como finalidade máxima não a sabedoria nem a salvação, mas sua ambição maior relaciona-se à prática, à garantia do poder do sujeito moderno sobre a natureza⁸:

Impende reconhecer que houve grande contribuição dos juristas para a emergência de um paradigma de natureza-objeto. Em poucos séculos, a propriedade comum, pautada na ideia de usufruto, foi substituída pela propriedade privada, pautada na ideia da livre disposição dos bens de que se é proprietário. Assim, leciona Ost⁹:

É pois, sobre o conjunto da natureza que se lança a rede da apropriação: às coisas corporais e concretas aplicar-se-á a propriedade privada; aos elementos abstratos, como uma nova variedade vegetal, adaptar-se-ão os mecanismos da propriedade intelectual; quanto às coisas não domáveis e nãoapropriáveis em bloco, como o ar e a água, por exemplo, serão objeto da soberania pública (que é para o direito público o que a propriedade é para o direito privado), permitindo, simultaneamente, a apropriação privada dos seus elementos constitutivos.

⁶ OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997, p. 36.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid., p. 54.

A crise ambiental por que passa o mundo não é fruto exclusivamente do avanço da técnica, que possibilita um maior impacto humano sobre o meio, mas é também fruto de uma postura de dominação do homem sobre a natureza (categoria em que modernamente se agrupam todos os entes não humanos) e de um projeto de modernidade que procura arrancar a natureza da história e libertar o devir humano da influência do meio natural¹⁰.

Como se pode perceber, o direito possuiu crucial papel para o triunfo da dominação humana sobre a natureza e contém em si os institutos jurídicos que marcam esse projeto de modernidade. Serres¹¹ chega a argumentar que até mesmo conceitos de direito ambiental, como o de poluidor pagador, são influenciados por essa lógica de dominação sobre a natureza.

Desse modo, as sociedades humanas que atualmente governam os destinos do planeta baseiam-se em um incorreto entendimento do universo, o que as leva a desenvolver o mito da independência: a crença de que o desenvolvimento humano pode dar-se independentemente do espaço ecológico em seu entorno. Essa maneira de pensar legitima um comportamento ambientalmente destrutivo, conforme leciona Cullinan¹².

O atual sistema legal suporta essa visão e é por isso autodestrutivo, fazendo-se essencial o surgimento de um novo paradigma, baseado na ecologia, reconhecendo que o homem é apenas um entre milhões de espécies, tão biologicamente dependente como todas as outras do ecossistema que fornece água, ar, comida e condições climáticas estáveis¹³.

Em suma, é necessário que o sistema legal reconheça o homem como parte da natureza. Não como um ser independente, mas interdependente em relação às demais formas de vida e em relação aos ecossistemas.

Impõe-se, então, um grande desafio para o Direito. Será necessário fazer muitas ponderações para que se resguarde tanto a dignidade humana quanto a integridade dos entes não humanos. Assim, é essencial que o Direito possua os institutos jurídicos adequados para que, nos conflitos entre os interesses humanos e dos entes não humanos, estes últimos sejam levados devidamente em consideração, gozem de uma posição juridicamente e

¹⁰ BONNEUIL, Christophe, CABANES, Valérie. *L'Anthropocène appelée de nouveaux droits pour la Terre*. In (Vários): *Des droits pour la nature*. Paris: Éditions Utopia, 2016.

¹¹ SERRES, Michel. *Le droit peut sauver la nature*. *Pouvoirs*, vol 127, p. 5-12, 2008.

¹² CULLINAN, Cormac. *Wild law: a manifesto for Earth justice*. 2 ed. Cambridge: Green Books, 2011, p. 44.

¹³ BOYD, David R. *The rights of nature : a legal revolution that could save the world*. Toronto: ECW Press, 2017, p. xxxiv.

simbolicamente relevante, de forma que se rompa com o antigo tratamento de mero objeto, para que emergja uma nova forma de se relacionar com a natureza e de protegê-la.

O reconhecimento dos direitos da natureza e a atribuição de personalidade jurídica a entes não humanos, nesse sentido, surgem como excelentes opções para que o Direito faça frente ao desafio que se apresenta e permita à natureza gozar de uma posição simbólica e jurídica adequadas.

Os direitos da natureza, contudo, têm sido alvo de muitos e acalorados debates na atualidade, os quais perpassam o âmbito da filosofia, da ciência política e do próprio direito, em parte por influência de seu ainda recente reconhecimento em diferentes partes do mundo.

A bem da verdade, o reconhecimento dos direitos da natureza e da capacidade de entes naturais de estar em juízo não é propriamente novo. Há, por exemplo, numerosos relatos de processos medievais em que no polo passivo estavam besouros, sanguessugas e larvas, os quais, de alguma maneira, lesionavam interesses humanos. Nesses casos, muitas vezes se reconhecia o direito dos animais à existência, mesmo que seus atos estivessem em contraposição aos interesses humanos, o que fez com que se sagsassem vencedores de muitos processos¹⁴.

Assim, pode-se levantar a hipótese, como faz Ferry¹⁵, de que o não reconhecimento dos direitos da natureza pode configurar apenas uma abertura de parênteses, que surge estimulada pela separação homem-natureza construída na modernidade. Desse modo, hoje vivenciaríamos apenas um lapso de tempo em que não se reconheceria os direitos da natureza, um lapso que indelevelmente tenderia a acabar.

Esses parêntese pode estar em vias de se fechar, pois já surgem questionamentos a essas concepções típicas da modernidade¹⁶. Uma obra de importância fundamental sobre o tema, que pode ser o marco de fechamento desse parêntese, é o já clássico texto “Should trees have standing?”, publicado em 1972, de autoria de Stone.

O caso que inspira a tese de Stone forma-se quando a sociedade Walt Disney realiza diligências iniciais para instalar uma estação de esportes de inverno no Mineral King Valley, um vale localizado na Califórnia e conhecido por suas sequoias. A famosa organização de

¹⁴ FERRY, Luc. *A nova ordem ecológica: a árvore, o animal e o homem*. Rio de Janeiro: DIFEL, 2009.

¹⁵ *Ibid.*, p. 19

¹⁶ Cabe mencionar que, embora levante essa hipótese, Ferry é contrário ao reconhecimento de direitos da natureza, sendo o centro de sua citada obra uma defesa da modernidade e de suas concepções de natureza.

defesa da natureza *Sierra Club* interpõe ação, mas tem seu pleito negado sob alegação de falta de interesse para agir, pois a associação não sofria diretamente qualquer prejuízo. Stone então propõe, com base no caso, a inovadora tese de que poderia ser reconhecido às próprias árvores o direito de pleitear em juízo¹⁷.

O autor inicia sua argumentação tratando do inimaginável que seria o reconhecimento de *standing* para entes naturais. Sua observação é a de que, antes de ocorrer o reconhecimento de direitos a um conjunto de seres, sempre tal ato parecia impensável, quando não sem sentido. Foi assim com as crianças, as mulheres, os escravos, dentre outros. No caso da natureza, poderíamos estar diante de fenômeno semelhante¹⁸.

Stone propõe que uma entidade não pode ser tida como possuidora de direitos, a menos que alguma autoridade pública esteja preparada para rever os atos que sejam contrários a esse direito. Para que um ente possua direitos, além da necessidade de revisão mencionada, é necessário também que sejam atendidos mais três critérios. Esses critérios procuram fazer com que o ente seja valorado em si mesmo, e não de acordo com sua utilidade para o ser humano. São eles: que o ente possa instituir ações legais por seu próprio requerimento; que, na determinação de amparo legal e reparação, a corte leve em conta a injúria sofrida pelo próprio ente; por fim, que o amparo legal a ser implementado venha a beneficiar o próprio ente¹⁹.

O autor argumenta também que, no estágio atual do Direito, há uma série de sujeitos de direito inanimados, incapazes de efetivamente agirem por si próprios, sendo eminentemente fictos, como as sociedades comerciais, as coletividades públicas e as associações²⁰.

Outro ponto em que geralmente se procura questionar a viabilidade da existência dos direitos da natureza refere-se à representação. Apesar de não poder a natureza representar a si própria em juízo, fato é que semelhante situação se passa com as crianças e os descapacitados,

¹⁷ OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997, p. 198.

¹⁸ STONE, Christopher D. *Should trees have standing? Law, morality and the environment*. 3ª ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2010, p.2.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

v.g. Assim, é possível estabelecer guardiões ou tutores, responsáveis pela representação da natureza e por resguardar os interesses dela em juízo²¹.

Ao tratar sobre o reconhecimento dos direitos da natureza, Campaña²² observa que, no direito ocidental atual, os direitos não são mais atributos exclusivamente individuais (direitos dos povos indígenas, v.g.), nem é necessário que, para ser titular de um direito, seja indispensável poder exigi-lo por si mesmo, através de uma vontade (conforme se passa com as crianças). Além disso, ter um direito também não implica, atualmente, assumir uma obrigação (como se dá no caso dos direitos humanos).

Desse modo, Campaña conclui que, dadas as profundas transformações que sofreu o Direito até chegar ao ponto atual, na teoria do direito contemporâneo, a partir de uma perspectiva normativa, não haveria nenhum impedimento para se reconhecer a natureza como sujeito de direitos. Por isso, sob o ponto de vista normativo, o autor afirma que tal reconhecimento não configuraria uma revolução jurídica²³.

As propostas de Stone geraram grande influência no âmbito do direito. Após seu trabalho, muitas teorias que procuram fazer uma releitura do direito, de forma a incluir a natureza como sujeito de direitos, surgiram. Além disso, surgiram também experiências concretas de reconhecimento dos direitos da natureza, duas das quais serão abordadas adiante.

Entretanto, antes disso, uma vez demonstrado que não há grandes obstáculos para o reconhecimento dos direitos da natureza sob um ponto de vista conceitual, dado que os conceitos normativos atualmente existentes são com eles compatíveis, por qual motivo haveria tamanha resistência a esse reconhecimento? Uma das razões deve-se à introdução de outras cosmovisões, que não a oriunda da modernidade europeia, nos ordenamentos jurídicos atuais.

Quijano²⁴ vale-se da ideia de *colonialidade* do poder-saber. A *colonialidade* é um dos elementos constitutivos do padrão mundial de poder, no qual se foram configurando novas identidades sociais e geoculturais, bem como as relações intersubjetivas de

²¹ Ibid.

²² CAMPAÑA, Farith Simon. *Derechos de la naturaleza: ¿ innovación trascendental, retórica jurídica o proyecto político?*. Iuris Dictio, ano 13, vol 15. Jan-jun 2013, p. 25

²³ Ibid., p 25

²⁴ QUIJANO, Anibal. *Colonialidade do poder e classificação social*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (orgs.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010.

dominação e produção de conhecimento sob hegemonia eurocentrada, no que se denominaria modernidade.

Nesse sentido, o eurocentrismo é, então, não somente a perspectiva cognitiva dos europeus, mas também do conjunto dos educados sob sua hegemonia, numa perspectiva que naturaliza a experiência dos indivíduos nesse padrão de poder²⁵.

Por essa razão, as formas tradicionais de compreensão e relação com a natureza foram substituídas pela concepção moderna europeia em muitas partes do globo, sendo esse modo de relação atualmente dominante²⁶. Assim, a superação das bases dessa relação deletéria com a natureza passa necessariamente pelas superação das bases do pensamento europeu.

A seguir, serão abordadas duas experiências de reconhecimento dos direitos da natureza. Ambas introduzem-se a cosmovisão indígena em seus respectivos ordenamentos jurídicos, rompendo com essa *colonialidade* do poder-saber, de que fala Quijano. No caso neozelandês, trata-se da cosmovisão dos maori, no equatoriano, de uma grande quantidade de povos, que interpretam de modo distinto alguns conceitos. Em comum, está o protagonismo dos indígenas na construção de um direito que coloca o ser humano em sua posição e ser ecológico.

3. Sumak kawsay e direitos da natureza no Equador

A Constituição do Equador, promulgada em 20 de outubro de 2008, é famosa por sua inovadora consideração pelos direitos da natureza, aos quais dedica todo um capítulo. O Equador é o primeiro país do mundo a constitucionalizar os direitos da natureza, como uma forma de se romper a visão antropocêntrica de dominação sobre a natureza e, com base na ideia de *buen vivir*, estabelecer uma relação ecocêntrica, caracterizada pela harmonização.

A Constituição de Montecristi estabelece em seu artigo 71 que a natureza, ou *Pacha Mama*, tem o direito à existência, à manutenção e à regeneração dos seus ciclos vitais, estruturas, funções e processos evolutivos. O artigo 72 acrescenta o direito da natureza à

²⁵ Ibid.

²⁶ Não se quer, com isso, afirmar que toda forma de relação não europeia com a natureza se dá sob uma perspectiva bio ou ecocêntrica.

restauração, que é independente do direito de indenização devida a indivíduos afetados por danos oriundos de sua dependência dos sistemas naturais de sustentação da vida²⁷.

No aludido artigo 71, ocorre a combinação de ideias da ecologia profunda com ideias da sabedoria tradicional indígena em uma lógica voltada para a construção de um conceito híbrido que codifica a natureza como sujeito de direitos²⁸. Suas formulações implicam o reconhecimento de valores próprios ou intrínsecos da natureza, independentemente dos benefícios ou valores outorgados pelo ser humano²⁹.

Como consequência desse artigo, qualquer pessoa ou comunidade pode exigir a efetivação dos direitos da natureza, não sendo necessária a comprovação de dano a qualquer indivíduo humano ou a comprovação de interesse de agir, já que passa a ser a própria natureza quem é representada em juízo, para fazer valer seu direito constitucional à existência e à preservação, em lógica semelhante à proposta por Stone.

Além disso, o *sumak kawsay* serve como o orientador do sistema de desenvolvimento a ser adotado pelo Estado, correspondendo a uma forma concreta de se alcançar a satisfação dos direitos das pessoas e coletividades em harmonia com a natureza³⁰.

Trata-se de norma ética, que não se limita ao conhecido bem comum ocidental, exclusivo dos humanos, pois engloba todos os viventes e a natureza, exigindo-se equilíbrio e complementariedade como regra de convivência³¹.

O *sumak kaway* como expressão da sabedoria tradicional das populações indígenas da América Latina configura-se como uma alternativa de vida social. O desenvolvimento econômico e social, como normalmente encarado no âmbito latino-americano, é um paradoxo eurocêntrico típico da modernidade, que se pauta na exploração da natureza baseada no dualismo cartesiano e que expressa uma lógica produtivista. Essa alternativa de vida social

²⁷ ECUADOR. Constitución del Ecuador. Disponível em: <www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf>. Acesso em 24 de jan de 2019.

²⁸ RUHS, Nathalie; JONES, Aled. *The implementation of Earth Jurisprudence through substantive constitutional rights of nature*. Sustainability, vol. 8, p. 1-19, 2016.

²⁹ GUDYNAS, Eduardo. *La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica*. Tabula Rasa, n° 13, p. 45-71, julio-diciembre 2010.

³⁰ RIAÑO, Diana Milena Murcia. *La naturaleza con derechos: un recorrido por el derecho internacional de los derechos humanos, del ambiente y del desarrollo*. Quito: Chasqui ediciones, 2012.

³¹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *La pachamama y el humano*. Buenos Aires: Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2011.

possibilita avançar em direção a um sentido histórico alternativo da modernidade eurocentrada³².

Nesse sentido, os direitos da natureza não devem ser interpretados em desconexão com os demais princípios e direitos constitucionais. Assim, deve-se ter em conta que os direitos da natureza têm um efeito transversal sobre todo o texto constitucional, pois assim se posiciona epistemologicamente a própria Constituição, ao reconhecer que a natureza é um sistema ou conjunto de que somos parte e de que dependemos para nossa existência. Nesse espeque, todos os direitos devem passar por uma releitura tendo como vetor os direitos da natureza, como é o caso, v.g., dos direitos humanos³³.

Embora a Constituição de Montecristi provavelmente tenha conquistado relevância histórica por seu conteúdo, indo além do que qualquer outro país até então foi na defesa da natureza, sua implementação mostra-se dificultosa. Explicam essa dificuldade o compromisso da presidência do equador com um pensamento desenvolvimentista, além do histórico do país de corrupção e mal funcionamento judicial, aliado ao pouco conhecimento sobre os direitos da natureza por parte dos membros do judiciário³⁴.

A existência de ferramentas legais tão poderosas contrasta com o fato de que elas são manejadas por pouquíssimas pessoas ou entidades, muito raramente são aplicadas e as consequências quanto a sua violação são geralmente nulas. Até o momento, a mudança de percepção sobre a natureza por parte do Estado é mínima no Equador³⁵.

Os direitos da natureza imediatamente conflitaram com o interesse do governo em expandir a mineração de larga escala e a extração de petróleo, como forma de financiar projetos de desenvolvimento que alimentem o crescimento econômico por meio de uma economia extrativista³⁶.

³² QUIJANO, Anibal. “*Bien Vivir*”: entre el “desarrollo” y la des/colonialidad del poder. Ecuador Debate, n. 84. 2011.

³³ MÉNDEZ, Julio Marcelo Prieto. *Derechos de la naturaleza: fundamento, contenido, y exigibilidad jurisdiccional*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2013, p. 77-78.

³⁴ WHITTEMORE, Mary Elizabeth. *The problem of enforcing nature’s rights under ecuador’s constitution: why the 2008 environmental amendments have no bite*. Pacific Rim Law & Policy Journal, Vol 20, n. 3. 2011.

³⁵ PIETARI, Kyle. *Ecuador’s constitutional rights of nature: implementation, impacts, and lessons learned*. Willamette Environmental Law Journal, vol. 5. 2016.

³⁶ KAUFFMAN, Craig M; MARTIN, Pamela L. *Testing ecuador’s rights of nature: why some lawsuits succeed and others fail*. Disponível em: <static1.squarespace.com/static/55914fd1e4b01fb0b851a814/t/5748568c8259b5e5a34ae6bf/1464358541319/Kauffman++Martin+16+Testing+Ecuador’s+RoN+Laws.pdf>. Acesso em 19 de jul. de 2018.

Embora a jurisprudência de direitos da natureza venha se desenvolvendo no Equador majoritariamente por ação governamental, o governo permanece tendo uma atuação ambígua, valendo-se dos direitos da natureza em alguns casos e os ignorando quando são contrários a sua agenda³⁷.

A efetivação dos direitos da natureza em nível jurisdicional é bastante contraditória. Tanto que Martínez e Acosta³⁸ resumem-na relacionando alguns acontecimentos pretéritos: não se aceita um caso referente aos direitos da natureza para proteger o Yasuní, um dos últimos locais de refúgio de onças; entretanto, aceita-se o caso e chega-se a condenar um camponês que matou uma onça; não se aceita um caso contra uma mineração de larga escala causadora de amplos danos, como se deu no caso do projeto Mirador, mas se aceita contra uma pequena mineração artesanal.

Apesar dos avanços constitucionais, conceitos que reforçam a lógica de uma natureza-objeto - recursos naturais, bens naturais e serviços ambientais - seguem sendo utilizados em diversas leis, mesmo as que passaram a vigorar em período posterior à data de promulgação da nova Constituição, como é o caso da Lei de Mineração, da Lei de Soberania Alimentar e da Lei de Agrobiodiversidade, Sementes e Fomento Agroecológico³⁹.

O fato de que um Estado reconheça em nível constitucional a existência de direitos da natureza não garante que as responsabilidades para com esses direitos serão atendidas, exigindo-se também vontade política e respeito por parte das instituições. A sociedade civil também possui papel de destaque no sentido de exigir o cumprimento desses direitos⁴⁰.

4. Os maori e o Rio Whanganui, na Nova Zelândia

A Nova Zelândia tornou-se uma das pioneiras no reconhecimento dos direitos de ecossistemas, tendo esse reconhecimento se dado com relação a um rio e a um parque nacional. Na presente análise, será focado o caso dos direitos da natureza do Rio Whanganui e sua estreita relação com a cosmovisão dos indígenas Maori (*whanganui iwi*).

³⁷ Ibid.

³⁸ MARTÍNEZ, Esperanza; ACOSTA, Alberto. *Los derechos de la naturaleza como puerta de entrada a otro mundo posible*. Direito e Práxis, vol. 08, n. 04. 2017

³⁹ MARTÍNEZ, Esperanza; ACOSTA, Alberto. *Los derechos de la naturaleza como puerta de entrada a otro mundo posible*. Direito e Práxis, vol. 08, n. 04. 2017.

⁴⁰ Ibid.

Pelos últimos 140 anos, os indígenas Maori disputaram com a Coroa o *status* do Rio Whanganui, no bojo da interpretação do Tratado de Waitangi, o qual declarava a soberania britânica e definia a propriedade dos Maori sobre a terra. O tratado, de 1840, é tido como um documento fundador da Nova Zelândia como nação⁴¹.

Os Maori partilham dois ancestrais, Paerangi e Ruatipua, sendo que Ruatipua é visto pelos indígenas como aquele que retira das cabeceiras e afluentes do Rio Whanganui a força que mantém a existência do povo. Nesse sentido, o próprio rio é considerado como um ancestral comum do povo Maori, sendo conhecida no seio desse povo a expressão “ko au te awa, Ko te awa ko au”, que pode ser traduzida como “eu sou o rio, o rio sou eu”. O Rio Whanganui é, assim, tido pelos Maori como um ente vivo, conhecido como *Te awa Tupua*⁴².

Te awa Tupua é o todo do rio, composto por seus elementos físicos e metafísicos, sendo ele essencial para a saúde e bem-estar do povo Maori. Por isso, a organização social desses indígenas possui divisões que têm como base o resguardo do rio, de modo a proteger a força existencial de *Te awa Tupua* para as próximas gerações de indígenas Maori. Proteger o rio é, nesse sentido, equivalente a proteger o povo, e vice versa⁴³.

Essa diferenciada relação estabelecida com o rio tem como supedâneo dois conceitos bastante distintos dos existentes na filosofia ocidental, no que concerne à natureza: *whanaungatanga* e *kaitiakitanga*, os quais, na lição de Boyd⁴⁴, são:

falhamente traduzidos como parentesco e mordomia. *Whanaungatanga* é na realidade mais amplo que parentesco no sentido de que não se relaciona apenas a entes humanos, mas também se expande para uma rede de relações entre pessoas (vivas e mortas), a terra, a água, a flora e a fauna, e o mundo espiritual dos *atua* (deuses) – todos unidos por meio de *whakapapa* (genealogia). (...) As pessoas de um dado lugar estão intimamente conectadas aos seus elementos geográficos – rios, florestas, lagos e outras espécies – e possuem responsabilidades para com eles. *Kaitiakitanga* é uma obrigação intergeracional de respeito que se deriva diretamente de *whanaungatanga* devido à rede de relações de parentesco⁴⁵.

⁴¹ PECHARROMAN, Lidia Cano. *Rights of nature: rivers that can stand in court*. Resources – New water regimes. 2018. Disponível em < www.mdpi.com/2079-9276/7/1/13>, p. 7.

⁴² HSIAO, Elaine C. *Whanganui river agreement: indigenous rights and rights of nature*. Environmental policy and law. Vol 42. 2012. P 371- 375, p. 371.

⁴³ Ibid., p. 371.

⁴⁴ BOYD, David R. *The rights of nature : a legal revolution that could save the world*. Toronto: ECW Press, 2017, p. 133

⁴⁵ loosely translated as kinship and stewardship, *Whanaungatanga* is actually broader than kinship in the sense that it relates not only to relations between living humans, but also to an expansive web of relationships between people (living and dead), land, water, flora and fauna, and the spiritual world of *atua* (gods) – all bound together through *whakapapa* (genealogy). (...) The people of a particular place are intimately connected to its geographic features – rivers, forests, lakes and other species – and have responsibilities toward them all. *Kaitiakitanga* is an

A aceitação da cosmovisão Maori pela Nova Zelândia alcançou novos patamares em 2011, quando um tratado reconheceu que o Rio Whanganui é sujeito de direitos. Esse tratado foi formalizado por meio de legislação no ano de 2017. No âmbito do “Whanganui Agreement”, o rio é tratado como detentor de “direitos, poderes, deveres e responsabilidades de um sujeito de direito”⁴⁶.

A calha do rio, assim, deixa de ser considerada propriedade da coroa e passa a pertencer a uma nova entidade legal: o próprio rio. Ou seja, conforme observa Boyd⁴⁷, o Whanganui não é mais possuído por humanos, mas sim por si mesmo, conforme insito na expressão *Te Awa Tupua*. A expressão abarca o rio, o ecossistema ao redor e, numa valorização da cosmovisão Maori, os elementos metafísicos associados. Assim, *Te Awa Tupua* tem direitos legais e capacidade de estar em juízo, devendo seus interesses e valores inatos ser explicitamente considerados, respeitados e defendidos.

Cabe destacar que o modelo adotado na Nova Zelândia atribui ao ente natural, para além de direitos, também poderes, deveres e responsabilidades. Assim, toda uma nova estrutura de governança foi criada para o rio, de forma a coadunar-se com esse modelo.

Te Awa Tapua, a entidade legal, passa a ser representada por um guardião, que deve atuar e falar em benefício da saúde e do bem-estar da entidade natural. Esse guardião, seguindo o espírito do Tratado de Waitangi, documento fundador da Nova Zelândia, consiste na verdade em duas pessoas, uma indicada pela Coroa e a outra pelos indígenas Maori. Embora sejam duas pessoas, a lógica deste tratado fundador é de que ambas atuem como se fossem uma só⁴⁸.

Te Awa Tapua, como entidade legal, possui forma híbrida, dependendo do contexto legal em que estiver operando. Frise-se que essa entidade pode tanto processar quanto ser processada, caso necessário. Contudo, ainda deverá ser desenvolvida legislação que dê o devido suporte à implementação dos direitos da natureza do Rio Wanganui⁴⁹.

intergenerational obligation of respect that flows directly from *whanaungatanga* because of the web of kin relationships.

⁴⁶ BOYD, op. cit., p. 139.

⁴⁷ Ibid. p. 140

⁴⁸ O’ DONNELL, Erin L. TALBOT-JONES, Julia. *Creating Legal rights for rivers: lessons from Australia, New Zealand, and India*. Ecology and Society. Vol 23. 2018.

⁴⁹ Ibid.

O ato que estabelece o surgimento dessa entidade legal, entretanto, já prevê a existência de um grupo estratégico, composto por 17 *stake holders* principais, incluindo os indígenas Maori, os governos local e central, além de interessados no turismo, na conservação, na recreação e na produção energética. Esse grupo é responsável por produzir e aprovar, revisar e monitorar a implementação de um planejamento colaborativo para o manejo do rio⁵⁰.

A implementação da estrutura de governança será financiada por pagamentos que a Coroa efetuará em prol da entidade legal *Te Awa Tapua*, o que inclui o estabelecimento de um fundo no valor de NZ\$ 30.000.000,00, o qual poderá ser usado para fomentar ações que visem a dar aos direitos do rio força e efetividade⁵¹.

5. Conclusões articuladas

1. A relação homem-natureza, como percebida atualmente, é fruto de uma recente construção filosófica ocidental, representando apenas um momento histórico que, comotal, pode vir a se encerrar. Muitas outras maneiras de se relacionar e conviver com a natureza existem e sempre existiram, sendo importante valorizá-las.
2. As experiências que reconhecem a natureza como sujeito de direito são bastante diversas e possuem cada uma delas características próprias. No Equador há a construção de uma mescla conceitual de ideias ecologistas com a cosmovisão andina de muitas etnias, plasmada essa mescla numa Constituição.
3. Na Nova Zelândia, por seu turno, os direitos da natureza são precipuamente um modo de se inserir a cosmovisão Maori no Direito, tendo sua origem num acordo realizado entre esse povo e o governo, o qual procura resguardar a maneira diferenciada que essa etnia possui de compreender o rio que garante sua existência.
4. Os efeitos concretos do reconhecimento dos direitos da natureza ainda são poucos. Na experiência equatoriana, a efetivação dos direitos da natureza tem se mostrado como um desafio, havendo um grande contraste entre a realidade normativa e fática. A mudança de paradigma esperada, até o presente momento, não aconteceu, embora haja avanços.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

5. A experiência neozelandesa é mais recente, o que dificulta avaliar sua efetividade. Contudo, há nela presente grande preocupação com a criação de estruturas de governança, estabelecimento claro de responsáveis pela defesa dos entes naturais e até separação de orçamento específico, o que pode conferir a ela maior efetividade.

**INSTRUMENTOS E DIREITOS PROCEDIMENTAIS: DIÁLOGO ENTRE
POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO APLICADO À OPINIÃO CONSULTIVA
N. 23/2017 DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

LEONARDO CUNHA SILVA

Doutorando pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP)

ANA MARIA DE OLIVEIRA NUSDEO

*Professora Associada Nível 3 do Departamento de Direito Econômico, Financeiro e
Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP)*

1 INTRODUÇÃO

Em 2015, o Acordo de Paris promoveu uma mudança significativa no regime de governança climática, alterando as obrigações substanciais que fundamentam o Protocolo de Quioto pelas de natureza procedimental, que alicerçam o Acordo de Paris. Na mesma toada, o primeiro acordo regional de proteção ambiental firmado na América Latina e Caribe coloca em evidência direitos de acesso à informação, de participação pública e acesso à justiça (Acordo de Escazú).

A compreensão sobre os movimentos políticos que resultam em compromissos procedimentais acerca do uso, consumo e descarte de bens naturais desafiam acadêmicos de diversas áreas do conhecimento. Ciência Política, Relações Internacionais, Direito e os demais campos relativos às Ciências Sociais Aplicadas são especialmente atraídos para a análise do fenômeno.

Neste artigo, propõe-se uma reflexão na interseção entre as subáreas de Políticas Públicas e de Direito, de modo a por em perspectiva duas abordagens que buscam descrever esses fenômenos de procedimentalização das ações governamentais. Pelo lado da literatura em políticas públicas, busca-se compreender a abordagem baseada em instrumentos, investigando a origem e o desenvolvimento da categoria “instrumentos procedimentais”. Por outro lado, investiga-se, no Direito, a ideia de direitos procedimentais ambientais e suas implicações para esta subárea.

O objetivo é duplo. Em primeiro lugar, reconhece-se uma gradual introdução da ideia de instrumentos na pesquisa jurídica, de modo que, com a digressão sobre a origem desta categoria

na subárea de Políticas Públicas, espera-se demarcar diferenças de utilização e na utilidade deste conceito para o Direito. Em segundo lugar, ao por em perspectiva essas duas categorias, buscase compreender eventuais relações de concorrência ou complementariedade que as abordagens podem trazer ao estudo das ciências sociais.

Para tanto, esta pesquisa escolheu duas estratégias metodológicas. A primeira é a realização de uma revisão bibliográfica sobre a categoria de instrumentos procedimentais. Neste contexto, foram selecionados os trabalhos de Michael Howlett para representar esta abordagem.

A segunda estratégia é a análise de conteúdo da Opinião Consultiva n. 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Após apresentar o contexto e a estrutura da Opinião, este trabalho passa a analisar seu conteúdo em perspectiva com a abordagem de políticas públicas baseada em instrumentos. Espera-se, desta forma, utilizar a Opinião como um caso exemplar para a investigação de interseções, complementaridades e diferenças entre as duas abordagens teóricas trabalhadas.

Por isso, os resultados destes dois procedimentos metodológicos são interpretados à luz do seguinte problema de pesquisa: as análises produzidas a partir das abordagens baseadas em instrumentos e em direitos procedimentais geram inferências redundantes, complementares ou concorrentes?

Em tempo, cumpre esclarecer o caráter exploratório dos resultados aqui apresentados para discussão, representando tão somente um primeiro empreendimento de diálogo interdisciplinar.

2 DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: DIÁLOGOS E RUÍDOS

Não é novidade na literatura a afinidade existente entre as subáreas do Direito e das Políticas Públicas. Em trabalho de 1993, William Clune¹ já questionava uma possível redundância entre ambas. Se o Direito é expressão de uma vontade coletiva e toda política pública depende de algum elemento jurídico para sua existência, como Direito e Políticas Públicas poderiam ser

¹ O referido trabalho foi vertido para português e publicado no Brasil em 2021. *Vide*: CLUNE, William H. Direito e políticas públicas: mapa da área. Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, a. 21, n. 86, pp. 59-108, out./dez. 2021.

áreas de conhecimento diferentes? Essa provocação evidencia a ideia de que Políticas Públicas e Direito, se não objetos idênticos, estão imbricados em seu funcionamento.

Por outro lado, o autor² também trata dos ruídos que essas subáreas enfrentam. Historicamente, políticas públicas é tema originário do contexto de Estado de Bem-Estar Social, em que a ação governamental passou a contar com objetivos concretos a serem alcançados. Por isso, a análise de políticas públicas orientou-se por uma avaliação de desempenho social, ou seja, na capacidade de gerar os resultados pretendidos.

Muito antes do Estado de Bem-Estar Social, o Direito do Estado Moderno se especializou enquanto campo que, preponderantemente, investiga o sentido normativo das prescrições jurídicas. Não por um acaso, as abordagens jurídicas tradicionais aproveitam-se de ensinamentos como os da lógica deôntica, da semiótica e da hermenêutica.

As transformações na atuação do Estado no século XX vão produzir uma crescente aproximação da literatura jurídica a aspectos de desempenho, sobretudo a partir da ideia de função. É o que retrata, por exemplo, Norberto Bobbio, quando menciona que “A função de um ordenamento jurídico não é somente controlar os comportamentos dos indivíduos [...], mas também direcionar os comportamentos para certos objetivos preestabelecidos [...]”³.

Essa gradual alteração no interesse da Teoria Geral do Direito em direção a um caráter funcional é acompanhada de uma visão crítica em relação à formação tradicional dos juristas e sua capacidade de auxiliar no debate sobre a análise de políticas públicas⁴. Segundo afirma Diogo Coutinho, o “[...] futuro jurista brasileiro não é, em outras palavras, estimulado a envolver-se na concepção, gestão ou na pesquisa de políticas públicas, especialmente no âmbito da administração pública, que é, por excelência, o protagonista em sua operação [...]”⁵.

² Ibidem.

³ BOBBIO, Norberto. Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito. Barueri: Manole, 2007. p. 79.

⁴ FARRANHA, Ana Cláudia; MIRANDA, Juliana Gomes; PEREIRA, Fernando Soares. Direito e análise de políticas públicas: o que há de novidade? Uma experiência de ensino e uma metodologia para pesquisa. Revista de Estudos Empíricos em Direito, v. 5, n. 2, pp. 162-174, ago. 2018.

⁵ COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In.: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (orgs.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp/Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

Nesta seção, objetiva-se uma primeira compreensão da distância das abordagens jurídicas e de políticas públicas. Para tanto, busca investigar as características gerais da abordagem de análise de políticas públicas baseada em instrumentos, a partir do recorte dos instrumentos procedimentais.

2.1 OS INSTRUMENTOS PROCEDIMENTAIS NA LITERATURA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A obra de Lester Salamon⁶ é um dos primeiros trabalhos compreensivos sobre o tema dos instrumentos de políticas públicas. Segundo expõe, o assunto faz referência a uma abordagem de Ciências Sociais Aplicadas inserida no contexto de nova governança, entendida como um paradigma em que o Estado deixa de deter o monopólio sobre as soluções dos problemas comuns e que novos agentes sociais participam da administração pública. Nesse contexto, reconhece-se a formação de uma rede de atores cuja atuação enfrenta problemas gerenciais e organizacionais próprios.

Uma das características deste cenário é a atuação legislativa voltada ao estabelecimento de objetivos, postergando importantes decisões para a etapa burocrática de implementação. Também se observa uma realidade subjacente em que decisões de políticas públicas não são livres em termos de *design*. Ao contrário do raciocínio puramente teórico de desenho de programas governamentais, a formulação prática de políticas públicas está limitada por constrictões de diversas ordens, como a opinião pública, a capacidade financeira dos órgãos, etc.

Por isso, a perspectiva tradicional (em que se pensava um cenário de maior liberdade de decisão e se utilizava da categoria de “unidades de análise”) é substituída por uma abordagem baseada em instrumentos⁷. Lester Salamon conceitua esses instrumentos como “um método identificável pelo qual a ação coletiva é estruturada para tratar de um problema público”⁸.

A ideia de instrumentos de políticas públicas como categoria carrega em si a crença de que as mais diversas formas de atuação governamental podem ser analisadas com base em um número

⁶ SALAMON, Lester M. *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*. p. 19.

limitado de “técnicas de governança”. Além disso, a análise por instrumentos permitiria compreender aspectos comuns de atuação governamental, que não poderiam ser entendidos pela investigação de um ator ou programa específicos, tendo em vista sua multiplicidade na nova governança.

O foco de interesse da literatura em Políticas Públicas, nesse sentido, vai perpassar pela descrição das características de cada instrumento, das necessidades de adaptação e das condições para uma performance ótima, além da compreensão do processo de escolha por uma ou outra opção. Quanto a esse último aspecto, vai-se reconhecer que as escolhas do instrumento alteram as possibilidades de interpretação dos objetivos gerais da política, sendo objeto de disputas por agentes sociais interessados⁹.

Desde então, um longo progresso tem sido observado, com a formulação de taxonomias, critérios de avaliação e teorias de fundo sobre o processo de escolha dos instrumentos. São exemplos do amadurecimento da abordagem: a taxonomia de Christopher Hood¹⁰; a escala de avaliação do nível de interferência estatal de Michael Howlett e M. Ramesh¹¹; e a análise do processo de escolha focada na perspectiva subjetiva do formulador de política pública, proposta por Stephen Linder e Guy Peters¹².

Um critério de distinção tradicional na classificação dos instrumentos de política pública é sua natureza substancial ou procedimental. Enquanto instrumentos substanciais disciplinam diretamente a produção, a distribuição ou o consumo de bens e serviços, aqueles de natureza procedimental regem essas relações apenas indiretamente. Sem pré-determinar os resultados, os instrumentos procedimentais regeriam a tomada de decisão sobre os meios para alcançar os objetivos das políticas públicas¹³.

Por exemplo, a determinação de padrões ambientais interfere diretamente no modo de produção de um setor econômico. Por outro lado, a obrigatoriedade de realização de audiência pública

⁹ Ibidem.

¹⁰ HOOD, Christopher C. *The tools of government*. London: The MacMillan Press Ltda., 1983.

¹¹ HOWLETT, Michael. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

¹² LINDER, Stephen H.; PETERS, Guy. *Instruments of government: perceptions and contexts*. *Journal of Public Policy*, v. 9, n. 1, pp. 35-58, jan./mar., 1989.

¹³ HOWLETT, Michael. *Designing public policies: principles and instruments*. 2. ed. London/New York: Routledge, 2019.

antes da concessão de uma licença ambiental altera os participantes e a qualidade das ponderações que interferem no processo decisório.

Sem a pretensão de exaurir as abordagens possíveis na literatura de Políticas Públicas, pode-se identificar pelo menos duas que recortam com maior relevo a ideia de instrumentos procedimentais. Uma, a partir de textos produzidos à luz da experiência dos Países Baixos, cujas digressões derivam da ideia de gerenciamento de redes¹⁴. A outra, que tem influência da primeira, com base no trabalho de Michael Howlett¹⁵, de origem canadense. Esta pesquisa se concentra na segunda perspectiva.

A atenção de Michael Howlett para o tema dos instrumentos procedimentais veio da percepção de um descompasso entre a academia e a prática administrativa. Embora a criação de comitês, a reorganização administrativa ou as audiências públicas sejam instrumentos há muito utilizados na administração pública, uma análise sistemática frente a uma gama de outros instrumentos era deficitária na literatura¹⁶.

Assim sendo, adaptando o trabalho de Christopher Hood, Michael Howlett¹⁷ propõe uma taxonomia para instrumentos procedimentais baseada nos “recursos de governo” utilizados. Identificada pela sigla inglesa *NATO*, a classificação leva em consideração quatro categorias de instrumentos: (i) informação (*nodality*); (ii) autoridade; (iii) tesouro; (iv) organização. Reconhece-se que os instrumentos, por vezes, utilizam-se de mais de um recurso de governo, de modo que a proposta se baseia em um juízo de preponderância.

Por informação, ou nodalidade, entendem-se aqueles instrumentos que utilizam a posição do governo para servir de plataforma de informação. Neste sentido, são exemplos de instrumentos procedimentais inseridos nesta categoria os sítios virtuais de transparência, os regimes jurídicos de acesso à informação governamental, e a divulgação compulsória de relatórios financeiros

¹⁴ Nesse sentido, *vide*: KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop; TERMEER, Katrien. Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks. *Public Administration*, v. 73, i. 3, pp. 437-454, sep. 1995. KICKERT, Walter J. M.; KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop F. M. *Managing complex networks: strategies for public sector*. London: SAGE Publications, 1997.

¹⁵ HOWLETT, Michael. Managing the “hollow state”: procedural policy instruments and modern governance. *Canadian Public Administration*, v. 43, n. 4, pp. 412-431, win./hiv., 2008.

¹⁶ HOWLETT, Michael. What is a policy tool? An overview of the tools approach to public policy. In.: HOWLETT, Michael. (ed.). *The routledge handbook of policy tools*. London: Routledge, 2023.

¹⁷ HOWLETT, Michael. Managing the “hollow state”: procedural policy instruments and modern governance. *Canadian Public Administration*, v. 43, n. 4, pp. 412-431, win./hiv., 2008.

por empresas. Da mesma forma, regras de monitoramento e avaliação servem para coletar dados importantes sobre a implementação de políticas públicas.

Na categoria autoridade, por sua vez, encontram-se aqueles instrumentos de regulamentação, em que prescrições autorizadas são instituídas nos sentidos de permitirem, proibirem ou obrigarem determinadas condutas¹⁸. No caso dos instrumentos procedimentais, inserem-se na categoria as regras relativas à possibilidade ou obrigatoriedade de participação na formulação ou implementação de políticas públicas. Também vem dos instrumentos baseados em autoridade as regras sobre o processo de decisão e sobre a responsabilidade pela coordenação do procedimento.

No que tange à categoria tesouro, estão os instrumentos que envolvem os recursos fungíveis que viabilizam as interações necessárias à política pública. A literatura inclui outros recursos além do dinheiro, como a influência ou o prestígio, mas os de natureza financeira são os usuais. Deste modo, os instrumentos procedimentais de tesouro envolvem o financiamento de pesquisas e coletas de dados, além de grupos de interesse e órgãos consultivos ou deliberativos.

Por fim, a categoria organização engloba os instrumentos que contam com a participação da administração estatal, direta ou indiretamente. Todo instrumento desta natureza é desenvolvido em um contexto organizacional previamente existente. Deste modo, a introdução destes instrumentos serve para, em maior ou menor grau, reestruturar a administração pública, seja criando, extinguindo ou modificando agências, órgãos, departamentos ou empresas públicas.

Na seção seguinte, será descrita e analisada a Opinião Consultiva n. 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Enquanto órgão jurisdicional, a Corte exerce suas funções a partir de um repertório baseado em direitos humanos. Ao final, esta primeira elucidação sobre os instrumentos procedimentais auxiliará em um juízo comparativo sobre ambas as abordagens.

¹⁸ LANG, Achim. The need to understand and integrate procedural and substantive tools. In.: HOWLETT, Michael. (ed.). The routledge handbook of policy tools. London: Routledge, 2023.

3 A OPINIÃO CONSULTIVA N. 23/2017 DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E AS OBRIGAÇÕES PROCEDIMENTAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL

A Corte Interamericana de Direitos Humanos insere-se no contexto de evolução dos sistemas regionais de proteção a direitos humanos observado no período pós-Segunda Guerra Mundial. Com fundamento na Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, a Corte exerce função jurisdicional, com atribuições contenciosa e consultiva, em relação ao Sistema Interamericano de Proteção a Direitos Humanos, institucionalizado pela mesma Convenção¹⁹.

No caso da Opinião Consultiva n. 23/2017²⁰, trata-se de procedimento não contencioso iniciado pela República da Colômbia em 14 de março de 2016, na condição de Estado Parte da Convenção Americana. Em suas razões, a Colômbia requer que a Corte interprete o sentido de jurisdição disposto no artigo 1.1 da Convenção, além de esclarecer as obrigações estatais decorrentes dos direitos humanos à vida (art. 4.1) e à integridade pessoal (art. 5.1), todos no âmbito de eventuais violações às regras de Direito Ambiental Internacional.

Na petição, a Colômbia havia delimitado a consulta ao contexto de grandes obras de infraestrutura capazes de afetar gravemente o meio ambiente na Região do Caribe. Entretanto, a Corte decidiu ampliar o escopo da consulta, de modo a abarcar as obrigações estatais em matéria ambiental relacionadas ao Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos de forma geral, sem limitar sua atuação ao meio ambiente marinho ou à Convenção para a Conservação e Desenvolvimento do Meio Ambiente Marinho da Região do Grande Caribe (Convênio de Cartagena).

O julgamento ocorreu em 15 de novembro de 2017, na cidade de San José, Costa Rica, sede da Corte. Durante a instrução processual, diversos atores do Sistema Interamericano manifestaram-se, como outros Estados Parte da Convenção, representantes de Organizações Internacionais, além de diversas organizações e instituições acadêmicas.

¹⁹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Tratado de direito internacional dos direitos humanos. v. 3. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

²⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Opinión Consultiva OC-23/17. Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal. 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. Acesso em: 19/04/2023.

Como resultado, a Corte entendeu pela possibilidade de jurisdição extraterritorial de um Estado Parte, para fins de responsabilização, em determinadas situações de violações a direitos humanos por danos ambientais transfronteiriços. Além disso, opinou pela existência de um conjunto de obrigações dos Estados, tanto em nível internacional quanto doméstico, em matéria ambiental, que decorrem do dever de garantir e respeitar os direitos humanos à vida e à integridade das pessoas.

Entre as obrigações explicitadas, estão: a prevenção de danos ambientais, a realização de estudos de impacto ambiental, o estabelecimento de planos de contingência e a atuação conforme os princípios da prevenção e cooperação. Por fim, também opinou pela obrigação de garantir os direitos à participação pública, o acesso à informação e à justiça, com o mesmo propósito de garantir os direitos à vida e integridade das pessoas sob a jurisdição dos Estados Parte da Convenção Americana de Direitos Humanos.

No mérito, a Opinião foi estruturada de modo a abarcar itens relativos aos critérios de interpretação utilizados (cap. V), à relação entre direitos humanos e meio ambiente (cap. VI), ao conteúdo do termo jurisdição disposto no art. 1.1 da Convenção (cap. VII) e, por fim, à interpretação e estabelecimento das obrigações estatais em matéria ambiental (cap. VIII). Para os fins desta pesquisa, são analisados a seguir os capítulos VI e VIII da mencionada Opinião.

3.1 A DEGRADAÇÃO AMBIENTAL E O CONTEÚDO AMBIENTAL DOS DIREITOS HUMANOS

No capítulo VI da Opinião Consultiva n. 23/2017, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconhece, na esteira de outros organismos internacionais, uma relação entre a qualidade do meio ambiente e o exercício de direitos humanos. Disso deriva-se a ideia de um “conteúdo ambiental” dos direitos humanos de forma geral.

Neste sentido, reconhece-se que a degradação ambiental é um fato juridicamente relevante na aferição de violações a direitos. Assim, o exercício do direito à vida, à saúde ou à propriedade dependeria de um padrão de qualidade ambiental mínimo. A *contrário sensu*, a conduta que degrada o meio ambiente pode implicar a violação a esses mesmos direitos.

Nesta toada, a Corte promove uma digressão sobre a existência de um direito autônomo ao meio ambiente sadio. Tratar-se-ia de direito positivado no artigo 11 do Protocolo de São Salvador e vinculado ao dever de desenvolvimento progressivo, referido no artigo 26 da Convenção.

Segundo afirma, o direito ao meio ambiente sadio tutela os elementos do meio ambiente em si mesmos. Nesse sentido, disciplina obrigações estatais decorrentes de uma valoração intrínseca dos demais organismos vivos do planeta, de modo a exigir ações que independem da relação de utilidade destes outros seres para os humanos, ou da comprovação de um risco concreto às pessoas individuais.

Retomando a questão do conteúdo ambiental dos direitos humanos de modo geral, a Corte propõe uma classificação quanto àqueles direitos especialmente vinculados ao trato ambiental. Considera como substantivos os direitos com maior suscetibilidade de serem violados por degradações ambientais, indicando os direitos à vida, à integridade pessoal, à saúde e à propriedade como exemplos. Além disso, identifica como direitos de procedimento aqueles “cujo exercício respalda uma melhor formulação de políticas ambientais”²¹, ilustrando com os casos do direito à liberdade de expressão e associação, à informação, à participação e a um recurso efetivo.

De modo paralelo à ideia de direitos substantivos e de procedimento, a Corte anuncia a ideia de obrigações substantivas e procedimentais, que são tratadas no cap. VIII da Opinião. Nada obstante, a Corte ressalva que as obrigações analisadas levaram em consideração os direitos humanos à vida e integridade pessoal por conta dos limites da petição do Estado da Colômbia, razão pela qual o descumprimento das obrigações pelos Estados pode afetar outros direitos humanos não analisados.

²¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Opinión Consultiva OC-23/17. Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal. 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. Acesso em: 19/04/2023.

3.2 AS OBRIGAÇÕES PROCEDIMENTAIS DECORRENTES DO DIREITO À VIDA E INTEGRIDADE PESSOAL

No capítulo VIII da Opinião Consultiva n. 23/2017, a Corte se pronuncia sobre obrigações decorrentes do dever de respeitar e garantir os direitos à vida e integridade pessoal. A análise se estrutura em duas partes. Na primeira, analisa o alcance destes direitos frente a possíveis danos ambientais. Na segunda, trata de obrigações ambientais específicas, mencionando as de prevenção, precaução, cooperação e de procedimento.

Sobre o alcance dos direitos à vida e integridade pessoal, a Corte reforça a proteção ambiental “como uma condição para a vida digna”²². Desta forma, considera que a intervenção de determinados empreendimentos no meio ambiente pode afetar negativamente estes direitos.

Sobre as obrigações específicas, a Corte introduz a ideia de “devida diligência”, entendendo conter nela a base da maioria das obrigações em matéria ambiental. Sem deixar de reconhecer outras obrigações específicas advindas dos diversos tratados internacionais sobre meio ambiente, a Corte analisa as obrigações de prevenção, precaução, cooperação e de procedimento.

Sobre as obrigações de procedimento, objeto desta pesquisa, a Corte enuncia possuírem um caráter instrumental, pois permitiriam o regular exercício de outros direitos protegidos pela Convenção Americana. Assim, a Corte analisa três espécies de obrigações de procedimento, relativas (i) ao acesso à informação; (ii) à participação pública; e (iii) ao acesso à justiça.

3.2.1 ACESSO À INFORMAÇÃO

Sobre o acesso à informação, a Corte indica que o artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos instituiu um direito humano de acessar informações de interesse público. Ademais, torna explícito que se enquadram como matéria de interesse público aquelas informações relativas a atividades e projetos com potencial impacto ambiental.

²² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Opinión Consultiva OC-23/17. Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal. 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. Acesso em: 19/04/2023.

Menciona um conjunto de documentos internacionais que dão fundamento jurídico para a obrigação estatal de dar acesso à informação, colocando em relevo o princípio 10 da Declaração do Rio. Nada obstante, também menciona a Agenda 21, a Estratégia Interamericana para a Promoção da Participação Pública na Tomada de Decisões sobre Desenvolvimento Sustentável e a Declaração sobre a Aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Ao buscar o conteúdo da referida obrigação, a Corte estabelece que a informação ambiental deve ser “acessível, efetiva e oportuna”²³, por meio de um mecanismo específico de solicitação e acesso a informações. Ademais, não deve ser exigido do interessado um motivo específico para demandar o acesso, salvo nas situações em que restrições legítimas à informação se mostrarem presentes.

A Corte considera que também deriva da obrigação de conceder acesso à informação ambiental uma postura ativa dos Estados, no sentido de publicizar o máximo de informações possíveis, de modo completo, atualizado e em linguagem acessível. No caso ambiental, exemplifica essa obrigação com as posturas de publicização sobre a qualidade ambiental dos sistemas ecológicos e sobre a própria legislação e políticas ambientais.

Embora reconheça a existência de restrições legítimas ao acesso a informações, a Corte considera que estes casos devem ser considerados como excepcionalidade. Além disso, decisões de negativa de acesso devem vir acompanhadas de fundamentação, de modo a apresentar os motivos e fundamentos jurídicos da restrição.

3.2.2 PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

Em relação à participação pública, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconhece a existência de um direito humano advindo do art. 23.1 da Convenção Americana. Também identifica seus fundamentos jurídicos na Declaração de Estocolmo, na do Rio e na Carta Mundial da Natureza.

²³ Ibidem.

Reconhece a participação pública como “um dos pilares fundamentais dos direitos instrumentais”, correlacionando-a com o controle democrático da gestão pública. Entende seu conteúdo a partir da garantia de que as pessoas possam participar na tomada de decisões públicas sobre o meio ambiente, o que deve ocorrer de forma “equitativa, significativa e transparente”²⁴. Também aponta o elo entre a participação pública e o acesso à informação, que deve ser garantido previamente.

Segundo a Corte, a participação deve ser possibilitada desde o primeiro momento do processo de tomada de decisão pública, de modo que estas oportunidades sejam devidamente informadas ao público. Exemplifica como instrumentos possíveis as audiências públicas, as notificações e consultas, além da possibilidade de revisão judicial.

3.2.3 ACESSO À JUSTIÇA

Sobre o acesso à justiça em matéria ambiental, a Corte o considera como uma “norma imperativa de direito internacional”. Pronuncia sua relação com os direitos humanos a um recurso judicial efetivo e ao devido processo legal, estipulados nos artigos 25 e 8.2 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Sobre seu conteúdo, a Corte explica que o acesso à justiça em matéria ambiental implica um instrumento para o ressarcimento de danos, conforme estabelecido pela Declaração do Rio, mas também para assegurar os demais direitos substanciais e de procedimento. Portanto, tal instrumento deve habilitar o indivíduo a impugnar qualquer norma, decisão, ato ou omissão de autoridades públicas.

Essa obrigação também se aplica aos danos transfronteiriços, conforme menciona a Corte. Por essa razão, estabelece a impossibilidade de discriminação baseada no lugar do dano, no de residência ou na nacionalidade dos afetados.

²⁴ Ibidem.

4 O PROCEDIMENTO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E NO DIREITO AMBIENTAL

A revisão de literatura sobre instrumentos procedimentais e a análise da Opinião Consultiva n. 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos permitem algumas inferências sobre a aproximação das subáreas de Direito e Políticas Públicas. A seguir, são tratadas as questões relativas: (i) à compatibilidade de pressupostos da análise de políticas públicas baseada em instrumentos com a atividade jurídica tradicional de fixação de sentido normativo das prescrições jurídicas; (ii) à correspondência entre os fenômenos sociais de procedimentalização observados tanto na abordagem baseada em instrumentos quanto em obrigações procedimentais; (iii) à classificação das obrigações ambientais específicas analisadas pela Corte Interamericana segundo a taxonomia de instrumentos.

Quando se descreveu as concepções decorrentes da análise de políticas públicas baseada em instrumentos, observou-se que essa abordagem decorre de uma mudança de perspectiva na teoria. Ao invés de abordagens que consideravam a formulação de políticas públicas como livres em *design*, passou-se a entender que essa atividade está constrangida por aspectos sociais concretos, limitando as opções do formulador.

Instrumentos de políticas públicas, neste sentido, surgem como técnicas identificáveis e estruturadas de governança. Essa compreensão permite uma recolocação da questão dos diálogos e ruídos entre as subáreas de Direito e Políticas Públicas.

Conforme mencionado, um certo tom de ceticismo na literatura jurídica de Direito e Políticas Públicas em relação à formação do jurista impulsiona a produção acadêmica para uma análise funcional do Direito. Nesse sentido, estimula-se, na pesquisa jurídica, uma aproximação com as análises de desempenho, próprias do debate de políticas públicas.

Esse esforço possui o mérito de iniciar a construção de um diálogo forte entre Direito e Políticas Públicas. Nada obstante, quando a própria literatura de Políticas Públicas reconhece o carácter estruturado dos instrumentos que pretende investigar, outra frente de diálogo entre as subáreas se mostra possível.

Na medida em que a abordagem baseada em instrumentos reconhece a existência de restrições concretas que limitam a formulação de políticas públicas, permite-se a introdução da variável jurídica no debate. Não se trata de questão que passou despercebida na literatura de políticas públicas, mas se mostra subutilizada frente a outras variáveis mais familiares às subáreas de Economia e Ciência Política, como opinião pública, o apoio partidário e o autointeresse, etc.

A vantagem desta frente de diálogo é exatamente aproveitar a formação tradicional do jurista e sua atividade de fixação de sentido normativo para prescrições jurídicas. A atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos exemplifica a questão.

A própria existência da Corte pode ser classificada, na literatura de políticas públicas, como um instrumento procedimental baseado em organização. Isso porque constitui na criação de um órgão para resolução de impasses advindos da implementação da Convenção Americana de Direitos Humanos.

No caso da Opinião Consultiva n. 23/2017, o exercício da função consultiva da Corte não apenas atribui concretude semântica às prescrições jurídicas da Convenção Americana em matéria ambiental, mas também calibra o conjunto de instrumentos à disposição do formulador de políticas públicas.

À rigor, a expressão “à disposição” não é a mais adequada uma vez que, em sua atuação, a Corte chega a estipular instrumentos procedimentais compulsórios. É o caso da instituição de sistema de solicitação e fornecimento de informações em matéria ambiental, compreendido pela Corte como derivado da obrigação procedimental de acesso à informação.

O mesmo ocorre em relação à determinação do marco temporal para a oportunização da participação pública nas políticas ambientais. Como a Corte determinou que as oportunidades devem ser prévias à decisão, a formulação do *design* de canais de participação pública nas políticas ambientais precisa levar em conta esta característica juridicamente compulsória.

Assim sendo, ao por em perspectiva Direito e Políticas Públicas, pode-se inferir que a atividade jurídica de densificação das obrigações procedimentais pela Corte Interamericana atuou como um elemento de redução da liberdade de *design* disponível aos formuladores de políticas

públicas submetidos à sua jurisdição. Determinou, em suma, que certos instrumentos procedimentais, quando não instituídos, podem ser exigidos.

Deste modo, um diálogo interessante de contribuição do Direito na análise de Políticas Públicas, sem prejuízo de outras, é avaliar se as características pressupostas para os instrumentos na literatura de Políticas Públicas são congruentes com a variável jurídica, inclusive a compulsoriedade. Essa contribuição é possível não apenas no juízo de licitude ou ilicitude, mas também, em zonas cinzentas, no risco de o desempenho de uma política pública ser afetado por conta do tempo e dos procedimentos naturais de possíveis impugnações junto a órgãos administrativos ou jurisdicionais.

A pesquisa também permitiu observar um alto grau de correspondência entre a categoria de obrigações procedimentais discutida pela Corte Interamericana e a ideia de instrumentos procedimentais discutidos na literatura de Políticas Públicas. Tanto os instrumentos como as obrigações procedimentais são caracterizadas por interferir no processo de tomada de decisão nas etapas de formulação ou implementação de políticas ambientais.

Em termos de taxonomia, a tríade analisada pela Corte - obrigação de acesso à informação, à participação e acesso à justiça - representam instrumentos procedimentais de informação (nodalide), autoridade e organização, respectivamente. Por meio deles, o Estado atua como plataforma de informações, utiliza da regulamentação para definir oportunidades de participação pública e cria órgãos ou agências para impugnar decisões em matéria de políticas ambientais.

Nada obstante, a relação entre a abstração da abordagem baseada em instrumentos e a concretude de análises de Direito positivo precisa ser levada em consideração. Como a abordagem baseada em instrumentos pressupõe lidar com uma multiplicidade de variações de ação pública por um conjunto limitado de elementos, análises de Direito positivo podem não apenas apresentar as nuances jurídicas de uma determinada política pública, mas também contribuir com um passo de abstração para o diálogo entre o caso concreto e a estrutura teórica dos instrumentos descritos na literatura de políticas públicas.

5 CONCLUSÕES ARTICULADAS

1. O avanço de pesquisas interdisciplinares entre Direito e Políticas Públicas demanda uma aproximação de repertório e categorias de análise provenientes destas duas subáreas do conhecimento;
2. Há um elevado grau de correspondência entre os fenômenos sociais abarcados pelas categorias de instrumentos procedimentais (Políticas Públicas) e de obrigações procedimentais (Direito), pois ambas se voltam a técnicas de influência na formulação, implementação ou avaliação de políticas públicas, incluídas as ambientais;
3. À luz da abordagem baseada em instrumentos, a tríade de obrigações ambientais procedimentais (informação, participação e acesso à justiça) são instrumentos procedimentais de informação (nodalidade), autoridade e organização, respectivamente;
4. A abordagem jurídica tradicional, voltada à fixação do sentido normativo das prescrições jurídicas, é compatível com os pressupostos teóricos da abordagem de instrumentos de políticas públicas, na medida em que contribuem na delimitação do quadro de alternativas reais ao administrador público;
5. No caso da Opinião Consultiva n. 23/2017, pode-se inferir que a atividade jurídica de densificação das obrigações procedimentais atuou como redutor da liberdade de *design* das políticas públicas domésticas, exemplificando o elemento “compulsoriedade” como uma variável própria da contribuição do Direito para o estudo de políticas públicas.

EDUCAÇÃO AMBIENTAL CRÍTICA: UM ESTUDO SOBRE AS PRÁTICAS NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE DOURADOS/MS

JULIANA DE OLIVEIRA TEIXEIRA

Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados.
Membro do Grupo de Pesquisa Ecofenomenologia, Ciência da Sustentabilidade e Direito

VERÔNICA MARIA BEZERRA GUIMARÃES

Professora nos cursos de graduação e no mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados. Doutora em Desenvolvimento Sustentável/Unb

1. Introdução

É necessário questionar sobre os modelos de educação ambiental que devem contribuir para enfrentar as emergências ecológicas e climáticas no mundo contemporâneo. Especialmente, no que se refere a educação ambiental formal desenvolvida nos anos iniciais da vida escolar. Após décadas de debate, de normativas internacionais e nacionais e de reformas curriculares é imprescindível conhecer as práticas, as formações dos docentes e as experiências escolares nos diversos municípios brasileiros.

No momento em que a sociedade começa a sentir os reflexos das alterações ambientais, o debate sobre educação ambiental, especialmente sob o viés crítico, torna-se um dos mecanismos chave no processo de transição para sociedades mais justas e ecológicas. Assim, na perspectiva educacional e interdisciplinar adotada, utilizamos como marco teórico principal Paulo Freire, cujo pressuposto pedagógico, defende uma educação que emancipe o sujeito, de modo que as práticas educativas desenvolvidas auxiliem a construção de pessoas autônomas.

A educação para ser transformadora, deve ser política, estando a serviço da coletividade num viés democrático. Para Freire, educação e política são elementos fundamentais para a efetivação da proposta pedagógica emancipatória, sendo contrária

ao modelo de educação hegemônica, conhecido por “educação bancária”¹.

A problemática da pesquisa situa-se na seguinte questão: como tem se desenvolvido a educação ambiental nas escolas municipais de Dourados? Diante da qual, direcionou-se a investigação através da delimitação dos seguintes objetivos: a) investigar a concepção/percepção dos diretores, coordenadores e professores sobre educação ambiental; b) investigar a inserção da educação ambiental com foco no viés crítico.

A pesquisa utilizou a abordagem qualitativa, cuja investigação ocorreu nas 45 (quarenta e cinco) escolas públicas municipais localizadas na cidade de Dourados, em Mato Grosso do Sul, por meio da realização de entrevistas semiestruturadas com o objetivo de verificar a aplicação da educação ambiental crítica nas escolas.

Para tal, apresentamos uma revisão de literatura da educação ambiental crítica; um panorama sobre os aspectos históricos e normativos da educação ambiental, apresentando os principais marcos, com referências às normas em nível federal, estadual e municipal relativas à educação ambiental.

Apresentamos e discutimos os resultados do caminho metodológico percorrido e da análise e sistematização dos dados obtidos através das entrevistas semiestruturadas, técnica de pesquisa escolhida e aplicada com diretores, coordenadores e professores das escolas públicas municipais pesquisadas para a obtenção de dados do presente estudo.

2. Problematização sobre a Educação Ambiental

A emergência da crise ambiental em meados da década de 60 e seu aprofundamento no século 21, tornou-se um fenômeno de nível global². Conforme Marques³, os indicadores advindos das estatísticas ambientais, desmatamento, crise hídrica, climática etc, são dados que expõe uma problemática muito maior e mais profunda, uma vez que possui relação direta com a estrutura do modo de produção.

A crise que assola a humanidade é também de origem ética, humanista e de

¹ FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.

² FIGUEIRÓ, Adriano Severo. *O desafio da educação diante de um cenário de colapso ambiental no antropoceno*. Ituiutaba: Barlavento, 2020.

³ MARQUES, Luiz. *Capitalismo e colapso ambiental*. Campinas: UNICAMP, 2015.

valores, cujo impacto se reflete social, econômica e culturalmente⁴. A base desse colapso reside na dominação do ser humano sobre a natureza, destacando-se os modos de produção em massa, o consumismo, o crescimento populacional desordenado nos centros urbanos⁵.

As mudanças na natureza provocadas pelo ser humano especialmente a partir do pós-guerra permitiu que muitos estudiosos afirmassem que estamos em um período geológico chamado de Antropoceno onde tem prevalecido a ação humana em detrimento das forças geobiofísicas⁶. A base do conceito do Antropoceno é o processo de modificação da natureza e suas variadas conceituações demonstram o constante processo de transformação do meio ambiente que o ser humano promove. O impacto dessas transformações tem alterado profundamente as dinâmicas naturais do nosso planeta⁷.

A ação humana em nível global tem promovido um aumento na emissão e concentração de gás carbônico na atmosfera, com valores nunca antes registrados no decorrer dos últimos 800 mil anos⁸. Esse aumento juntamente com os demais fatores como desmatamentos e queimadas, por exemplo, contribuiu para a modificação no regime de chuvas⁹, o que impacta diretamente o ser humano tanto na questão de saúde, especialmente, no aumento de doenças respiratórias, quanto no abastecimento dos centros urbanos.

É possível compreender que os impactos que os seres humanos têm provocado na natureza são complexos, cujas consequências são sentidas diferentemente em todas as partes do planeta. Observa-se que os atuais modelos econômicos e produtivos, têm

⁴ RUFINO, Bianca; CRISPIM, Cristina. *Breve resgate histórico da Educação Ambiental no Brasil e no mundo*. Porto Alegre: IBEAS, 2015.

⁵ DIAS, Genebaldo Freire. *Educação ambiental: princípios e práticas*. São Paulo: Gaia, 2013.

⁶ MATA, Henrique Tomé; CAVALCANTI, Jose Euclides. A ética ambiental e o desenvolvimento sustentável. *Revista de Economia Política*, [s. l.], v. 22, n. 1 (85), p. 176-191, jan./mar. 2002.

⁷ GUEDES, Valmir Lamim; MATOS, Deborah Dias; RODRIGUES, Angelita Pereira; LIMA, Regiane Carvalho. A inserção da educação ambiental na discussão sobre o antropoceno. *Revista Educação Ambiental*, [s. l.], n. 59, mar. 2017. Disponível em: <https://www.revistaea.org/artigo.php?idartigo=2636>. Acesso em: 10 dez. 2022, p. 137.

⁸ ARTAXO, Paulo. Uma nova era geológica em nosso planeta: o Antropoceno? *Revista USP*, São Paulo, n. 103, p. 13-24, 2014. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/99279>. Acesso em: 10 dez. 2022.

⁹ NOBRE, Carlos A.; SAMPAIO, Gilvan; SALAZAR, Luis. Mudanças Climáticas e Amazônia. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 59, n. 3, jul./set. 2007. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=s000967252007000300012&script=sci_. Acesso em: 10 dez. 2022.

culminado em crises ambientais, políticas e até existenciais. Nesse cenário, caótico e turbulento, que a educação ambiental constitui-se um relevante mecanismo para tentar romper esta trajetória ecocida.

A educação, de acordo com Freire¹⁰ deve ser um instrumento que emancipe o indivíduo e as práticas pedagógicas devem auxiliar na construção de um sujeito autônomo cuja individualidade e histórico de vida devem ser considerados. A emancipação é uma conquista política a ser implementada pela práxis humana em prol da libertação das pessoas. Este processo é oriundo da intencionalidade política, tendo a educação um papel estratégico na sua implementação¹¹.

Para Freire¹² quando o educador elabora práticas de ensino condizente com a realidade, está contribuindo para a conscientização do aluno, esta compreendida como um processo das relações consciência-mundo, condição para o aceite do comprometimento humano frente ao seu contexto histórico-social. Portanto, a conscientização é mais do que tomada de consciência.

Os estudos e as práticas freirianas vêm reinventando-se para fazer a leitura de mundo sobre a educação ambiental, cujo termo surgiu em meados da década de 70¹³. Neste sentido, a educação ambiental como uma educação política pode ser compreendida:

Quando afirmamos e definimos a educação ambiental como educação política, estamos afirmando que o que deve ser considerado prioritariamente na educação ambiental é a análise das relações políticas, econômicas, sociais e culturais entre a humanidade e a natureza e as relações entre os seres humanos, visando a superação dos mecanismos de controle e de dominação que impedem a participação livre, consciente e democrática de todos¹⁴.

Portanto, a educação ambiental enquanto educação política está atrelada a ampliação da cidadania, da liberdade, da autonomia e da intervenção direta dos cidadãos na busca por soluções e alternativas que possibilite uma convivência digna respeitando o bem comum¹⁵. A conscientização deve ter sua origem em um esforço coletivo que

¹⁰ FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: Saberes necessários a prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

¹¹ MOREIRA, Carlos Eduardo. Emancipação. In: STRECK, Danilo; REDIN, Euclides; ZITKOSKI, Jaime José (org.). *Dicionário Paulo Freire*. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

¹² FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: Saberes necessários a prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

¹³ SOUZA, Maria das Graças Gomes. *Histórico da educação ambiental no Brasil*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Biologia). Consórcio Setentrional de Educação a Distância, Universidade de Brasília/Universidade Estadual Goiás, Brasília, 2011.

¹⁴ REIGOTA, Marcos Antônio dos Santos. *O que é Educação Ambiental*. São Paulo: Brasiliense, 2009, p. 13.

¹⁵ REIGOTA, Marcos Antônio dos Santos. *O que é Educação Ambiental*. São Paulo: Brasiliense, 2009.

almeje mudanças, em que os indivíduos devem assumir a postura de cidadãos.

Freire¹⁶ compreende o sujeito como alguém que usufrui dos direitos, mas que também assume deveres. A cidadania seria uma “posse da realidade”, algo que precisa ser construído pelo sujeito juntamente com os demais e, portanto, obriga o indivíduo a desenvolver sua criticidade nas relações com o mundo e com os outros¹⁷.

Gadotti¹⁸ numa perspectiva mais ampla, relaciona o conceito de cidadania com o planeta, utilizando a expressão “cidadania planetária” especialmente para se contrapor a visão de mundo hegemônica neoliberal e as ideias, valores que contrariam o entendimento de que vivemos em uma morada comum, chamada, planeta Terra.

O conceito de cidadania planetária é baseado em uma perspectiva de existência de uma sociedade mundial, cuja origem histórica está associada a movimentos, fóruns, seminários em defesa do meio ambiente, especialmente aqueles que possuem claro enfoque na sustentabilidade. Gadotti¹⁹ ainda ressalta que a cidadania planetária vai muito além da questão ambiental, uma vez que aspectos sociais como fome, miséria, analfabetismo, preconceito, discriminação, tráfico, corrupção, igualmente tiram a vida do planeta.

Layrargues e Lima²⁰ entendem que o fazer educação ambiental se constitui num compromisso social que se estabelece numa relação direta entre justiça ambiental, desigualdade e transformação social, destacando que a escola deve considerar os contextos social, econômico, político e cultural, agregando tais contextos na construção de um projeto educacional. A Educação Ambiental propõe um processo educativo no qual o indivíduo desenvolva a capacidade de perceber o mundo e atuar nele de forma consciente, sendo assim:

A Educação Ambiental fomenta sensibilidades afetivas e capacidades cognitivas para uma leitura do mundo do ponto de vista ambiental. Dessa forma, estabelece-se como mediação para múltiplas compreensões da experiência do indivíduo e dos coletivos sociais em suas relações com o ambiente. Esse processo de aprendizagem, por via dessa perspectiva de leitura, dá-se particularmente pela ação do educador como intérprete dos nexos entre

¹⁶ FREIRE, Paulo. *Política e educação: ensaios*. São Paulo: Cortez, 2001.

¹⁷ FREIRE, Paulo. *Conscientização: teoria e prática da libertação*. São Paulo: Cortez, 1979.

¹⁸ GADOTTI, Moacir. *Educar para a sustentabilidade: uma contribuição à década da educação para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008.

¹⁹ GADOTTI, Moacir. *Educar para a sustentabilidade: uma contribuição à década da educação para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008.

²⁰ LAYRARGUES, Philippe Pomier; LIMA, Gustavo Ferreira da Costa. As macro-tendências político-pedagógicas da educação ambiental brasileira. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 17, p. 23-40, 2014.

sociedade e ambiente e da EA como mediadora na construção social de novas sensibilidades e posturas éticas diante do mundo²¹.

A educação ambiental relaciona-se aos numerosos problemas estabelecidos por sua prática, contudo, a questão não reside nas muitas concepções sobre educação ambiental, mas sim ao fato de que muitas concepções resultam em uma prática reduzida²². Quando os fundamentos da prática não estão claros, acontece uma ruptura entre o discurso e prática, o que acaba por promover uma perda na efetividade²³.

3. Principais marcos normativos da educação ambiental

A educação ambiental formal surgiu na segunda metade do século XX com o propósito de se tornar uma estratégia para combater a degradação ambiental. Após a segunda guerra mundial houve uma maior atenção, especialmente, nos países desenvolvidos, direcionada aos sinais de uma crise ambiental em curso. No período em que a economia se desenvolvia por meio das indústrias, vários desastres ambientais como derramamentos de petróleo ocorreram, colocando a sociedade em estado de alerta²⁴.

Neste contexto, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, conhecida como Conferência de Estocolmo, em 1972, reconheceu a questão do problema ambiental e a necessidade de tomada de providências, gerando uma Declaração cujo objetivo foi estabelecer as responsabilidades e deveres, bem como direcionar as políticas futuras sobre o meio ambiente fundamentadas no Plano de Ação para o Meio Ambiente constituído por 109 (cento e nove) recomendações²⁵.

Foi na Conferência de Estocolmo que ocorreu pela primeira vez a menção sobre a importância e necessidade da educação ambiental em nível global, através do seu princípio 19. Assim, a Educação Ambiental tornou-se uma orientação universal e fundamental aos países signatários. Neste período, também foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em Nairóbi, no Quênia.

²¹ CARVALHO, Isabel. *Educação Ambiental: a formação do sujeito ecológico*. São Paulo: Cortez, 2006, p. 78.

²² ZAKRZEWSKI, Sônia Balvedi. *A educação ambiental na escola: abordagens conceituais*. Erechim: Edifapes, 2003.

²³ SAUVÉ, Lucie. Educação ambiental: possibilidades e limitações. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 317-322, 2005.

²⁴ RAMOS, Elisabeth Christmann. *Educação Ambiental: evolução histórica, implicações teóricas e sociais; uma avaliação crítica*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 1996.

²⁵ ONU. Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Fabris, 1993.

Em 1975, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) realizou a Conferência de Belgrado, resultando na elaboração da “Carta de Belgrado”, onde buscou-se construir uma estrutura global para a educação ambiental. Tal carta instituiu que a meta fundamental da ação ambiental seria trabalhar para a melhoria das relações ecológicas, o que inclui a relação do ser humano com a natureza, bem como promover, em nível mundial, o desenvolvimento de uma sociedade que se preocupe com o meio ambiente, especialmente, sua conservação e proteção, buscando soluções para a problemática do desenvolvimento versus proteção ambiental²⁶.

A Conferência de Tbilisi, considerada um dos eventos mais importante sobre Educação Ambiental em nível global, foi realizada na cidade de mesmo nome localizada na antiga União Soviética, organizada através de uma parceria entre a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Esta Conferência foi o ponto alto da primeira fase do Programa Internacional de Educação Ambiental (PIEA). A Declaração resultante dessa Conferência definiu conceito, objetivos, princípios e as estratégias para a efetivação da Educação Ambiental, bem como o reconhecimento da existência dos sistemas de ensino formal e não-formal e sua abrangência, assim como o papel dos meios de comunicação e dos especialistas no assunto²⁷.

A Conferência trouxe ainda 41 (quarenta e uma) recomendações, enfatizando que a educação ambiental é a peça chave para a equiparação e equilíbrio de riquezas entre as nações, destacando a importância da cooperação internacional em prol do bem comum, salientando que deve haver a mudança na mente e, conseqüentemente, no comportamento dos indivíduos com o fim de preservar a natureza e frear a degradação.

Destaca-se que a Recomendação 02 traz em seu bojo que a educação ambiental é um direito e deve contribuir para consolidar a paz e desenvolver a compreensão mútua entre os Estados, constituindo um verdadeiro instrumento de solidariedade internacional e de eliminação de todas as formas de discriminação racial,

²⁶ BARBIERI, Jose Carlos; SILVA, Dirceu. Desenvolvimento sustentável e educação ambiental: uma trajetória comum com muitos desafios. *RAM - Revista de Administração Mackenzie*, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 51-82, 2011.

²⁷ UNESCO. *Educação ambiental: as grandes diretrizes da Conferência de Tbilisi*. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1997.

política e econômica²⁸.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco/Rio-92) foi realizada no Rio de Janeiro, também conhecida como Cúpula da Terra e contou com a presença de, aproximadamente, 178 (cento e setenta e oito) chefes de Estados com o intuito de realizar um debate de âmbito global sobre a temática do desenvolvimento sustentável²⁹.

Deste encontro, destaca-se a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Agenda 21, documento onde foram estabelecidas políticas e ações cujo objetivo foi propor aos países práticas e técnicas de desenvolvimento sustentável³⁰. A Educação Ambiental foi contemplada no capítulo 36 da Agenda 21, em que se destacam três aspectos: uma reorientação da educação ambiental, focada no desenvolvimento sustentável; o aumento da consciência popular e o estímulo a capacitação.

Na Agenda 21, observa-se que há o reconhecimento do ensino formal e não-formal, bem como da necessidade da promoção de treinamento como etapa do processo pelo qual a sociedade terá a oportunidade de desenvolver todo o potencial que detém. Reconhece ainda que o ensino possui importância fundamental na promoção do desenvolvimento sustentável.

Observa-se que a Agenda estabeleceu que as questões sobre o desenvolvimento e meio ambiente devem ser tratadas de forma interdisciplinar na seara educacional e toda a sociedade deve ser envolvida nesse processo. Quanto as políticas públicas voltadas a educação ambiental, estas devem ser formuladas respeitando-se as estratégias, recursos e os diversos sistemas de conhecimento, desta forma, também reafirma e valoriza a importância do conhecimento e do ensino não-formal³¹.

Outro encontro importante para esta temática, foi a Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Sociedade, conhecida como Conferência de Tessalônica, em 1997. Como nas demais Conferências, elaborou-se um documento chamado de “Declaração de Tessalônica” que ressaltou o pouco avanço ocorrido na preservação do

²⁸ UNESCO. *Educação ambiental: as grandes diretrizes da Conferência de Tbilisi*. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1997.

²⁹ ONU. Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Fabris, 1993

³⁰ IGNACIO, Julia. ECO-92: o que foi a conferência e quais foram seus principais resultados?. *Politize*. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/eco-92/>. Acesso em: 20 abr. 2022.

³¹ BRASIL. *Agenda 21 e Biodiversidade*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2002. Disponível em: [livroaberto.ibict.br/bitstream/1/749/1/Agenda 21 e biodiversidade.pdf](http://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/749/1/Agenda%2021%20e%20biodiversidade.pdf). Acesso em: 20 abr. 2022.

meio ambiente e na busca pela sustentabilidade nos cinco anos após a realização da ECO-92³².

Nesta retrospectiva, entendemos que as Conferências são de extrema relevância e desempenham/desempenham um papel fundamental na construção de políticas ambientais em nível global, seja por sua dinâmica em reunir líderes de diversos países para debaterem as questões ambientais e propor soluções e acordos, seja por resultarem em declarações nas quais cada governo assume compromissos que norteiam a formulação de normativos e de políticas públicas ambientais nos respectivos países que as ratificam.

No âmbito nacional, a educação ambiental surgiu na legislação com a criação, por meio do Decreto nº 7.3030 de 1973³³, no âmbito do Ministério do Interior, da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, cujo artigo 4º, previa dentre as competências, a promoção em escala nacional de conhecimento a educação do povo brasileiro para uso adequado dos recursos. Com o advento da Lei nº 6.938 de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 2º, inciso X, há a promoção da educação ambiental como um princípio³⁴. E, posteriormente, a Constituição de 1988, no artigo 225, §1º, inciso VI, traz a educação ambiental como um dever do poder público³⁵. Em 1996³⁶, foi criada a Lei Federal n. 9.394 que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional. Esta lei disciplina e organiza a estruturação dos serviços educacionais, estabelecendo competências, contudo, nota-se que há pouca referência a educação ambiental, sendo mencionada, apenas, no artigo 26 § 1º e artigo 32, inciso II.

A norma nacional específica sobre a temática ocorreu com o advento da Lei Federal nº 9.795/99, de 1999, que dispôs sobre a educação ambiental e instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental³⁷. Sendo, posteriormente, regulamentada pelo Decreto nº 4.281, de 2002, que dispôs especificamente sobre a Educação Ambiental

³²UNESCO. *Declaração de Tessalônica*, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/fundo-nacional-do-meio-ambiente/item/8070-declara%C3%A7%C3%A3o-de-thessaloniki>>. Acesso em: 14 mai. 2022.

³³ BRASIL. *Decreto nº 73030, de 30 de outubro de 1973*. Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1973.

³⁴ BRASIL. *Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 1981.

³⁵ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal/Centro Gráfico, 1988.

³⁶ BRASIL. *Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.

³⁷ PÉRES, Stefanie Campanharo; GON, Thaianne Falcão. *Educação Ambiental: explorando espaços formais e não-formais a partir de um relato de experiência*. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Ciências Biológicas). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015.

(EA) e instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA)³⁸, como componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, destacando-se o caráter essencial da transversalidade à educação ambiental.

Destaca-se a Resolução nº 02, de 15 de junho de 2012, advinda do Ministério da Educação que determina as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental, trazendo importantes preceitos a serem observados, destacando-se os artigos, 2º ao 6º. Infere-se destes artigos que a educação ambiental é considerada uma dimensão da educação, que deve fomentar a construção da ética ambiental, em cujos objetivos está a construção de conhecimentos e desenvolvimento de atitudes e valores sociais.

O artigo 6º da Resolução ressalta que a educação ambiental deve ter uma abordagem que supere a visão despolitizada, acrítica e ingênua que ainda se encontra presente na prática pedagógica das instituições de ensinos de educação infantil, fundamental, médio e superior. Tem-se, ainda que, a educação ambiental deve ser construída com base na reciprocidade das relações dos seres humanos entre si e com a natureza, ressaltando-se que a educação ambiental não é atividade neutra uma vez que valores, visões de mundo e interesses devem ser colocados em prática de forma articulada e interdependente.

No âmbito do estado de Mato Grosso do Sul, tem-se a Lei nº 5.287, de 2018 que instituiu a Política Estadual de Educação Ambiental por meio da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico e Agricultura Familiar (SEMAGRO) e a Secretaria de Estado de Educação (SED)³⁹.

Importante salientar que a Política Estadual de Educação Ambiental é definida como um conjunto de princípios, instrumentos de ação e diretrizes cujo objetivo é a viabilização dos processos de gestão ambiental com ética e formação de cidadania, nos termos do artigo 7º. A complementaridade e a importância da educação ambiental formal e não-formal⁴⁰ é destacada nos artigos 3º e 5º.

No âmbito do município de Dourados/MS encontra-se em vigor a Lei

³⁸ BRASIL. *Decreto nº 4.281, de 25 de junho de 2002*. Regulamenta a Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2002.

³⁹ MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 5.287, de 13 de dezembro de 2018, instituiu a Política Estadual de Educação Ambiental. *Diário Oficial do Estado*: Campo Grande, 2018.

⁴⁰ MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 5.287, de 13 de dezembro de 2018, instituiu a Política Estadual de Educação Ambiental. *Diário Oficial do Estado*: Campo Grande, 2018.

Complementar n° 440 de 2022, que estabelece a Política Municipal de Meio Ambiente do Município de Dourados, o Sistema Municipal de Meio Ambiente e o Fundo Municipal de Meio Ambiente. O artigo 2º, IX, da normativa assevera como princípio da Política Municipal de Meio Ambiente uma educação ambiental como base transformadora e mobilizadora da sociedade, contudo, a educação ambiental é disciplinada pelos artigos 47, 48, 49 e 50 do capítulo V da referida lei⁴¹.

Depreende-se que a educação ambiental em nível municipal é compreendida como uma prática essencial e permanente da educação municipal sendo um instrumento indispensável para a implementação dos objetivos da Política Municipal. A educação ambiental deve ser promovida pelo poder executivo, em todos os níveis de sua atuação, objetivando principalmente que a sociedade se conscientize sobre temas como preservação, conservação e recuperação do meio ambiente, assegurando o caráter interinstitucional e multidisciplinar das ações desenvolvidas⁴².

A referida Lei traz em seu artigo 49 que a educação ambiental será promovida para toda a sociedade, e em especial a alguns setores, destacando no inciso I que nas escolas municipais ela deve ser promovida em todas as áreas do saber em consonância com os currículos elaborados pela Secretaria Municipal da Educação⁴³. Os demais incisos do artigo supra ressaltam que a promoção da educação ambiental deve ser promovida em outras instituições como segmentos da sociedade civil organizada, entidades e associações ambientalistas bem como em conjunto com as prefeituras vizinhas.

4. Os educadores e a educação ambiental nas escolas municipais de Dourados/MS

No caminho metodológico trilhado para o desenvolvimento da pesquisa, a identificação e a análise da educação ambiental crítica nas escolas municipais de

⁴¹ DOURADOS. Lei Complementar n° 440, de 22 de agosto de 2022. Estabelece a Política Municipal de Meio Ambiente do Município de Dourados, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, o Sistema Municipal de Meio Ambiente e o Fundo Municipal de Meio Ambiente e dá outras providências. *Diário Oficial de Dourados*, Dourados, 2022.

⁴² DOURADOS. Lei Complementar n° 440, de 22 de agosto de 2022. Estabelece a Política Municipal de Meio Ambiente do Município de Dourados, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, o Sistema Municipal de Meio Ambiente e o Fundo Municipal de Meio Ambiente e dá outras providências. *Diário Oficial de Dourados*, Dourados, 2022.

⁴³ DOURADOS. Lei Complementar n° 440, de 22 de agosto de 2022. Estabelece a Política Municipal de Meio Ambiente do Município de Dourados, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, o Sistema Municipal de Meio Ambiente e o Fundo Municipal de Meio Ambiente e dá outras providências. *Diário Oficial de Dourados*, Dourados, 2022.

Dourados/MS, ocorreu à partir da fala dos educadores, através de uma abordagem qualitativa por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, na qual foram mapeadas 45 (quarenta e cinco) escolas municipais,

A pesquisa ocorreu nas escolas municipais, que atendem do primeiro ao nono ano do ensino fundamental. Inicialmente, foi feito um levantamento junto a Secretaria Municipal de Educação (SEMED) das escolas municipais, em seguida as 45 (quarenta e cinco) escolas identificadas foram contactadas via e-mail através do qual foram apresentando os objetivos da pesquisa e a solicitação de entrevista.

O processo de obtenção de dados ocorreu em 06 (seis) etapas. A primeira etapa foi o levantamento das escolas municipais de Dourados/MS; a segunda foi a elaboração do roteiro da entrevista semiestruturada; a terceira, foi entrar contato com as escolas e agendar as entrevistas, como esta etapa restou infrutífera, no período entre 24 de outubro de 2022 a 28 de novembro de 2022, foi feito um deslocamento para as escolas nas datas informadas, o que se configurou como a quarta etapa, a realização das entrevistas; a quinta, a transcrição e a sexta e última, análise de dados.

O roteiro das entrevistas semi-estruturadas foi elaborado em 02 (dois) blocos: o primeiro sobre os dados gerais contendo 14 (quatorze) itens básicos a serem preenchidos e o segundo com 05 (cinco) perguntas gerais sobre a percepção de educação ambiental do entrevistado.

Inicialmente, almejou-se que os sujeitos da pesquisa fossem os docentes, entretanto, em virtude da realidade e da dura dinâmica de trabalho dentro das escolas, os entrevistados foram os diretores, diretores adjuntos e coordenadores. Contudo, apesar dos desafios enfrentados no desenvolvimento da presente pesquisa, compreendemos que a situação dos educadores das escolas públicas, de maneira geral, não é favorável, sendo o termo “precária” o que mais aproxima da realidade observada.

Dentre os desafios enfrentados observamos ainda a falta de infraestrutura, a violência, a sobrecarga de trabalho seja pelas inúmeras políticas públicas que as escolas tem de efetivar, seja pelo recurso humano insuficiente, a desvalorização do professor, defasagem no salário, ausência de salas multimídia, como o caso da escola “X” que foi alvo de furtos e até a data da realização da entrevista os objetos ainda não tinham sido recuperados nem repostos, ou ainda a escola “Y” que na mesma sala funcionava a sala dos professores, a biblioteca, a sala multimídia e a sala de reunião.

A duração das entrevistas variou de 05 (cinco) a 26 (vinte seis) minutos e foram realizadas em diversos ambientes como secretaria, sala da coordenação, sala da

direção e bibliotecas. Para realizar a análise dos dados obtidos por meio das respostas dos entrevistados foram estabelecidas as seguintes categorias: dados pessoais, percepções do entrevistado sobre educação ambiental e práticas de educação ambiental na escola.

Das 45 (quarenta e cinco) escolas identificadas na rede municipal de ensino, foi possível realizar as entrevistas semiestruturadas em 24 (vinte e quatro) delas, que acordaram no período da realização da pesquisa em receber as pesquisadoras e responder ao roteiro guia de entrevistas.

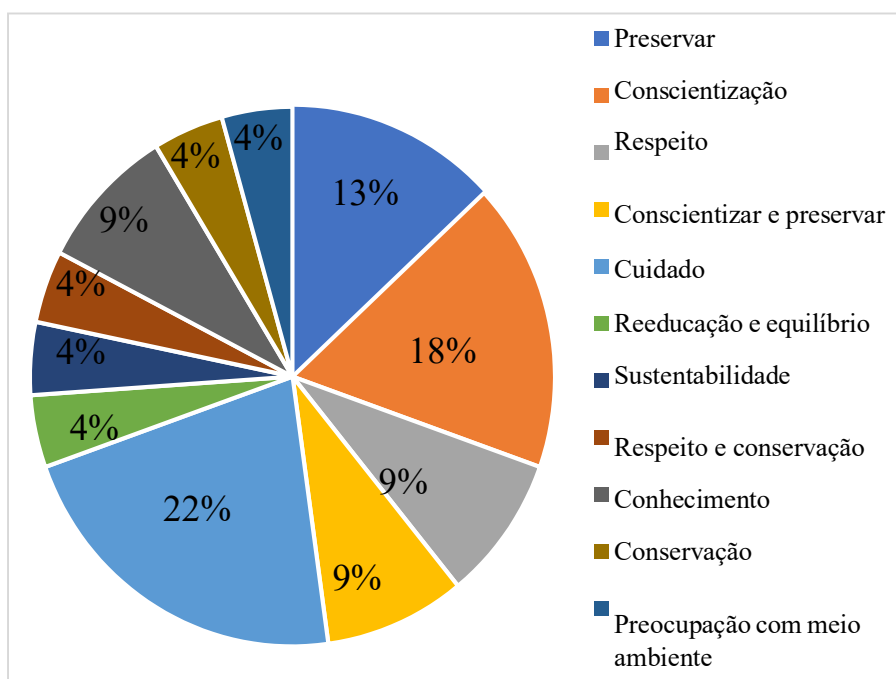
Quanto ao perfil das pessoas entrevistadas, 16 (dezesesseis) profissionais da educação eram mulheres e 08 (oito) homens. Sobre o perfil da identificação racial, 11 (onze) se declararam brancos, 01 (uma) preta, 07 (sete) pardos e 05 (cinco) indígenas. No que se refere a faixa etária do/as entrevistado/as, uma das entrevistadas não quis informar sua idade e dos 23 (vinte e três) que responderam, 04 (quatro) tem entre 30 (trinta) a 39 (trinta e nove) anos; 08 (oito) possuem entre 40 (quarenta) a 49 (quarenta e nove) anos; 09 (nove) afirmam ter entre 50 (cinquenta) e 59 (cinquenta e nove) anos e, por fim, 02 (dois) possuem entre 60 (sessenta) e 69 (sessenta e nove) anos.

Sobre o cargo exercido, 01 (um) era professora 10 (dez) diretoras, 03 (três) diretoras adjuntas e 10 (dez) coordenadoras. Considerando as dinâmicas de funcionamento dos estabelecimentos de ensino, os profissionais que acordaram com a entrevista, em sua maioria, foram os coordenadores e professores. Quanto a formação acadêmica dos 24 (vinte e quatro) entrevistadas, tivemos 01 (um) agrônomo, 02 (dois) matemáticos, 14 (quatorze) pedagogos, 03 (três) educadores físicos, 01 (um) historiador, 01 (geógrafo) e 02 (dois) linguistas.

Quando questionados sobre possuir alguma capacitação em educação ambiental dos 24 (vinte e quatro) entrevistados, tivemos apenas 02 (dois) que afirmaram possuir cursos na área, enquanto 22 (vinte e dois) afirmaram nunca terem realizado nenhum tipo de curso, oficina, capacitação na área ambiental. Tal situação possui reflexo direto no ensino de educação ambiental nas escolas, uma vez que os profissionais que, em sua maioria ocupam cargos estratégicos dentro das escolas não possuem nenhuma capacitação específica quanto a educação ambiental, o que dificulta o desenvolvimento de estratégias e ações na temática.

Passemos a analisar os dados e as falas do/as entrevistado/as sobre as percepções gerais de educação ambiental. As entrevistas com roteiro semiestruturado foram realizadas com diretoras, diretoras adjuntas, coordenadoras e professoras cujos nomes foram trocados a fim de preservar a identidade dos entrevistados.

Figura 10 – Categoria de concepção sobre educação ambiental



Fonte: Elaborado pelas autoras

Depreende-se da representação gráfica supra que, dentre as 11 (onze) categorias, as 03 (três) que se destacaram em maior porcentagem: preservar, conscientização e cuidado, serão analisadas. Quanto as entrevistadas cuja concepção sobre educação ambiental está relacionada com a preservação, destacamos o “Entrevistado 01”: “Eu acho que educação ambiental *é preservar o meio ambiente o ambiente que nós vivemos* é a questão de preservação da natureza, de reciclagem” (grifo nosso). É possível observar que a concepção dele está diretamente ligada a preservação de todos os do meio ambiente (natureza) e do ambiente que vivemos, nesse sentido, “Entrevistado 02” ainda complementa, afirmando:

Como eu, assim, nunca estudei sobre, mas eu acho que é um assunto que tem que ser... Tem que ser trabalhado, tem que ser estudado que é muito importante, né? *Por conta da preservação então, temos que preservar, né? O meio ambiente, acho que entra nessa...nessa veia e...eu penso que seria por aí é preservação, é cuidado, é conhecimento, né?* E eu acho que é isso... (grifo nosso).

Quanto a conscientização, destacamos 04 (quatro) percepções dos “Entrevistado 03”, “Entrevistado 04”, “Entrevistado 05”, “Entrevistado 06”, respectivamente:

Boa educação ambiental eu acho que assim é, na verdade, no Brasil na verdade eu acho que *assim falta bastante conscientização quanto a isso né?* É questão também de, não sei se pode envolver também a questão dos lixos ali tal né, essa separação de resíduos. É assim, que não acontece esse trabalho. Dentro da ideia, da escola eu acho deveria ser mais... Com mais ênfase esse trabalho

direcionado. É uma coisa que não é trabalhada, eu acho né, na minha concepção. Que deveria ser mais enfatizado (“Entrevistado 03”) (grifo nosso). Esse curso que eu fiz, assim eu entendi de uma forma que a escola ela tem que se preocupar em se pronunciar em termos de...as partes da nossa vivência de cada realidade foi o que eu entendi né. Aí foram os outros tópicos que eu entendia *A educação ambiental A escola tem que se responsável de levar de conscientizar as crianças qualquer que seja docente ou discente, as crianças, os funcionários da escola.* (“Entrevistado 04”) (grifo nosso).

Eu acredito que a educação ambiental é aquela que traz para o aluno a consciência dele como meio ambiente porque ele é parte desse meio ambiente também e tudo que interage com ele A questão da sua interação com o planeta, com o universo, com todos os seus recursos naturais, renováveis e não renováveis. (Entrevistado 05) (grifo nosso).

Eu não sou mestre em Educação Ambiental, mas o que nós...Opouco que nós sabemos é tudo que se refere à questão do ambiente. Então, até jogar um papel, cuidar da planta, um olhar específico para a natureza, é uma Educação Ambiental né. Então, ele tem...É muito amplo quando a gente fala sobre Educação Ambiental. Até você olhar para o sol, olhar para o horizonte, é uma referência ambiental. Então, eu vejo que a Educação Ambiental ultrapassa as fronteiras. Ela vai além da imaginação, do que você pensa. Mas o básico, o básico que nós falamos aí é que a Educação Ambiental, hoje, é fundamental para que todos nós, seres humanos, deveríamos entender um pouquinho. Só um pouquinho. Porque se nós deixarmos a natureza de lado, eu acho que a primeira coisa que ia acontecer conosco seria a morte interna, nosso mesmo, porque nós pertencemos a uma cadeia em que tudo se encaixa. Um depende do outro. E a natureza é fundamental em tudo. Tudo, tudo. É a nossa vida. Porque sem essa cadeia da natureza, a gente não sobreviveria. Não sei também até quando, porque com essa visão que o homem está tendo, *não sabemos onde vai para se nós não conscientizarmos essa nova geração que vem vindo.* Seria isso (“Entrevistado 06”) (grifo nosso).

Nas respostas das entrevistas supra destacadas fica evidente uma concepção sobre “conscientização” atrelada ao entendimento de que o ser humano faz parte da natureza, e enquanto parte deve compreender qual o seu papel e impacto nessa interação.

Na terceira categoria, a educação ambiental foi compreendida como cuidado, segundo “Entrevistado 07”, “Entrevistado 08”, “Entrevistado 09”, “Entrevistado 10”, “Entrevistado 11”, respectivamente:

Para mim, ao meu ver, a Educação Ambiental é o cuidado que a gente tem, né? Saber o que é certo e o que é errado para cuidar do ambiente mesmo. É, o que é que a gente pode fazer com o ambiente, dentro do que é certo e do que é errado. Do que é permitido e do que é não permitido (“Entrevistado 07”) (grifo nosso).

Eu entendo que seja o cuidado com tudo aquilo que é comum, com o bem comum, com a casa comum, digamos assim, que é todo o ambiente. Então, todo o cuidado que eu devo ter com as plantas, os animais, tudo o que envolve o ambiente, né? (“Entrevistado 08”) (grifo nosso).

Acho que mais é a questão de cuidado com o meio ambiente, que eu entendo. Envolve tudo dentro de uma escola. A minha visão, enquanto essa pergunta (“Entrevistado 09”) (grifo nosso).

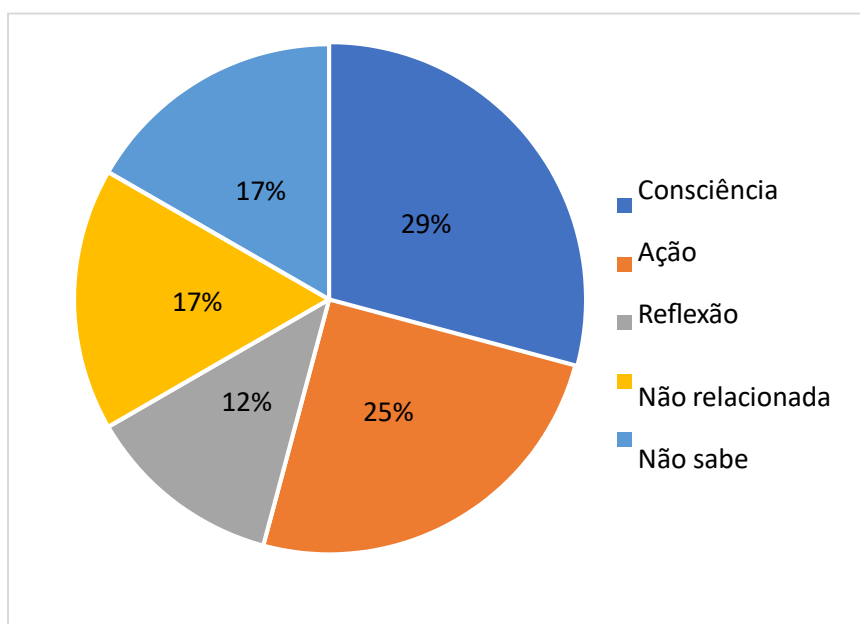
A educação ambiental é um assunto muito complexo, né? *Porque a gente tem que trabalhar com as crianças os cuidados que devemos ter com o ambiente. Pra gente ter um ambiente saudável, tem que ter os cuidados, os devidos cuidados, né?* (“Entrevistado 10”) (grifo nosso).

Eu acho que é, eu acho *que é alguma coisa relacionada ao meio ambiente o cuidado com ele né*, o efeito do “ele” exatamente mas seria mais ou menos isso (“Entrevistado 11”) (grifo nosso).

Observa-se das afirmações acima que, de forma geral, educação ambiental é ensinar o cuidado que o ser humano deve ter com o meio ambiente, pedagogicamente, qual o seu papel na preservação e manutenção do equilíbrio, tendo o “Entrevistado 08” explicitado que tal cuidado deve ser as plantas, os animais, tudo o que envolve o ambiente.

A última análise diz respeito sobre a concepção/entendimento em relação ao que é educação ambiental crítica, sendo estabelecido 05 (cinco) categorias de respostas: consciência, ação, reflexão, não sabe e não relacionada.

Figura 13 – Educação Ambiental Crítica



Fonte: Elaborada pelas autoras

Na categoria “consciência” foi incluído todas as respostas das entrevistadas que relacionaram “educação ambiental crítica” com “conscientização”, “conscientizar”, “consciência”. Analisando tais respostas foi possível perceber que existem indícios sobre as ideias que se aproximam ao que de fato se constitui educação ambiental crítica, como por exemplo, as falas da “Entrevistado 09” e “Entrevistado 11”, respectivamente:

Ah, o que eu entendo. Bom, *quando eu disse pra ti que a gente trabalha a conscientização, já é nesse sentido de levar a pessoa a entender que o gasto excessivo, o mau uso, vai interferir no futuro.* Porque se eu uso mal, claro que

tudo isso vai vir contra mim mesma, contra os meus, contra os meus filhos, os meus netos. Porque se a gente cuidar bem da água hoje, por exemplo, tem água por muito tempo, na verdade a gente sabe que pode ser que isso, com o passar do... Desde muito tempo que a gente ouve falar e os estudos comprovam de que as geleiras estão diminuindo, e a água vai diminuindo, e a poluição que nós mesmos causamos vai aumentando e isso impacta negativamente para toda a questão ambiental. Então, quando a gente conversa com os alunos nesse sentido, já pra levar eles a refletirem sobre o bom uso e os cuidados que se deve ter (grifo nosso). É aquela que *se faz com consciência* e respeito a natureza (grifo nosso).

No eixo “reflexão” foram consideradas todas as respostas cujos elementos relacionava o entendimento de educação ambiental crítica a “reflexão” “pensamento”, como por exemplo a fala de “Entrevistado 08” :

É você criar uma reflexão, um aluno, ele como cidadão, o que ele pode fazer para contribuir para uma sociedade melhor. E sempre igual te falei, toda vida. Eu já fui professora de ensino médio, é outro foco, você vai específico, mas aqui não. Aqui a gente vai trabalhando pequenas atitudes que podem interferir, sim, lá fora, como eu me porto, como que eu vejo, o que que tá acontecendo ali, o que que eu posso melhorar depois de refletir dentro do que eu percebi (grifo nosso).

Na categoria “ação” foi considerado todas as respostas que mencionaram “ação”, “prática” ou que sugeriram alguma atividade de cunho prático, como por exemplo as falas de “Entrevistado 13” e “Entrevistado 08”, respectivamente:

*Não sei porque foi mal. Educação ambiental crítica. Eu vejo assim, não apenas ter essas ações dentro da escola, mas você conseguir promover, sair com que isso saia do muro da escola, que esse aluno consiga realizar em casa também. Tem uma professora que ela trabalha com plantas medicinais, agora que eu lembrei, da professora R2 da tarde, que podem ser comestíveis ou... Ela falou alguma coisa assim, eu fiquei bem bastante mais crítica daí me veio alguma coisa assim. A gente fica só no nosso mundinho, não expande né? (grifo nosso). Crítica? Eu acho que crítica é quando você quer ver o resultado. *Você fala sobre isso, mas você quer ver na prática.* Não deixa de ser uma crítica também, se não acontecer (grifo nosso).*

Quanto a categoria denominada “não relacionada”, diz respeito as respostas que desviaram do objetivo da pergunta e não estão relacionadas a pesquisa. Quanto a categoria “não sabe” foi incluída todas as respostas cujo entrevistado de forma explícita verbalizaram que desconheciam o termo ou que não sabiam, como na fala de “Entrevistado 02”, por exemplo, “não li nada sobre, não. Nem conheci esse termo, Educação Ambiental Crítica.”

5. Conclusões Articuladas

5.1 A partir dos resultados da pesquisa, por meio de entrevistas semiestruturadas com diretoras, diretoras adjuntas, coordenadoras e professoras das escolas municipais de Dourados/MS é possível inferir lacunas no ensino de educação ambiental e, no viés, crítico.

5.2 Observou-se que a pluralidade racial do/as entrevistado/as na presente pesquisa enriqueceu a compreensão e percepção sobre educação ambiental. A formação acadêmica variada também contribui para obtenção de perspectivas diferentes.

5.3 Quanto a concepção sobre educação ambiental, houve predominância de 03(três) conceitos: preservar, conscientização e cuidados, em detrimento das 11 (onze) categorias estabelecidas, assim é possível inferir que a vertente conservacionista, que engloba os 03 (três) conceitos supra destacados, predomina.

5.4 Sobre a compreensão de educação ambiental sob a perspectiva crítica, desconsiderando as respostas não relacionadas e as que expressamente informaram que “não sabiam”, tem-se 29% (vinte e nove por cento) associadas a ideia de “consciência”; 25% (vinte e cinco por cento) relacionadas com “ação” e apenas 12% (doze por cento) vinculadas a ideia de “reflexão”.

5.5 Infere-se a necessidade da inserção da educação ambiental sob a perspectiva crítica, emancipadora e transformadora nas escolas municipais de Dourados/MS, bem como uma maior atenção a implementação das normativas para cumprirem as diretrizes da interdisciplinaridade e da continuidade na educação ambiental.

ARTIGO PALESTRANTE



TEORIA DA JUSTIÇA E DIREITO CLIMÁTICO

FERNANDO REVERENDO VIDAL AKAOUI.

Promotor de Justiça no Estado de São Paulo. Professor de Direito Ambiental na Escola de Direito e no Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade Santa Cecília (Unisantia). Presidente do Instituto O Direito Por um Planeta Verde. (IDPV). Pós-Doutor, Doutor e Mestre em Direito Ambiental.

GABRIEL WEDY.

Juiz Federal. Professor nos programas de Pós-Graduação e na Escola de Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Pós-Doutor, Doutor e Mestre em Direito Ambiental. Membro do Grupo de Trabalho “Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas” do Conselho Nacional de Justiça. Visiting Scholar pela Columbia Law School (Sabin Center for Climate Change Law) e pela Universität Heidelberg (Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht). Foi Presidente da Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE). Autor de diversos artigos na área do direito ambiental no Brasil e no exterior e dos livros “O desenvolvimento sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental” e “Litígios Climáticos: de acordo com o Direito Brasileiro, Norte-Americano e Alemão”. E-mail: gabrielwedy@unisinos.br

RAFAEL MARTINS COSTA MOREIRA.

Juiz Federal. Mestre e Doutor em Direito (PUCRS). Visiting Research na Universidade de Heidelberg (2019). Professor de Direito Ambiental e Administrativo. Ex-Presidente da AJUFERGS (2020-2022).

Introdução

Em um momento marcado por baixos padrões de governança, *greenwashing*, desigualdade social, aquecimento global e catástrofes ambientais dos mais diversos tipos, urge esforços que colaborem para o desenvolvimento dos alicerces éticos e filosóficos do direito climático brasileiro.¹ Estas bases precisam ser capazes de conter o utilitarismo clássico e a cobiça desenvolvimentista a qualquer custo. Essa necessidade, também de cunho moral, premida pela emergência climática, foi magistralmente captada pelo Ministro Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin, em importante passagem mencionada em *obiter dictum* no julgamento do AgInt no Ag em REsp n. 2188380/SE, no qual se discutia a interdição administrativa de estabelecimentos comerciais localizados no litoral de Sergipe e sujeitos a erosão costeira e riscos de desabamento pelo avanço do

¹ WEDY, Gabriel. *Desenvolvimento sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental*. São Paulo: Saraiva. 2018.

nível do mar. Tais fenômenos, aliás, de construções irregulares sobre mangues e dunas, bastante comuns e que podem ser observados na prática forense do direito (anti) climático e (anti) ambiental brasileiro e colocam em risco não apenas a função ecossistêmica e a biodiversidade destes espaços, mas, especialmente, deixam as zonas litorâneas e as suas populações completamente desprotegidas em virtude do conhecido e inegável fenômeno do aumento do nível dos oceanos.

Ciente deste *estado de coisas*, que, por si só, é inconstitucional, destacou o Ministro que “as mudanças climáticas representam um fenômeno incontestável: suas consequências estão por toda parte e a ninguém poupam. Atingem diretamente e arruinam milhões de pessoas, sobretudo as mais pobres; ameaçam centenas de milhões de outras tantas; incitam o espírito de investigação de pesquisadores; desafiam a antevisão de políticos e legisladores; e, cada vez mais, se fazem presentes no cotidiano dos Tribunais”. Assim, diante de “tamanho *consenso científico*, os juízes precisam ficar vigilantes para não serem usados como caixa de ressonância de ideias irracionais – negacionistas dos fatos e do saber –, posições que, frequentemente, não passam de biombo para ocultar poderosos e insustentáveis interesses econômicos esposados por adversários dos valores capitais do Estado de Direito Ambiental”.²

O Ministro então pede, com aguçada preocupação, que os magistrados avaliem, com base em dados científicos, e façam a devida diferenciação, entre os pensamentos filosóficos, econômicos e jurídicos que respeitam a nossa Gaia, a mãe Terra, e que tenham cuidado constante com aquelas avaliações que elevam o utilitarismo e, em matéria jurídica, colocam hierarquicamente a propriedade privada, o desenvolvimento econômico e a livre iniciativa acima dos valores dos macro e dos micro bens ambientais tutelados constitucionalmente.

1.Ética e a tutela do sistema climático

Para enfrentar os desafios da era das mudanças climáticas, interromper a marcha da insustentabilidade e a trajetória do business *as usual*³, é preciso resgatar as bases éticas

² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 2ª T., AgInt no AREsp n. 2.188.380/SE, rel. Min. Herman Benjamin, j. 6/3/2023.

³ Sachs, ao tratar do caminho do business *as usual* ou “o de sempre”, alude a eventual escolha da humanidade em seguir agindo como sempre agiu, com uma baseada em combustíveis fósseis e superexploração dos recursos naturais, o qual geraria consequências nefastas para o futuro do planeta (SACHS, Jeffrey. *The Age of Sustainable Development*. New York: Columbia University Press, 2015. p. 67).

e filosóficas que conduziram a humanidade ao avanço civilizatório, à era do iluminismo e da razão. O iluminismo e a grande aceleração (*great acceleration*)⁴ levaram ao progresso na ciência, na industrialização e no poder de impacto sobre os sistemas terrestres. O desenvolvimento que se seguiu, porém, é insustentável, ao permitir a eclosão da denominada *sociedade de risco*⁵ e do *antropoceno*⁶, com a quebra consecutiva dos limites de resiliência do planeta⁷. É urgente que se promova uma (relativa) dissociação entre desenvolvimento socioeconômico e a exploração dos recursos naturais (*relative Entkopplung des wirtschaftlichen Wachstums vom Umweltverbrauch*).⁸ Para isso, contudo, é preciso reformular os discursos éticos e filosóficos que governam as relações políticas e jurídicas no Brasil. As normas ambientais existem para tutelar o meio ambiente, e não para interpretações que priorizem o lucro e o desenvolvimento econômico insustentável do ponto de vista ecológico. As finalidades das leis de regulação ambiental são sempre de proteção da natureza, e não podem ser interpretadas ora para tutelar o meio ambiente ou o sistema climático estável, ora para violá-lo, agredi-lo, sacrificá-lo e reduzi-

⁴ A *Grande Aceleração* é o aumento dramático, contínuo e praticamente simultâneo de uma grande variedade de medidas de atividade humana, registrado pela primeira vez em meados do século 20 e que continua até hoje. No conceito da época proposta do Antropoceno, essas medidas são especificamente as do impacto da humanidade sobre a geologia da Terra e seus ecossistemas. O início do Antropoceno é identificado por alguns autores a partir do período que se seguiu após o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) até os dias atuais, denominado como *A Grande Aceleração* (*The Great Acceleration*) (FENSTERSEIFER, Tiago; Sarlet, Ingo Wolfgang. *Curso de Direito Ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. pp. 98-99; STEFFEN, Will et al. The Anthropocene: conceptual and historical perspectives. *Philosophical Transactions: Mathematical, Physical and Engineering Sciences* (Royal Society), v. 369 (The Anthropocene: a new epoch of geological time?), n. 1938, p. 849-853, mar. 2011.

⁵ BECK, Ulrich. *Risikogesellschaft*. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Suhrkamp, Frankfurt am Main 1986.

⁶ Crutzen e Stoermer reputam que, diante dos crescentes impactos das atividades humanas na terra e na atmosfera, em escala global, seria apropriado enfatizar o papel central do ser humano na geologia e na ecologia mediante o uso do termo *Antropoceno* para a atual era geológica (CRUTZEN, Paul J.; STOERMER, Eugene F. The “Anthropocene”. *Global Change Newsletter*, n. 41, mai. 2000, p. 17-18. Disponível em:

<http://www.igbp.net/download/18.316f18321323470177580001401/1376383088452/NL41.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2017; CRUTZEN, Paul, et al. The Anthropocene: conceptual and historical perspectives. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 369, p. 842-867, 2011. Disponível em: http://biospherology.com/PDF/Phil_Trans_R_Soc_A_2011_Steffen.pdf. Acesso em: 05 mai. 2017). Vide também: WELCOME TO THE ANTHROPOCENE. Disponível em: <http://www.anthropocene.info/>. Acesso em: 23 out. 2020.

⁷ STOCKHOLM RESILIENCE CENTER. Sustainability Science for Biosphere Stewardship. *Planetary boundaries research*. Disponível em: <http://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>. Acesso em: 13 dez. 2017.

⁸ Quanto aos objetivos conflitantes da sustentabilidade, entre crescimento e proteção ambiental (*Zielkonflikt zwischen Wachstum und Umwelt*), as novas abordagens podem ser discriminadas entre: a) o decrescimento ou pós-crescimento (*de-growth* ou *Post-Wachstums-Ansätze*); b) um tratamento precavido da natureza trazido por uma reorientação ética da economia de mercado (abordagem da economia do bem comum ou *Ansatz der Gemeinwohlökonomie*); ou c) a possibilidade de uma dissociação de longo prazo entre crescimento econômico e consumo ambiental (abordagens de *green growth* ou crescimento verde) (DÖRING, Thomas. Alternativen zum umweltschädlichen Wachstum. *Wirtschaftsdienst*, v. 99, issue 7, p. 497-504, 2019).

lo a pó. Necessária é estar sempre presente a firmeza e a constância ética no espírito do hermeneuta.

2. Teoria da Justiça como balizador ético das ações e decisões que versam sobre o direito climático

Crucial partirmos das noções sempre atuais de Immanuel Kant, sobretudo do imperativo categórico, pelo qual a moralidade deve ser baseada em princípios absolutos e universais que todos os seres racionais devem seguir, sem gerar contradições. É dizer, para Kant, “devo proceder sempre de maneira que eu possa querer também que a minha máxima se torne uma lei universal”.⁹ Também a “fórmula da humanidade” da filosofia kantiana, pela qual o homem “existe como um fim em si mesmo, não só como meio para o uso arbitrário desta ou daquela vontade”. Trata-se do imperativo prático, o qual prega que se aja “de tal maneira que uses a humanidade, tanto na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca (...) simplesmente como meio”.¹⁰ Os juízes e os operadores do direito, portanto, não podem e não devem deixar ser manipulados ou iludidos por pensamentos poluentes e carbonizados.

Em que pese a abordagem kantiana tenha atraído críticas em razão do seu antropocentrismo excessivo (diante do desenvolvimento de uma dimensão ecológica da dignidade, para além de Kant¹¹), não se pode perder de vista que, em seu âmago, as ideias de universalização e de autonomia moral permeiam os alicerces da sustentabilidade, do Estado Ecológico de Direito e do próprio direito climático. Dito de outro modo, não se alcança o desenvolvimento ecologicamente sustentável, a equidade intergeracional, a proteção dos ecossistemas naturais por seu valor intrínseco e a universalização de princípios morais para todas as pessoas e seres vivos sem compreender e reconhecer que os pilares da filosofia kantiana não podem se transformar em letra morta. Esta compreensão auxilia no necessário distanciamento das reflexões juridicamente rasas e evidentemente pobres que no máximo seguem práticas burocráticas exigidas e impostas por setores da academia.

⁹ KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Lisboa: Edições 70, 2011. p. 34.

¹⁰ KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Lisboa: Edições 70, 2011. p. 73.

¹¹ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. *Direito Constitucional Ecológico*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 82-83; SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 42-43.

Na esteira do desenvolvimento filosófico, não se pode olvidar ainda as ideias fundamentais da *Justiça como Equidade* de John Rawls, com destaque para a noção da *posição original*. Rawls parte da ideia “organizadora de sociedade como um sistema equitativo de cooperação entre pessoas livres e iguais”.¹² Aqui surge a questão de como determinar os termos equitativos de cooperação. Para alcançar tais condições, o jusfilósofo elabora a ideia de um acordo (hipotético) celebrado por aqueles comprometidos com a *justiça como equidade*. Mas essa avença, diz Rawls, “tem de ser celebrada sob certas condições para que seja um acordo válido do ponto de vista da justiça política”, e tais condições “devem situar de modo equitativo as pessoas livres e iguais e não devem permitir que alguns tenham posições de negociação mais vantajosas de que as de outros”.¹³ Foi aí que se formou o artifício do *véu da ignorância*, o qual deve cobrir as partes da posição original, a fim de que decidam pelos princípios básicos sem conhecer as “posições sociais ou doutrinas abrangentes específicas das pessoas que elas representam”. As partes também ignoram, por meio desse “véu da ignorância”, “a raça e grupo étnico, sexo, ou outros dons naturais como a força e a inteligência das pessoas”.¹⁴

Ampliando a abordagem de Rawls para o campo ecológico e climático, é possível extrair valores universais e justos, independentemente da posição social e pessoal de cada indivíduo, não apenas no tempo presente, mas em dimensão intertemporal e, porque não dizer, interespécie.

Ainda com Rawls, não se pode compreender as exigências do mundo atual sem se valer do seu princípio da liberdade básica igual e da diferença. Rawls conclui que as condições impostas para a posição original levariam à seleção de dois princípios básicos de justiça. Primeiro, o princípio de que “cada pessoa tem o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais que seja compatível com o mesmo esquema de liberdades para todos”. O segundo princípio parte da noção de que as “desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro, devem estar vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, em segundo lugar, têm de beneficiar os menos favorecidos da sociedade”. Este último ele denomina de “princípio da diferença”.¹⁵

¹² RAWLS, John. *Justice as Fairness: a Restatement*. Cambridge: Harvard University Press, 2001.p. 20.

¹³ RAWLS, John. *Justice as Fairness: a Restatement*. Cambridge: Harvard University Press, 2001.p. 21.

¹⁴ RAWLS, John. *Justice as Fairness: a Restatement*. Cambridge: Harvard University Press, 2001. p. 21-22.

¹⁵ RAWLS, John. *Justice as Fairness: a Restatement*. Cambridge: Harvard University Press, 2001.p. 60.

Esses vetores, sobretudo o princípio da diferença, devem nortear as decisões acerca da legitimidade ou não da autorização para exploração de recursos naturais e para a regulação das emissões de gases de efeito estufa. Nesse contexto, as atividades econômicas com impactos ambientais não serão válidas se realizadas com enriquecimento desproporcional dos agentes que a promovem, com prejuízos excessivos à sociedade em geral, especialmente aos mais desfavorecidos e, logicamente, ao meio ambiente e ao sistema climático.

A prática de *rent seeking* é a verdadeira perversão do direito climático e do direito ambiental, porque, em última análise, propicia a extração de riqueza por meio de exploração de recursos naturais (ou por intermédio da imposição de externalidades negativas não compensadas) sem retorno em favor da sociedade, legítima titular dos bens ambientais e que é afetada pelas atividades econômicas, imobiliárias e industriais.¹⁶ Ou ainda, para se valer da locução rawlsiana, tal condição revela um quadro de desigualdades sociais, econômicas e ambientais que, além de não vinculadas a posições acessíveis a todos, prejudica (ao invés de beneficiar) os menos favorecidos e a natureza.

A abstração do pensamento de Rawls foi alvo de críticas de Amartya Sen. Independente da validade de tais críticas, é possível considerar a teoria de Rawls como compatível com as ideias de Sen. A “teoria de Sen, no tocante à justiça distributiva, complementa a teoria de Rawls”, pois o autor elenca minuciosamente “quais liberdades deveriam ser expandidas para se atingir o desenvolvimento com enfoque no ser humano”.¹⁷ Nesse sentido, para Sen, “o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”. Ao deslocar a atenção do procedimento para os seus fins, Sen esclarece que o “desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: a- pobreza e tirania; b- carência de oportunidades econômicas; c- destituição social sistemática; d- negligência dos serviços públicos; e- e, intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”¹⁸. Em um passo seguinte na sua abordagem filosófica, na obra *A Ideia de Justiça*¹⁹, Sen traça os contornos de seu conceito de sustentabilidade, ao superar a

¹⁶ *Rent seeking* é a prática assim caracterizada por Stiglitz: “getting income not as a reward to creating wealth but by grabbing a larger share of the wealth that would otherwise have been produced without their effort” (STIGLITZ, Joseph. *The Price of Inequality: How Today’s Divided Society Endangers Our Future*. New York: Norton, 2013. p. 39-40).

¹⁷ WEDY, Gabriel. *Desenvolvimento sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental*. São Paulo: Saraiva. 2018.

¹⁸ SEN, Amartya. *Development as Freedom*. New York: Random House, 1999, p. 16-17.

¹⁹ SEN, Amartya. *The Idea of Justice*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 2011.

prioridade das necessidades (Bruntland²⁰) ou do padrão de vida (Solow²¹) das gerações presentes e futuras. O autor ainda considera insuficientes estas concepções, porquanto “a importância da vida não reside apenas no padrão de vida e na satisfação das necessidades humanas, mas também na liberdade que desfrutamos”. O economista indiano reformula as propostas de Bruntland e Solow para incluir no conceito de sustentabilidade “a preservação e, quando possível, a expansão das liberdades e capacidades substantivas das pessoas de hoje ‘sem comprometer a capacidade das gerações futuras’ de ter liberdade semelhante ou maior”.²²

Para além dos debates filosóficos de necessário alto nível entre as propostas de Rawls e Sen, ambos reconhecem a necessidade de sepultar as concepções utilitaristas clássicas que hoje animam a sanha dos defensores do *greenwashing*, da poluição e da emissão dos gases de efeito estufa (ou os que buscam apenas lucrar de modo inconsequente) até mesmo (*des*)operando normas ambientais e climáticas. O primeiro, ao elaborar, ainda na obra *Uma Teoria da Justiça*²³, uma “alternativa ao pensamento utilitarista em geral e conseqüentemente a todas as suas diferentes versões”, destaca que o “utilitarismo não leva a sério a diferença entre as pessoas”.²⁴ Sen, por sua vez, defende o enfoque nas liberdades humanas que “contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social”,²⁵ ignorando fatores ambientais, climáticos, sociais (saúde e educação) e mesmo do espírito humano (como a felicidade).

Esse paradigma, de todo modo, está em sintonia com a “*fórmula da humanidade*” e o “*reino dos fins*” de Kant que fica bem definido na máxima: “Age de tal maneira que uses a humanidade, tanto na tua pessoa como na de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca como meio”.²⁶ Deve-se recusar, com isso,

²⁰ No ano de 1987, o Relatório Bruntland, formulado no âmbito da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, mediante documento intitulado *Nosso Futuro Comum*, representou um grande passo na definição do desenvolvimento sustentável, ao concebê-lo como aquele que atende às gerações presentes sem comprometer a possibilidade de as futuras atenderem às suas próprias necessidades.

²¹ O conceito de sustentabilidade foi posteriormente estendido por Robert Solow, que introduziu a ideia de sustentabilidade como a exigência de que se mantenha para as futuras gerações o mesmo ou melhor *padrão de vida* que desfrutamos na atualidade (SEN, Amartya. *The Idea of Justice*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 2011.. p. 284-5).

²² SEN, Amartya. *The Idea of Justice*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 2011. p. 286.

²³ RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

²⁴ RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971. p. 30

²⁵ SEN, Amartya. *Development as Freedom*. New York: Random House, 1999.p. 16-17.p. 16.

²⁶ KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Lisboa: Edições 70, 2011.

o tratamento do ser humano (e podemos expandir para todas as formas de vida) como mero instrumento para determinados fins, numa visão utilitarista estreita. Ao invés, o ser humano e a vida em geral ostentam um fim em si mesmo, uma dignidade própria, que resulta em ilegítima qualquer instrumentalização.

Nas bem colocadas palavras de Fensterseifer e Sarlet, é preciso ampliar o conceito de dignidade para contemplar o seu reconhecimento “para além da vida humana, ou seja, para abarcar também os animais não humanos, todas as formas de vida e a Natureza como um todo (*Gaia*), à luz de uma *matriz jusfilosófica ecocêntrica* apta a reconhecer a *teia da vida* que permeia as relações entre ser humano e Natureza no *Antropoceno*”.²⁷

Todo esse caldo de cultura ética e filosófica induz a uma abordagem mais pluralista e abrangente da própria “justiça ambiental” (ou ecológica), a qual, conforme percuciente análise de Schlosberg, explora, representa e demanda, para além do aspecto distributivo, também o reconhecimento, as capacidades e o funcionamento dos indivíduos e das comunidades, das gerações presentes e futuras, bem assim do ambiente não humano.²⁸ Nessa linha de pensamento, os interesses de toda uma comunidade, uma nação ou mesmo de todas as pessoas, inclusive das futuras gerações, na preservação dos sistemas terrestres, merecem proteção jurídica e consideração no processo de tomada de decisão ambiental e climático.²⁹

É preciso, pois, reformular o pensamento irracional, utilitarista e imediatista que domina o crescimento econômico, a disputa política e, mesmo, a prática jurídica atual, à luz de novas bases éticas e filosóficas da justiça ecológica e climática. Essa nova concepção tem de incorporar os deveres de universalização, a fórmula da humanidade e o reino dos fins (Kant), inclusive estendido para a vida não humana; a ideia de sociedade organizada como um sistema equitativo de cooperação entre pessoas livres e iguais, governada por princípios básicos de justiça eleitos em condições equitativas, notadamente o princípio da diferença (Rawls); e a noção de desenvolvimento como expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam (Sen).

²⁷ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. *Direito Constitucional Ecológico*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 82.

²⁸ SCHLOSBERG, David. *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. New York: Oxford University Press, 2007. p. 5 e 8.

²⁹ A respeito, salienta Schlosberg: “Participatory parity for nature and political participation of the nonhuman would not strictly mean votes for animals; the goal is more broadly the recognition of the consideration of the natural world in human decision-making” (SCHLOSBERG, David. *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. New York: Oxford University Press, 2007. p. 158).

Resgatando as ideias iniciais contidas na introdução e no desenvolvimento deste artigo, os (as) operadores (as) do direito – sejam juízes(as), representantes do ministério público, advogados(as) ou defensores (as) públicos – não podem ser usados (as) como “caixa de ressonância de ideias irracionais – negacionistas dos fatos e do saber”, como enfatizado pelo Ministro Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin, reproduzidas na abertura deste texto, condutas que “não passam de biombo para ocultar poderosos e insustentáveis interesses econômicos esposados por adversários dos valores capitais do Estado de Direito Ambiental”.³⁰

Conclusão

Uma nova ética ecológica e climática, que componha os alicerces do Direito enquanto ciência, não admite decisões negacionistas ou comportamentos processuais contraditórios dos juristas na prática (por exemplo: em regra posicionando-se contra o meio ambiente, e pouquíssimas vezes em sua defesa). Ou, o que é pior, quando operadores do direito adotam determinados posicionamentos jurídicos *no law in book*, e outros diametralmente opostos no *law in action* quando envolvidas grandes somas pecuniárias. Em tempos de aquecimento global, de perda da biodiversidade e de aumento das poluições, o fraquejar ético é inaceitável. Estas práticas, por princípios morais e políticos apriorísticos, evidentemente, não podem ser universalizadas para todos os operadores do direito e precisam ser expelidas do campo jurídico até mesmo pelo fenômeno do auto-constrangimento.

Não se pode aceitar igualmente o tratamento das comunidades carentes e da natureza como meros instrumentos (meio) para a obtenção de fins pessoais, políticos e econômicos. Deve-se rejeitar que vantagens conferidas para poucos não beneficiem os mais desfavorecidos (princípio da diferença), entre estes incluída a própria natureza. É de ser repelida a concepção limitada de desenvolvimento meramente econômico, que não leve em conta a expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam e a *ecologia integral*.

Como já se afirmou em outro estudo, no contexto dos conflitos ambientais e climáticos “é usual encontrar um pronunciado desequilíbrio relativo de poderes ou de

³⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 2ª T., AgInt no AREsp n. 2.188.380/SE, rel. Min. Herman Benjamin, j. 6/3/2023.

forças entre as partes”. Não são incomuns, lamentavelmente, “casos em que esse movimento está em sincronia com ações ou omissões de agentes públicos, capturados pelas corporações que deveriam regular, somando seu poder burocrático e político à força econômica e o conhecimento técnico dos poluidores potenciais ou efetivos”. Em tal “conflito manifestamente assimétrico, muitas comunidades diretamente impactadas, a própria sociedade globalmente considerada e as gerações futuras não são apropriadamente escutadas, nem logram defender suficientemente seus interesses”.³¹

A absorção destes novos valores éticos e filosóficos, também reverberados nas Encíclicas *Laudato Si’* e *Fratelli Tutti*, é crucial para que a humanidade consiga transitar para a era do desenvolvimento sustentável e da “ecologização do direito ambiental e climático vigente”³², com a devida participação da sociedade como um todo e dos mais vulneráveis nos complexos processos de tomada de decisão pública e privada. Uma era da economia de baixo carbono, da justiça ecológica, do direito climático, do pertencimento e da expansão das capacidades e liberdades reais que as pessoas e que os demais seres componentes da teia da vida desfrutam.

Enfim, é preciso ter presente a necessidade da constante defesa do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como previsto no art. 225 da Constituição Cidadã. Uma tutela do meio ambiente e do sistema climático estável deve estar despida de nefastas e aparentes contradições éticas e morais, usualmente disfarçadas como defesa de outros interesses supostamente coletivos, mas que, em verdade, representam uma prática de *rent seeking*, pois atendem apenas a interesses econômicos de poucos em detrimento de toda a comunidade da vida cada vez mais vulnerável.

Referências bibliográficas

BECK, Ulrich. *Risikogesellschaft*. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Suhrkamp, Frankfurt am Main 1986.

³¹ MOREIRA, Rafael Martins Costa. *Acordos ambientais e os limites do inegociável*. Londrina: Thoth, 2021. p. 274-275.

³² Como observam Morato Leite e Silveira, é necessária ainda uma “revolução no direito vigente, o qual permitiu e continua permitindo a superutilização da natureza e a destruição das bases naturais da vida”. A teoria do “Estado de Direito Ecológico”, prosseguem os autores, “objetiva o equilíbrio ecológico, buscando não somente a garantia dos direitos humanos, mas também dos direitos próprios da natureza” e introduz “a justiça ecológica como aspecto essencial das políticas e ações voltadas para a proteção da natureza, ao invés de buscar uma abordagem de reparação de danos” (MORATO LEITE, José Rubens; SILVEIRA, Paula Galbiatti. A ecologização do Estado de Direito: uma ruptura ao direito ambiental e ao antropocentrismo vigentes. MORATO LEITE, José Rubens (coord.). *A ecologização do direito ambiental vigente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 101-144. p. 101).

CNBB. *Esvaziar os direitos sociais significa justificar a desigualdade*. Disponível em: <http://www.cnbb.org.br/esvaziar-os-direitos-sociais-significa-justificar-a-desigualdade-disse-o-papa/>. Acesso em: 20.05.2023.

CRUTZEN, Paul J.; STOERMER, Eugene F. The “Anthropocene”. *Global Change Newsletter*, n. 41, mai. 2000, p. 17-18. Disponível em: <http://www.igbp.net/download/18.316f18321323470177580001401/1376383088452/NL41.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2017.

CRUTZEN, Paul, *et al.* The Anthropocene: conceptual and historical perspectives. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 369, p. 842-867, 2011. Disponível em: http://biospherology.com/PDF/Phil_Trans_R_Soc_A_2011_Steffen.pdf. Acesso em: 05 mai. 2017).

DÖRING, Thomas. Alternativen zum umweltschädlichen Wachstum. *Wirtschaftsdienst*, v. 99, issue 7, p. 497-504, 2019.

FENSTERSEIFER, Tiago; Sarlet, Ingo Wolfgang. *Curso de Direito Ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. *Direito Constitucional Ecológico*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

FRANCISCO, Papa. *Carta Encíclica Fratelli Tutti*. Disponível em: https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html Acesso em: 22.05.2023.

FRANCISCO, Papa. *Carta Encíclica Laudato Si'* sobre o cuidado da casa comum. Roma, 24 maio 2015. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html. Acesso em: 22 set. 2020.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Lisboa: Edições 70, 2011.

MORATO LEITE, José Rubens; SILVEIRA, Paula Galbiatti. A ecologização do Estado de Direito: uma ruptura ao direito ambiental e ao antropocentrismo vigentes. MORATO LEITE, José Rubens (coord.). *A ecologização do direito ambiental vigente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 101-144.

MOREIRA, Rafael Martins Costa. *Acordos ambientais e os limites do inegociável*. Londrina: Thoth, 2021.

RAWLS, John. *Justice as Fairness: a Restatement*. Cambridge: Harvard University Press, 2001.

RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

SACHS, Jeffrey. *The Age of Sustainable Development*. New York: Columbia University Press, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SCHLOSBERG, David. *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. New York: Oxford University Press, 2007.

STEFFEN, Will et al. The Anthropocene: conceptual and historical perspectives. *Philosophical Transactions: Mathematical, Physical and Engineering Sciences (Royal Society)*, v. 369 (The Anthropocene: a new epoch of geological time?), n. 1938, p. 849-853, mar. 2011.

SEN, Amartya. *The Idea of Justice*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 2011.

SEN, Amartya. *Development as Freedom*. New York: Random House, 1999.

STIGLITZ, Joseph. *The Price of Inequality: how today's divided society endangers our future*. New York: Norton, 2013.

STOCKHOLM RESILIENCE CENTER. Sustainability Science for Biosphere Stewardship. *Planetary boundaries research*. Disponível em: <http://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>. Acesso em: 13 dez. 2017.

WEDY, Gabriel. *Desenvolvimento sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental*. São Paulo: Saraiva. 2018.

WELCOME TO THE ANHROPOCENE. Disponível em: <http://www.anthropocene.info/>. Acesso em: 23 out. 2020.

28º CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL

18º CONGRESSO DE ESTUDANTES DE DIREITO AMBIENTAL

E-BOOK TESES DE PROFISSIONAIS E ESTUDANTES DE GRADUAÇÃO E DE PÓS-GRADUAÇÃO

