

**Denise Schmitt Siqueira Garcia
Carla Piffer
Adilor Danieli**
(Orgs)

DEBATES SOBRE SUSTENTABILIDADE E GOVERNANÇA AMBIENTAL

Autores

**Adilor Danieli
Aline Soares Velho Corrêa
Andréia Pinto Favero
Bruna Correia Ortiz
Carla Piffer
Daisy Ehrhardt
Daniel Nunes da Silva
Denise Schmitt Siqueira Garcia
Giovana Beatriz Riehs Lucaora
Heloise Siqueira Garcia
Jaime Leônidas Miranda Alves
Jofrey Santos Silva
Jovanir Lopes Dettoni
Juliana Araújo de Mello Canova
Juliana da Motta Bergler Barreto**

**Kassio Gerei dos Santos
Kauana Nunes de Palma
Luana Regina Coelho
Luciano Trierweiler Naschenweng
Luísa Garrozi de Oliveira
Marcio de Vasconcelos Martins
Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza
Natália Carmona Giraldo
Nicole Felisberto Maciel
Oswaldo Agripino de Castro Júnior
Raíssa Martins da Silva
Sabine Müller
Tarcísio de Medeiros
Tiago Teixeira Ghilardi
Úrsula Gonçalves Theodoro de Faria Souza**



CAPES

Programa de Excelência Acadêmica - PROEX

2021



UNIVALI



Universitat d'Alacant



INSTITUTO UNIVERSITARIO DEL AGUA
Y DE LAS CIENCIAS AMBIENTALES

Widener University

Delaware Law School



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PERUGIA



UNIVERSIDAD DE CALDAS
LUMINA SPARGO

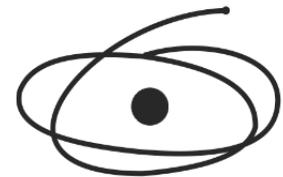
Denise Schmitt Siqueira Garcia
Carla Piffer
Adilor Danieli
(Orgs)

DEBATES SOBRE SUSTENTABILIDADE E GOVERNANÇA AMBIENTAL

Autores

Adilor Danieli
Aline Soares Velho Corrêa
Andréia Pinto Favero
Bruna Correia Ortiz
Carla Piffer
Daisy Ehrhardt
Daniel Nunes da Silva
Denise Schmitt Siqueira Garcia
Giovana Beatriz Riehs Lucaora
Heloise Siqueira Garcia
Jaime Leônidas Miranda Alves
Jofrey Santos Silva
Jovanir Lopes Dettoni
Juliana Araújo de Mello Canova
Juliana da Motta Bergler Barreto

Kassio Gerei dos Santos
Kauana Nunes de Palma
Luana Regina Coelho
Luciano Trierweiler Naschenweng
Luísa Garrozi de Oliveira
Marcio de Vasconcelos Martins
Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza
Natália Carmona Giraldo
Nicole Felisberto Maciel
Osvaldo Agripino de Castro Júnior
Raíssa Martins da Silva
Sabine Müller
Tarcísio de Medeiros
Tiago Teixeira Ghilardi
Úrsula Gonçalves Theodoro de Faria Souza



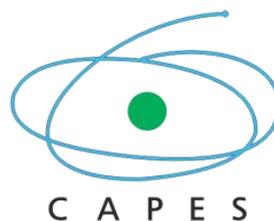
C A P E S

Programa de Excelência Acadêmica - PROEX

2021

PÁGINA DE REGISTRO DE APOIO E FOMENTO

Essa obra tem apoio institucional Projeto de Pesquisa Internacional GOVERNANÇA, CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE – Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI (Brasil); Universidade de Perugia (Itália); Universidade de Alicante (Espanha); Instituto Universitários de Águas e Ciências Ambientais – IUACA – Universidade de Alicante (Espanha); Delaware Law School/Widener University – (USA) e Universidad de Caldas – Colombia.



Programa de Excelência Acadêmica - PROEX



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PERUGIA

Widener University  1821
Delaware Law School



Reitor

Valdir Cechinel Filho

Vice-Reitor de Graduação e Desenvolvimento**Institucional**

Carlos Alberto Tomelin

Vice-Reitor de Extensão e Assuntos**Comunitários**

José Carlos Machado

Vice-Reitor de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação

Rogério Corrêa

Organizadores

Denise Schmitt Siqueira Garcia

Carla Piffer

Adilor Danieli

Autores

Adilor Danieli

Aline Soares Velho Corrêa

Andréia Pinto Favero

Bruna Correia Ortiz

Carla Piffer

Daisy Ehrhardt

Daniel Nunes da Silva

Denise Schmitt Siqueira Garcia

Giovana Beatriz Riehs Lucaora

Heloise Siqueira Garcia

Jaime Leônidas Miranda Alves

Jofrey Santos Silva

Jovanir Lopes Dettoni

Juliana Araújo de Mello Canova

Juliana da Motta Bergler Barreto

Kassio Gerei dos Santos

Kauana Nunes de Palma

Luana Regina Coelho

Luciano Trierweiller Naschenweng

Luísa Garrozi de Oliveira

Marcio de Vasconcelos Martins

Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza

Natália Carmona Giraldo

Nicole Felisberto Maciel

Oswaldo Agripino de Castro Júnior

Raíssa Martins da Silva

Sabine Müller

Tarcísio de Medeiros

Tiago Teixeira Ghilardi

Úrsula Gonçalves Theodoro de Faria Souza

Diagramação

Kassio Gerei dos Santos

Revisão

Denise Schmitt Siqueira Garcia

Capa e foto Capa

Alexandre Zarske de Mello

Comitê Editorial E-books/PPCJ**Presidente**

Dr. Alexandre Morais da Rosa

Diretor Executivo

Alexandre Zarske de Mello

Membros

Dr. Bruno Smolarek (UNIPAR)

Dra. Flávia Novera Loureiro
(UMINHO/PORTUGAL)

Dr. Daniele Porena (UNIPG/ITÁLIA)

Dr. Pedro Jose Femenia Lopez (UA/ESPANHA)

Dr. Javier Gonzaga V. Hernandez
(UCALDAS/COLÔMBIA)

Dr. Clovis Demarchi (UNIVALI)

Dr. José Everton da Silva (UNIVALI)

Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UNIVALI)

Dr. Márcio Ricardo Staffen (UNIVALI)

Dr. Sérgio Ricardo F. de Aquino (UPF)

Créditos

Este e-book foi possível por conta do Comitê Editorial E-books/PPCJ composta pelos Professores Doutores: Paulo Márcio Cruz e Alexandre Morais da Rosa e pelo Diretor Executivo Alexandre Zarske de Mello.

Financiamento

Este livro só se fez possível devido ao financiamento concedido pela COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES – CAPES/MEC, através do Programa de Excelência Acadêmica – PROEX.

Endereço

Rua Uruguai nº 458 - Centro - CEP: 88302-901
Itajaí - SC – Brasil - Bloco D1 – Sala 419
Telefone: (47) 3341-7880

FICHA CATALOGRÁFICA

D35 Debates sobre sustentabilidade e governança ambiental [recurso eletrônico] / Denise Schmitt Siqueira Gracia, Carla Piffer, Adilor Danieli (Orgs) - Itajaí : Ed. da Univali, 2021.

Livro eletrônico.

Modo de acesso: World Wide Web: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>

Inclui bibliografias

Vários autores

ISBN 978-65-87582-35-1 (e-book)

Apoio e Fomento: Univali; Universidade de Perugia (Itália); Universidade de Alicante (Espanha); Instituto Universitários de Águas e Ciências Ambientais – IUACA – Universidade de Alicante (Espanha); Delaware Law School/Widner University – (USA) e Universidad de Caldas – Colombia.

1. Cidades sustentáveis. 2. Direito notarial e registral. 3. Pobreza. 5. Recursos hídricos. 6. Educação. I. Gracia, Denise Schmitt Siqueira. II. Piffer, Carla. III. Danieli, Adilor. IV. Título.

CDU: 349.6

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Comunitária da Univali Campus Itajaí

APRESENTAÇÃO

Os Cursos de Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Universidade do Vale do Itajaí possuem como característica intrínseca a produção científica de qualidade corroborada sempre que possível com a internacionalização, de modo que a troca de conhecimento entre as teorias estudadas no Programa possam ser ventiladas em programas de instituições não só Nacionais como Internacionais, pois acredita-se que essa troca possibilita o engrandecimento e maior disseminação do conhecimento jurídico.

Desta forma, as produções realizadas nos cursos buscam sempre o aprimoramento científico de conteúdos de relevância mundial, como é o caso da linha de pesquisa “Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade”, que foi o norte dos estudos científicos que compõem a presente obra.

A ideia da produção deste e-book surgiu das relevantes discussões propostas pela disciplina “Governança Transnacional e Sustentabilidade”, ministrada no programa de Mestrado em Ciências Jurídicas da Univali. Assim, os temas abordados giram em torno das transformações ocorridas no meio ambiente, diante do paradoxo da Governança, da Transnacionalidade e da Sustentabilidade.

A obra é composta por artigos de docentes e discentes do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Universidade do Vale do Itajaí e aborda questões variadas, como cidades sustentáveis, serviços notariais, desigualdades, pobreza, recursos hídricos, educação, além de questões relacionadas à Pandemia da Covid-19 e de outros assuntos correlacionados às categorias centrais da disciplina, buscando refletir todas as características intrínsecas buscadas pelo Programa e vem contribuir para a pesquisa científica nacional e internacional na temática concernente à Governança, Transnacionalidade e Sustentabilidade

Importante frisar que as pesquisas que embasaram esta obra, bem como o seu resultado desta, não seriam possíveis sem o **fomento** da CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior através do Programa de Excelência Acadêmica (Proex).

O resultado do e-book nos deixou extremamente felizes e honrados, desejando que os estudos repercutam no mundo acadêmico incentivando o aprofundamento sobre os temas que compõem a presente obra.

Ótima leitura a todos!

Itajaí – SC, agosto de 2021.

Denise Schmitt Siqueira Garcia, Carla Piffer e Adilor Danieli

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	4
A IMPORTÂNCIA DO PLANO DIRETOR NO DESENVOLVIMENTO.....	7
DE UMA CIDADE AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL.....	7
Aline Soares Velho Corrêa.....	7
Denise Schmitt Siqueira Garcia.....	7
ATUAÇÃO NOTARIAL NO CONTEXTO TRANSNACIONAL	20
Carla Piffer	20
Daisy Ehrhardt	20
A TUTELA DOS RECURSOS HÍDRICOS NO DIREITO AMBIENTAL TRANSNACIONAL.....	37
Marcio de Vasconcelos Martins	37
Sandra Mazzer Martins	37
ENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL E DIREITO À EDUCAÇÃO: INSTRUMENTOS EFICIENTES PARA MINORAR A EXCLUSÃO SOCIAL	55
Andréia Pinto Favero	55
GOBERNANZA Y SUSTENTABILIDAD, UN IMPACTO A NIVEL MUNDIAL.....	67
Natalia Carmona Giraldo.....	67
ÁGUAS DE REÚSO: INTERSECÇÕES E EXPERIÊNCIAS ENTRE BRASIL E ESPANHA.....	87
Adilor Danieli	87
Denise Schmitt Siqueira Garcia.....	87
CARACTERÍSTICAS E CLASSIFICAÇÕES DO DANO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DOUTRINÁRIA E NORMATIVA E SEU EFEITO TRANSFRONTEIRIÇO	107
Luciano Trierweiller Naschenweng.....	107
BOA GOVERNANÇA: A RACIONALIZAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS PROVENIENTE DA DESJUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA.....	127
Bruna Correia Ortiz	127
A DIMENSÃO SOCIAL DA SUSTENTABILIDADE E OS IMPACTOS AMBIENTAIS DA POBREZA	141
Luana Regina Coelho.....	141
Heloise Siqueira Garcia.....	141
A ATUAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR CATARINENSE E PROTEÇÃO AMBIENTAL: A EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO VIA PARA UM NOVO PARADIGMA ÉTICO SUSTENTÁVEL.....	155
Adilor Danieli	155
Jofrey Santos Silva	155
Daniel Nunes da Silva	155
EXPECTATIVAS DE INVESTIMENTO EM PRODUÇÃO DE FITOTERÁPICOS NO CENÁRIO PÓS-PANDEMIA NO BRASIL	177
Denise Schmitt Siqueira Garcia.....	177
Juliana da Motta Bergler Barreto	177
Nicole Felisberto Maciel	177

COMPLEXO RIO MADEIRA: DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E CONDIÇÃO DE VIDA DA POPULAÇÃO DE PORTO VELHO	187
Denise Schmitt Siqueira Garcia.....	187
Jovanir Lopes Dettoni.....	187
Úrsula Gonçalves Theodoro de Faria Souza	187
A DIMENSÃO AMBIENTAL DA SUSTENTABILIDADE E O MOVIMENTO VEGANO: A REDUÇÃO DO CONSUMO DE CARNE COMO INSTRUMENTO DE CONSTRUÇÃO DE UM MEIO AMBIENTE SUSTENTÁVEL.....	207
Heloise Siqueira Garcia.....	207
Giovana Beatriz Riehs Lucaora.....	207
Juliana Araújo De Mello Canova	207
IMPLICAÇÕES ENTRE DESIGUALDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ANÁLISE A PARTIR DA DIMENSÃO SOCIAL DA SUSTENTABILIDADE.....	228
Heloise Siqueira Garcia.....	228
Kassio Gerei dos Santos	228
Tiago Teixeira Ghilardi.....	228
EXERCÍCIO DAS LIBERDADES DE COMUNICAÇÃO NAS MÍDIAS SOCIAIS.....	245
Kauana Nunes de Palma	245
A POSSIBILIDADE JURÍDICA DE BARREIRAS MUNICIPAIS DURANTE A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS	261
Luísa Garrozi de Oliveira.....	261
AS MULTIDIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE NO CASO POVOS KALIÑA E LOKONO VS. SURINAME	276
Jaime Leônidas Miranda Alves	276
Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza	276
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUSTENTABILIDADE: UM ESTUDO DO MODELO DE CONTRATAÇÃO PARA ABASTECIMENTO DA FROTA DE VEÍCULOS DO EXECUTIVO ESTADUAL DE SANTA CATARINA.....	296
Giglione Edite Zanela Maia	296
Raíssa Martins da Silva.....	296
SUSTENTABILIDADE DA CABOTAGEM	313
Sabine Mara Müller Souto	313
Osvaldo Agripino de Castro Júnior.....	313
A SUSTENTABILIDADE COMO INSUMO ESSENCIAL PARA A ATIVIDADE EMPRESARIAL E A GERAÇÃO DE CRÉDITO DE PIS E COFINS	329
Tarcísio de Medeiros	329

A IMPORTÂNCIA DO PLANO DIRETOR NO DESENVOLVIMENTO DE UMA CIDADE AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL

Aline Soares Velho Corrêa¹

Denise Schmitt Siqueira Garcia²

INTRODUÇÃO

A Lei 10.257/2001³ – Estatuto da Cidade, estabelece que a política relacionada ao desenvolvimento urbano, visa promover ordem, no tocante a funções sociais e propriedades urbanas, tendo para isso, como principal instrumento, o plano diretor, estabelecendo também, que este deve estar integrado ao planejamento municipal, sendo uma ferramenta obrigatória para cidades com número de habitantes acima de vinte mil pessoas, bem como regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as quais pretende-se empregar como setores turísticos ou imobiliários, que podem trazer impactos ambientais.

Define-se plano diretor, de acordo com Monteiro,⁴ como “[...] um conjunto de medidas, que concilia o desenvolvimento econômico-social de uma cidade, com a preservação e proteção ambiental”, tendo em vista que tais medidas precisam ser bem avaliadas, no sentido de que se transformem em diretrizes para as ações delineadas no plano diretor.

Assim, o objeto do presente trabalho é o plano diretor e a sustentabilidade ambiental, tendo como objetivo geral, demonstrar a importância do plano diretor para a sustentabilidade ambiental de uma cidade, e os objetivos específicos estão assim elencados: discorrer sobre aspectos gerais do

¹ Advogada; Mestranda em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI; Especialista em Direito Sistemico pelo Instituto Nacional de Perícias e Ciências Forenses (2020); Especialista em Direito Imobiliário, Registral e Notarial pela faculdade Avantis (2018); Especialista em Gestão pela Faculdade Sinergia (2008); Presidente da Comissão de Direito Sistemico da OAB, subseção de Navegantes/SC (Gestão 2019-2021); Delegada da Caixa de Assistência dos Advogados de Santa Catarina – CAASC (Gestão 2019-2021); Facilitadora Sistemica em Constelação Familiar; E-mail: adv.alinesoares@gmail.com.

² Doutora pela Universidade de Alicante na Espanha. Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI – PPCJ. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade de Alicante – Espanha. Mestre em Ciência Jurídica. Especialista em Direito Processual Civil. Membro do grupo de pesquisa “Estado, Direito Ambiental, Transnacionalidade”. Pesquisadora do projeto de pesquisa aprovado no CNPq intitulado: “Análise comparada dos limites e das possibilidades da Avaliação Ambiental Estratégica e sua efetivação com vistas a contribuir para uma melhor gestão ambiental da atividade portuária no Brasil e na Espanha” e do projeto de pesquisa aprovado pelo Conselho Nacional de Justiça intitulado: “Juizados Especiais, Turmas Recursais e Turmas de Uniformização da Justiça Federal: Os 10 anos dos Juizados Especiais Federais e os principais problemas no processo de revisão das decisões judiciais”. Advogada. E-mail: denisegarcia@univali.br

³ BRASIL. Lei 10257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001, art. 41, II, III, IV e V. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 27 jan. 2021.

⁴ MONTEIRO, Yara Darcy Police. **Subsídios para a elaboração do plano diretor**. São Paulo: CEPAM, 1990, p.13.

plano diretor, apresentar a função ambiental do plano diretor, e discutir de que forma o plano diretor pode contribuir para o desenvolvimento sustentável de uma cidade.

Nesse contexto, o problema da pesquisa é qual a importância do Plano Diretor em relação a sustentabilidade ambiental de uma cidade?

O artigo mostra-se importante, no sentido de que atualmente, tem havido um grande desrespeito, no que se refere a preservação da natureza, quando o assunto é a expansão urbana das cidades brasileiras, e instrumentos como o plano diretor, pode promover um alinhamento entre o desenvolvimento urbano e a preservação do meio ambiente.

A relevância do estudo, se encontra também, na disponibilidade de conhecimentos que o mesmo possibilitará, cujos se mostram de grande importância no universo acadêmico, bem como entre os profissionais de Direito, haja vista que muitas questões jurídicas se relacionam com o planejamento de uma cidade, sendo possível que, na elaboração de um plano diretor, estas legislações se inclinem a favor da sustentabilidade ambiental, fomentando uma mudança de visão, do qual a ampliação do espaço urbano e os interesses socioeconômicos, possam caminhar de mãos dadas com a preservação do meio ambiente.

O estudo se encontra dividido em três capítulos: No primeiro capítulo apresenta-se as considerações iniciais sobre o tema, a partir da introdução, que esclarece o objeto de estudo, bem como os objetivos geral e específicos e a importância do trabalho. No segundo, discorre sobre a revisão da bibliografia do tema de pesquisa, estando delimitada, inicialmente, pela apresentação de aspectos gerais ligados ao plano diretor, passando-se para exposições discernentes a função ambiental deste instrumento, e posteriormente, elencando as contribuições que esta ferramenta pode trazer ao desenvolvimento sustentável de uma cidade. O terceiro capítulo trata da contribuição do plano diretor para o desenvolvimento sustentável da cidade, e ao final discorre as considerações finais, com as principais conclusões do artigo, finalizando-se com as referências das fontes citadas.

A metodologia aplicada tem por base o método indutivo por meio da pesquisa bibliográfica para o desenvolvimento do presente artigo. Quanto à Coleta de dados compreende o método cartesiano, empregando-se as técnicas da categoria, do referente, dos conceitos operacionais da pesquisa bibliográfica, de forma a contribuir para objetivo geral desta pesquisa.

1. PLANO DIRETOR: ASPECTOS GERAIS

O plano diretor, também conhecido como planejamento urbano, é um projeto elaborado em

conjunto entre o município e a sociedade, sendo ele o principal instrumento da política urbana brasileira que consiste em planejamento da cidade no que tange aos seus aspectos físico-territoriais, e suas bases de planejamento estão estabelecidas na Constituição Federal e na Lei 10.257/2001 conhecida como Estatuto da Cidade.

O papel principal do Plano Diretor para uma cidade é garantir o bem-estar geral de todos, a fim de proteger o meio ambiente, validando o desenvolvimento sustentável da cidade contribuindo dessa maneira em melhorar a qualidade de vida das pessoas e do planeta.

Segundo Fiorillo; Ferreira e Dodd⁵, os recursos naturais do planeta são finitos, não sendo admissível que as empresas, bem como as pessoas, de forma geral, sejam insensíveis a esta realidade, o qual se deve buscar uma convivência em harmonia entre o meio ambiente e as pessoas, não permitindo que o desenvolvimento leve agressões a natureza, necessitando este crescimento ser planejado para que os recursos naturais não sejam esgotados e o meio ambiente seja preservado.

Assim, observa-se que o plano diretor de um município, deve estabelecer exigências às propriedades, sendo uma ferramenta que propicia mais racionalidade à expansão urbana, a partir de um planejamento e diretrizes que não impactem na qualidade de vida dos munícipes, englobando todo o município, o que é importante, pois, principalmente as áreas periféricas da cidade e as zonas rurais devem ser protegidas, visando a preservação da natureza.

Para Monteiro; Zazzetta e Araujo Júnior⁶, as práticas que resultam em uma melhor gestão de uma cidade, dão um reforço a concepção de desenvolvimento sustentável, onde o espaço urbano possa se desenvolver com base nesta concepção, para que a população possa ter uma vida saudável.

Ao proferir-se sobre o plano diretor, Monteiro⁷ destaca que este documento é um guia, para que os gestores tomem decisões de curto ou longo prazo, em relação aos problemas da cidade, estabelecendo metas e objetivos, conforme os recursos humanos e financeiros disponíveis, uma vez que o plano diretor deve promover diretrizes orçamentárias, com base na realidade de cada município, devendo ser elaborado por uma equipe especializada, pois deve ser formado por regulamentos e normas jurídicas, bem como por plantas de engenharia e orientações técnicas, dispondo também de uma dimensão política, no sentido de que podem ser incluídas propostas de

⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques; DODD JUNIOR, Merrick. A empresa de benefícios em face do direito empresarial ambiental brasileiro. *Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica*, 2021, v.26, n.1, p. 41.

⁶ MONTEIRO, Luzia Cristina Antoniossi; ZAZZETTA, Marisa Silvana; ARAUJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. Sustentabilidade: relação entre espaço urbano e envelhecimento ativo. *Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica*, 2015, v.20, n.1, p. 119.

⁷ MONTEIRO, Yara Darcy Police. *Subsídios para a elaboração do plano diretor*. São Paulo: CEPAM, 1990, p.11.

autores políticos em sua elaboração.

Contudo, o plano diretor é uma das ferramentas mais importantes para o planejamento de uma cidade, contudo deve ser bem elaborado observado as necessidades apresentada pelo município, contemplando estratégias e medidas que visam ordenar o desenvolvimento urbano da cidade de forma adequada e consciente com ênfase no desenvolvimento sustentável que atenda as necessidades da população e preocupe-se com o meio ambiente, o que conseqüentemente proporcionará mais qualidade de vida aos seres e proporcionará um crescimento econômico saudável.

Neste contexto, constata-se que o plano diretor não é simplesmente um plano de zoneamento e ocupação do solo, ainda que estes fatores façam parte, pois trata-se de um documento mais abrangente, que visa trazer soluções para os problemas da cidade, nas mais variadas áreas como: transporte, saneamento básico, saúde, formas de lidar com enchentes, poluição de águas, habitação, desenvolvimento socioeconômico, entre outros, estando previsto na Constituição Federal de 1988,⁸ em seu art. 182, Parágrafos 1º ao 4º e incisos I ao III e art. 183, Parágrafos 1º ao 3º, conforme segue:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º. A propriedade urbana, cumpre sua função social, quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor.

§ 3º. As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 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.

⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Capítulo II. Da Política Urbana. Título VII. Da Ordem Econômica e Financeira. Arts. 182 e 183. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 26 Jan. 2021.

Art. 183. Aquele que possuir como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º. O título de domínio e a concessão de uso, serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º. Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Nota-se que o plano diretor está em consonância com o que estabelece a Constituição Federal de 1988,⁹ em seu art. 5º, inciso XXIII, dando à propriedade, uma função social, a qual possibilita maior bem-estar aos munícipes, ao serem bloqueadas ocupações de locais impróprios para habitação, quando se reduzem os imóveis não ocupados, bem como quando se garante que o patrimônio cultural e ambiental seja preservado, ou estabeleça a possibilidade da usucapião.

Assim, como salienta Felipe,¹⁰ o plano diretor:

[...]nos termos dados pela Constituição Federal junto com o Estatuto da Cidade, quando bem elaborado e implementado, é o instrumento principal para a minimização das desigualdades urbanas, das irregularidades fundiárias, da segregação socioespacial e da degradação ambiental.

Neste sentido, observa-se a relação que o plano diretor de uma cidade apresenta, no que diz respeito a preservação do meio ambiente, sendo que na sequência do presente estudo, passa-se a discorrer sobre a função ambiental do plano diretor.

2. A FUNÇÃO AMBIENTAL DO PLANO DIRETOR

Nas palavras de Monteiro; Zazzetta e Araujo Júnior¹¹, a temática do espaço urbano no Brasil tem sido bastante discutida, pois envolve muitas demandas e desafios, tanto aos gestores, quanto às pessoas, onde cerca da metade da população do mundo vive, atualmente, nas cidades, e as estimativas não são modestas, pois com o crescimento da população, as cidades deverão se tornar cada vez mais populosas.

O plano diretor apresenta uma função ambiental de grande relevância para a cidade e bem-estar social, o que repercute na saúde da população, sendo de acordo com pesquisas até 2050 o

⁹ **Art. 5º.** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXIII - a propriedade atenderá a sua função social (BRASIL, 1988).

¹⁰ FELIPE, Andressa Sarita. Cidades inteligentes e sustentáveis: uma análise de planos diretores de municípios brasileiros selecionados. 2020. 90f. (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação. Pato Branco: Universidade Tecnológica do Paraná, 2020, p.34.

¹¹ MONTEIRO, Luzia Cristina Antoniossi; ZAZZETTA, Marisa Silvana; ARAUJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. **Sustentabilidade: relação entre espaço urbano e envelhecimento ativo.** Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica, 2015, v.20, n.1, p. 118.

aumento populacional urbano mundial será exorbitante ao ponto de colocar em risco a vida do planeta, visto que o crescimento desordenado contribui diretamente para a degradação do meio ambiente e contribui com a desigualdade social em todos os sentidos, trazendo prejuízos de grande proporção para a sustentabilidade, conforme destaca Souza e Albino¹²:

A Organização das Nações Unidas (ONU), afirmou, em relatório publicado em 2014, que construir cidades sustentáveis seria um dos maiores desafios, já que estimou que a contínua urbanização e o crescimento geral da população farão com que quase 2,5 bilhões de novas pessoas passem a viver em áreas urbanas em 2050, áreas essas que abarcarão mais de 6 bilhões de habitantes dos 9,6 bilhões previstos para a referida data.

Dessa maneira, segundo Alva,¹³ existe, atualmente, uma urgência, no sentido de que a sustentabilidade ambiental seja vista como essencial, para que seja interrompido o processo de degradação da natureza, que ocorre nas principais cidades brasileiras, advindas da ampliação das áreas habitadas sem o planejamento urbano necessário, sendo incluída a sustentabilidade ambiental nas decisões de gestores que tratam destas questões.

Assim, como aponta Felipe,¹⁴ o plano diretor “[...] é o instrumento básico para a política de desenvolvimento e da expansão urbana, objetivando a definição da função social da cidade e da propriedade urbana”, sendo que a partir dele, podem ser assegurados direitos como moradia digna e acesso a serviços essenciais como água, esgoto e coleta de resíduos sólidos, os quais, quando não aplicados corretamente, podem trazer danos ao meio ambiente e conseqüentemente à saúde da população.

Neste contexto, destaca o entendimento de Walvis:¹⁵

O planejamento urbano encerra a ideia de uma ação prolongada no tempo. Portanto, em tese, a planificação sobrevive aos governos, que são periódicos, efêmeros e parciais. Não por outra razão, o legislador elegeu situações em que as cidades devem fazer seu planejamento, mediante um processo orientado por técnicos, e debatido com toda a população e aprovado pela Câmara de Vereadores.

Dessa maneira, insere-se o plano diretor, como um instrumento essencial de planejamento, que a partir de suas peculiaridades, pode adquirir uma função ambiental, pois é a partir deste, que

¹² SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; ALBINO, Priscilla Linhares. **Cidades Sustentáveis: Limites e possibilidades conceituais e regulatórios**. Revista de Direito e Sustentabilidade, 2018, v. 4, n. 1, p. 100.

¹³ ALVA, Eduardo Neira. **Desenvolvimento sustentável e metabolismo urbano: metrópoles (in)sustentáveis**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997, p.8.

¹⁴ SANTOS JUNIOR, Orlando; MONTANDON, Daniel. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. In: FELIPE, Andressa Sarita. **Cidades inteligentes e sustentáveis: uma análise de planos diretores de municípios brasileiros selecionados**. 2020. 90f. (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação. Pato Branco: Universidade Tecnológica do Paraná, 2020, p.14.

¹⁵ WALVIS, Célia Mariza de Oliveira. **Planejamento urbano e sustentabilidade ambiental assegurados pelo plano diretor das cidades**. 2009. 23f. (Tese de Mestrado) – Congresso Nacional de Procuradores do Estado. Fortaleza, 2009, p.17.

uma cidade estabelece sua política de desenvolvimento, ordenando sua expansão urbana, a qual sem planejamento, pode trazer mitigações ambientais, principalmente em áreas da periferia e zonas rurais.

Ao refletir sobre a função ambiental do plano diretor, Lima¹⁶ refere que, por se tratar do principal instrumento de planejamento urbano, este integra e articula políticas de habitação, saneamento e meio ambiente. Também incorpora temas do Estatuto da Cidade, como parcelamentos compulsórios, zoneamento ou macrozoneamento, áreas de interesse social, impactos de vizinhanças, outorga do direito de construir, concessão de uso especial de moradia, desapropriações, e demais itens, que evidenciam um diálogo entre o desenvolvimento urbano e as dinâmicas ambientais, vinculando as políticas de ordenamento do território, com a questão ambiental, principalmente em relação a gestão de recursos hídricos e licenciamento ambiental, para construções que trazem grandes impactos ao meio ambiente.

A respeito do Estatuto da Cidade, comentam Bertoncini e Kohler¹⁷ que:

A Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) foi editada, com o desiderato de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Esse diploma legal, estabeleceu as diretrizes gerais e objetivos da política urbana, que visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Entendemos por funções sociais da cidade, aquelas ligadas à habitação, à saúde, à educação, ao trabalho, à circulação e à recreação. Por sua vez, a função social da propriedade diz respeito ao uso e à ocupação do solo.

Para Rogers,¹⁸ uma vez que a ocupação do solo e o zoneamento da área urbana resultam em impactos ambientais, as cidades devem ser entendidas como sistemas ecológicos, para que sejam obtidas mudanças de concepção no desenvolvimento, planejamento e gestão dos municípios, no tocante aos recursos naturais.

Assim, pode-se verificar que o plano diretor apresenta uma função ambiental, ou seja, colabora com a preservação do meio ambiente, uma vez que pode mitigar a degradação da natureza, através de um planejamento eficaz, no tocante a ampliação das áreas habitáveis da cidade, evitando que ocorram ações que trazem danos ao meio ambiente, podendo suas ações se propagarem no tempo, não se restringindo a mandatos temporários de agentes políticos.

¹⁶ LIMA, Júlia. **A questão ambiental no plano diretor do município de Miracema (RJ)**. 2018. 162f. (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação. Campo dos Goytacazes: Universidade Federal Fluminense, 2018, p.44.

¹⁷ BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes; KOHLER, Wellington Luís. **A improbidade administrativa no estatuto da cidade**. Revista NEJ – Eletrônica, 2010, v. 15, n.3, p. 411.

¹⁸ ROGERS, Richard. **Cidades para um pequeno planeta**. 4.ed. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2001, p.13.

3. CONTRIBUIÇÃO DO PLANO DIRETOR PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA CIDADE

Entende-se como desenvolvimento sustentável, segundo Iaquinto,¹⁹ o conjunto de processos e ações para a manutenção e vida no planeta, preservando-se os ecossistemas, com seus elementos físicos, químicos e ecológicos, possibilitando a reprodução da vida e atendendo as necessidades humanas, sendo a busca pela satisfação das necessidades da geração atual, sem que haja comprometimento para a satisfação das necessidades das gerações futuras.

De acordo com a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento,²⁰ da Organização das Nações Unidas (ONU), quando da criação do Relatório de Brundtland em 1987, desenvolvimento sustentável pode ser entendido como:

[...] um processo de transformação, no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional, se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender as necessidades e aspirações humanas.

Por sua vez, de acordo com Lima,²¹ a cidade é o espaço geográfico, no qual são estabelecidas as estruturas administrativas e políticas de um dado agrupamento de pessoas, em um território definido, não sendo apenas um local de produção, mas de domínio e gestão, no que se refere a busca pela primazia social.

Neste contexto, segundo Rogers,²² pode-se considerar que uma cidade é sustentável, a partir do momento em que esta dispõe de capacidade para atender aos seus objetivos ambientais, sociais, econômicos, físicos, políticos e culturais, eis aí a importância de um bom plano diretor.

Seguindo esta linha de pensamento, Felipe,²³ destaca que as cidades sustentáveis, “[...] correspondem a um espaço que contribui para a melhoria da proteção ambiental, do desenvolvimento econômico, e da equidade e bem-estar da sociedade que nele habita”, sendo que a obtenção do desenvolvimento sustentável, ocorre a partir de diversos fatores.

Para Dantas; Ferrer e Bonissoni,²⁴ “[...] a proteção ao meio ambiente, em respaldo a sua conservação ecológica, consiste em direito fundamental que, para encontrar eficácia, é necessário

¹⁹ IAQUINTO, Beatriz Oliveira. **A sustentabilidade e suas dimensões**. Revista da Esmesc, 2018, v.25, n.31, p.160.

²⁰ CMMAD. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988, p.49.

²¹ LIMA, Júlia. **A questão ambiental no plano diretor do município de Miracema (RJ)**. 2018. 162f. (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação. Campo dos Goytacazes: Universidade Federal Fluminense, 2018, p.24.

²² ROGERS, Richard. **Cidades para um pequeno planeta**. 4.ed. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2001, p.167.

²³ FELIPE, Andressa Sarita. **Cidades inteligentes e sustentáveis: uma análise de planos diretores de municípios brasileiros selecionados**. 2020. 90f. (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação. Pato Branco: Universidade Tecnológica do Paraná, 2020, p.12

²⁴ DANTAS, Marcelo Buzaglo; FERRER, Gabriel Real; BONISSONI, Natammy Luana de Aguiar. **O processo de internacionalização da proteção ambiental e dos direitos humanos**. Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica, 2014, v.19, n.4, p. 1352.

adotar um modelo diferente”, no sentido de que haja o crescimento econômico aliado a proteção ambiental

Assim, para se obter um desenvolvimento sustentável em uma cidade, entre outras ações, mostra-se necessário que sejam identificados e controlados os fatores que promovem agressões ao meio ambiente, entendidos como entraves a efetivação de um desenvolvimento sustentável eficaz, bem como potencializados os instrumentos que colaboram para que a preservação dos recursos naturais seja efetivada.

Segundo Walvis,²⁵ um dos fatores que promove a degradação do meio ambiente nas cidades é a ocupação territorial indiscriminada, inerente ao crescente processo de urbanização, onde, devido a exclusão socioeconômica, a parte carente de recursos da população, busca residir em locais afastados, que podem ser protegidos como áreas de preservação, a partir de ocupação irregular, devido à incapacidade financeira em dispor de locais apropriados, com rede de água e esgoto, eletricidade, coleta de lixo, entre outros serviços urbanos essenciais, levando a formação de favelas, loteamentos clandestinos, ou conjuntos habitacionais sem planejamento e estrutura adequada.

Vários problemas junto à população que ocupa áreas irregulares nas cidades, como o descarte incorreto de resíduos sólidos, habitações precárias, acarretando danos à saúde destes indivíduos, diminuição das áreas verdes, a partir de desmates irregulares para abrir espaço para a construção de habitações, falta de saneamento básico, levando a poluição do solo e das águas, bem como enchentes, deslizamentos e outras mazelas, que prejudicam o meio ambiente. (LOPES *et al.*, 2017, p. 146)

A ocupação territorial sem planejamento, leva a diversos problemas, como falta de saneamento básico, levando a poluição das águas, a formação de bolsões de pobreza, que pode resultar no descarte incorreto de lixo no ambiente, prejudicando a fauna, bem como a ocupação indiscriminada do solo, causando a destruição de áreas cobertas por vegetação nativa, entre outros.

Depreende-se dos autores acima mencionados, que a ocupação do território das cidades, sem a devida estrutura e planejamento necessários, se encontra como o principal fator, o qual impede que o desenvolvimento sustentável em uma cidade seja efetivado com sucesso, sendo que esta ocupação irregular, leva a vários problemas, os quais prejudicam o meio ambiente, a saúde e bem-estar das pessoas.

Assim, uma vez apresentados os fatores que resultam em agressões ao meio ambiente,

²⁵ WALVIS, Célia Mariza de Oliveira. **Planejamento urbano e sustentabilidade ambiental assegurados pelo plano diretor das cidades**. 2009. 23f. (Tese de Mestrado) – Congresso Nacional de Procuradores do Estado. Fortaleza, 2009, p.3.

impedindo que seja efetivado o desenvolvimento sustentável, cita-se o plano diretor, como um instrumento que pode contribuir para o desenvolvimento sustentável de uma cidade.

Neste sentido, Lopes *et al.*,²⁶ afirmam que:

A sustentabilidade do aglomerado urbano/metropolitano, em sua componente físico-urbanística, relaciona-se com as seguintes variáveis: a forma de ocupar o território; a disponibilidade de insumos para seu funcionamento; a descarga de resíduos; o grau de mobilidade da população no espaço urbano; a oferta e o atendimento às necessidades da população por moradia, equipamentos sociais e serviços, e a qualidade dos espaços públicos. Deve-se estar atento, pois o avanço da urbanização, representa um problema maior, pela forma de como ocorreu e pela escala e velocidade do mesmo. Dessa forma, as políticas que sustentam o parcelamento, uso e ocupação do solo, e as práticas urbanísticas que viabilizam estas ações, têm papel efetivo na meta de conduzir as cidades no percurso do desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, o século XXI desponta como o século das cidades, uma vez que a busca pelo desenvolvimento sustentável, se tornou a palavra de ordem, do qual se objetiva resolver problemas relacionados a fontes energéticas, obtenção de recursos hídricos e manipulação de resíduos sólidos.

O plano diretor, tem a capacidade de garantir direitos relacionados a moradia e serviços urbanos, proporcionando mais qualidade de vida a população, ajudando na preservação do meio ambiente e contribuindo com o desenvolvimento sustentável da cidade. Mas para que isso ocorra, os gestores precisam, na elaboração deste documento, inserir diretrizes que busquem a sustentabilidade, a partir da melhoria e investimentos nas potencialidades inerentes a cada cidade.

Assim, a contribuição do plano diretor para o desenvolvimento sustentável, reside no fato de que esta ferramenta apresenta diretrizes, as quais têm a capacidade de influência na sustentabilidade ambiental de uma cidade, sendo entendido como plano, por traçar objetivos que precisam ser atingidos em certo tempo, e diretor, uma vez que, obviamente, determina diretrizes em relação ao desenvolvimento urbano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como objeto o plano diretor e a sustentabilidade ambiental, sendo que o objetivo geral foi demonstrar a importância do plano diretor para a sustentabilidade ambiental de uma cidade.

Almejando-se concretizar o objetivo geral, elencou-se como objetivos específicos: (1)

²⁶ LOPES, Wilza Gomes Reis; LIMA, Antônia Jesuíta de; VIANA, Bartira Araújo da Silva; RODRIGUES NETO, Edmundo Ximenes; NOGUEIRA, Rochele Hermenegilda Nunes. **Reflexões sobre o plano diretor como instrumento de gestão em municípios brasileiros**. Geo UERJ, 2017, n.30, p.150.

discorrer sobre aspectos gerais do plano diretor, (2) apresentar a função ambiental do plano diretor, e (3) discutir de que forma o plano diretor pode contribuir para o desenvolvimento sustentável de uma cidade.

Concernente ao primeiro objetivo específico, depreende-se que como aspectos gerais do plano diretor, pode-se dizer que se trata de um documento, que deve incorporar temas do Estatuto das Cidades, Lei 10.257/2001, trazendo exigências no tocante às propriedades, racionalizando e planejando a expansão urbana em todo o município, guiando decisões dos gestores, com metas e objetivos, conforme a realidade financeira e estrutural de cada cidade, devendo ser elaborado por diversos profissionais, como da área de direito, engenharia, política, entre outros, na busca por soluções aos principais problemas da cidade, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e dispõe de respaldo constitucional.

No que diz respeito ao segundo objetivo específico, ligado a apresentar a função ambiental do plano diretor, vê-se que esta função se insere neste documento, a partir do fato de que ele é um instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, definindo a função social da cidade e da propriedade urbana, buscando promover moradias dignas e serviços urbanos, sem os quais, podem ocorrer ocupações irregulares do solo, trazendo problemas que afetam o meio ambiente.

Concomitante ao terceiro objetivo específico, que trouxe à baila a discussão de qual forma o plano diretor pode contribuir para o desenvolvimento sustentável de uma cidade? Dessa maneira, pode-se dizer que esta contribuição advém da prerrogativa de que este instrumento, a partir de suas diretrizes, pode colaborar para que a cidade atenda os objetivos ligados a questão ambiental, bem como a aspectos sociais e econômicos, controlando fatores que resultam em prejuízos para a preservação de recursos naturais.

Desta forma, o estudo atingiu seu objetivo geral, já que a partir da pesquisa bibliográfica realizada, foi possível demonstrar a importância do plano diretor para a sustentabilidade ambiental de uma cidade.

REFERÊNCIAS

ALVA, Eduardo Neira. **Desenvolvimento sustentável e metabolismo urbano: metrópoles (in)sustentáveis**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 26 Jan. 2021.

BRASIL. Lei 10257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 27 Jan. 2021.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes; KOHLER, Wellington Luís. **A improbidade administrativa no Estatuto da Cidade**. Revista NEJ – Eletrônica, 2010, v. 15, n. 3, p. 410-431

DANTAS, Marcelo Buzaglo; FERRER, Gabriel Real; BONISSONI, Natammy Luana de Aguiar. **O processo de internacionalização da proteção ambiental e dos direitos humanos**. Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica, 2014, v. 19, n. 4, p. 1341 – 1363.

FREITAS, Vladimir de Passos. **A constituição federal e a efetividade das normas ambientais**. 3.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques; DODD JUNIOR, Merrick. **A empresa de benefícios em face do direito empresarial ambiental brasileiro**. Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica, 2021, v. 26, n. 1, p.25-49.

FELIPE, Andressa Sarita. **Cidades inteligentes e sustentáveis: uma análise de planos diretores de municípios brasileiros selecionados**. 2020. 90f. (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação. Pato Branco: Universidade Tecnológica do Paraná, 2020.

LIMA, Júlia. **A questão ambiental no plano diretor do município de Miracema (RJ)**. 2018. 162f. (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação. Campo dos Goytacazes: Universidade Federal Fluminense, 2018.

IAQUINTO, Beatriz Oliveira. **A sustentabilidade e suas dimensões**. Revista da Esmesc, 2018, v.25, n.31, p.157-178.

LOPES, Wilza Gomes Reis; LIMA, Antônia Jesuíta de; VIANA, Bartira Araújo da Silva; RODRIGUES NETO, Edmundo Ximenes; NOGUEIRA, Rochele Hermenegilda Nunes. **Reflexões sobre o plano diretor como instrumento de gestão em municípios brasileiros**. Geo UERJ, 2017, n.30, p.145-168.

MONTEIRO, Yara Darcy Police. **Subsídios para a elaboração do plano diretor**. São Paulo: CEPAM, 1990.

MONTEIRO, Luzia Cristina Antoniossi; ZAZZETTA, Marisa Silvana; ARAÚJO JUNIOR, Miguel Etinger de. **Sustentabilidade: relação entre espaço urbano e envelhecimento ativo**. Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica, 2015, v. 20, n. 1, p. 116-145.

ROGERS, Richard. **Cidades para um pequeno planeta**. 4.ed. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2001.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; ALBINO, Priscilla Linhares. **Cidades Sustentáveis: Limites e possibilidades conceituais e regulatórios**. Revista de Direito e Sustentabilidade, 2018, v. 4, n. 1, p. 100.

WALVIS, Célia Mariza de Oliveira. **Planejamento urbano e sustentabilidade ambiental assegurados pelo plano diretor das cidades**. 2009. 23f. (Tese de Mestrado) – Congresso Nacional de Procuradores do Estado. Fortaleza, 2009.

ATUAÇÃO NOTARIAL NO CONTEXTO TRANSNACIONAL

Carla Piffer¹

Daisy Ehrhardt²

INTRODUÇÃO

Cada dia mais, em todos os aspectos, intensifica-se a vida internacional das pessoas, multiplicando-se, a cada minuto, as relações privadas, ou relações de direito privado entre habitantes domiciliados nos mais diversos países, unidos por negócios internacionais, pelo casamento, pela aquisição imobiliária, pelo comércio eletrônico, entre outras hipóteses.

A globalidade³ tem feito com que a concretização de diversos comandos envolvendo o direito internacional privado venha cada vez mais frequentemente, bater às portas dos serviços extrajudiciais que, em velocidade menor, a cada dia incorpora novas funções e novo papel na instrumentalização do direito de acesso à justiça e de concretização dos direitos fundamentais e princípios constitucionais na regulação da vida cotidiana de pessoas em todo o mundo.

Nessa ótica, observar e compreender qual o papel dos notários no âmbito transnacional, é de crucial importância para a compreensão de que, multiplicados diariamente os atos e negócios jurídicos envolvendo particulares de diversos países, surgem novas demandas transnacionais. É este o objetivo central deste escrito.

Para tanto, inicia-se com uma análise da globalização e da transnacionalidade, a fim de rever seus principais conceitos e manifestações. Na sequência, pretende-se discorrer sobre a União Internacional do Notariado, a qual, na condição de organização não governamental, se destina a promover, coordenar e desenvolver a função e as atividades dos notários em todo o mundo. No final, a fim de atrelar a transnacionalidade à atuação notarial, serão tecidos comentários sobre a atuação notarial transnacional a partir do seu papel na circulação internacional de documentos e na

¹ Pós-doutora em Direito pela Universidade de Passo Fundo (UPF), mestre e Doutora em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali) e Doutora em Direito Público pela Università degli Studi di Perugia, Itália. Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Univali, Curso de Mestrado e Doutorado. E-mail: carlapiffer@univali.br.

² Doutoranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Tabela titular do Tabelionato de Notas e Protestos de Porto Belo (SC). E-mail: daisy@tabelionatoportobelo.com.br

³ Segundo BECK, Globalidade significa: Já vivemos há tempos em uma sociedade mundial, ao menos no sentido de que a ideia de espaços isolados se tornou fictícia. Nenhum país, nenhum grupo pode se isolar dos outros. Desta maneira se entrecrocaram as diversas formas econômicas, culturais e políticas, e tudo aquilo que parecia ser evidente, mesmo dentro do modelo ocidental, carece de uma nova legitimação. Em BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo. Respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p.30.

estabilização das relações privadas.

Quanto à Metodologia empregada, utilizou-se do Método Indutivo.

1. GLOBALIZAÇÃO E TRANSNACIONALIDADE

Na atualidade, falar de globalização pressupõe reconhecê-la como um fenômeno que traduz uma complexidade de processos e conexões acontecendo simultaneamente em todo o mundo e considerada em relação a diversas dimensões que geram efeitos diretos na vida cotidiana.

Esse é o pensamento de Giddens⁴:

A globalização não é, portanto, um processo singular, mas um conjunto complexo de processos. E estes operam de uma maneira contraditória ou antagônica. [...] O sociólogo americano Daniel Bell descreve isso muito bem quando diz que a nação se torna não só pequena demais para resolver os grandes problemas, como também grande demais para resolver os pequenos.

Para Beck⁵

[...] pode-se caracterizar o conceito de globalização como um processo ("dialético", diríamos na moda passada) que produz as conexões e os espaços transnacionais e sociais, que revalorizam culturas locais e põem em cena terceiras culturas "um pouco disso, um pouco daquilo, assim vão surgindo as novidades no mundo" (Salman Rushdie). Neste quadro relacional complexo são reformuladas, em três parâmetros, as questões do alcance bem como das fronteiras da globalização já existente: Primeiro: sua extensão no espaço. Segundo: estabilidade no tempo. E terceiro: densidade (social) das redes de comunicação, das conexões e das imagens icônicas.

Cruz e Oliviero⁶ esclarecem:

[...] a globalização indica um fenômeno de progressivo alargamento da esfera das relações sociais até um ponto que potencialmente coincide com o planeta inteiro. Em particular, a globalização significa também interdependência global, por isso modificações substanciais que ocorram em uma parte do planeta têm repercussões também em outro ângulo do próprio planeta, em tempos relativamente breves. Portanto, a globalização produz um conjunto de fenômenos de elevada intensidade e rapidez em escala global, no campo jurídico, econômico, social, cultural e ideológico.

Uma das características deste processo é a grande mobilidade de pessoas que estabelecem novas moradas em diversos lugares de um mundo que já não possui mais fronteiras. Esse movimento reflete uma renúncia parcial à identidade cultural e religiosa que os singulariza em prol de melhores condições de vida e trabalho formando uma nova identidade transnacional agregadora

⁴ GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrole**: o que a globalização está fazendo de nós. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges, 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 23.

⁵ BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo. Respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p.32.

⁶ CRUZ, Paulo Marcio; OLIVIERO, Maurizio (Orgs.) **As trajetórias multidimensionais da globalização**. [recurso eletrônico]. Itajaí, UNIVALI, 2014. p.12. Disponível em <https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Paginas/default.aspx>. Acesso em 01 dez. 2020.

de diferentes culturas.

Essa é a pós-modernidade que substituiu “raízes” por “âncoras” conforme justificado por Bauman⁷, segundo o qual, enquanto as raízes se arrancadas da terra secam e morrem, as âncoras são levantadas de um lugar até serem lançadas em outro. Pode-se dizer que pertencemos aos diversos portos em que lançamos nossas âncoras ao longo da vida e que carregamos nossa natureza no navio que ancoramos, absorvendo e doando de forma contínua e recíproca todas as características e bagagem cultural. Deixamos um pedaço de nós em cada “porto” e levamos conosco um pedaço dos outros.

Para o autor⁸, “[...] nossas interconexões e nossa interdependência já são globais. O que quer que aconteça em um lugar influencia a vida e as oportunidades de vida das pessoas em todos os outros”.

Neste contexto, regular a vida privada de cidadãos diante de inúmeras e diversas legislações nacionais é um desafio que extrapola as regras de direito internacional privado, em diversas áreas, inclusive direito de família, onde novas conexões familiares transnacionais são estabelecidas cada dia em maior número, por exemplo.

Neste contexto, a transnacionalidade se materializa como consequência da globalização enquanto relação que transborda, extrapola os limites nacionais. Piffer⁹ aponta as algumas características deste fenômeno:

A primeira delas seria o conjunto de transformações relativas aos espaços territoriais nacionais que antes eram pensados isoladamente, ou em conjunto com outros somente internacionalmente. As alterações propiciadas pela Globalização deram origem a novas situações, antes não vivenciadas nem pensadas devido à sua abrangência e característica de novo, atualmente circundadas por articulações que diferem do espaço real e não mais atendem a espaços territoriais pré-definidos [...]. Por essa razão, os acontecimentos de hoje são transnacionais porque ocorrem de forma recorrente para além das fronteiras nacionais e requerem um compromisso regular e significativo de todos os participantes.

E a mesma autora conclui¹⁰ “[...] que a Transnacionalidade questiona a todo momento a lógica e eficácia dos modos pré-existentes de representar o pertencimento social, cultural, político e econômico.

⁷ BAUMAN, Zygmunt. **A ética é possível num mundo de consumidores?** Tradução de Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p. 17

⁸ BAUMAN, Zygmunt. **A ética é possível num mundo de consumidores?** p. 21.

⁹ PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e imigração:** a possibilidade de efetivação dos direitos humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia. Tese de Doutorado. Itajaí. UNIVALI, 2014. p.122-123. Disponível em <http://siaibib01.univali.br/pdf/Carla%20Piffer.pdf>. Acesso em 01 dez. 2020.

¹⁰ PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e imigração:** a possibilidade de efetivação dos direitos humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia, p.126.

Sobre a necessidade de regulação além do direito internacional público ou privado, Cruz¹¹ esclarece que se deve pensar em uma nova estratégia de governança transnacional:

A grande diferença qualitativa de uma governança internacional para novas estratégias de governança transnacional estará exatamente na forma de articulação entre o poder local e o global, ou seja, não é possível prescindir da indispensável parceria cooperativa das esferas locais de poder e ao mesmo tempo é necessário multiplicar os esforços locais para a produção dos melhores resultados em escala global [...]. Considerando a amplitude e complexidade das novas demandas, as novas estratégias de governança devem ter como pressupostos: a aproximação entre povos e culturas e a participação consciente e reflexiva do cidadão na gestão política, econômica e social.

Algumas iniciativas neste sentido têm surgido na União Europeia, que aprovou dois regulamentos sobre regimes matrimoniais e sobre os efeitos patrimoniais das uniões registradas, que têm elementos transfronteiriços¹². Os regulamentos procuram aproximar as legislações nacionais diferentes, combinar e compatibilizar o jogo entre elas estabelecendo algumas regras que dizem quando aplicar uma legislação nacional e quando outra, quando alguns tribunais ou autoridades são competentes e quando outras, quando devem admitir como seus próprios documentos os originados no exterior e quando não, com isso ganhando maior segurança jurídica, trocas comerciais, novos negócios, paz social e riqueza.

Outro exemplo de regulamento transfronteiriço no âmbito da União Europeia é a lei de proteção de dados pessoais, chamada GDPR (General Data Protection Regulation) assim justificada¹³:

A rápida evolução tecnológica e a globalização criaram novos desafios em matéria de proteção de dados pessoais. A recolha e a partilha de dados pessoais registaram um aumento significativo. As novas tecnologias permitem às empresas privadas e às entidades públicas a utilização de dados pessoais numa escala sem precedentes no exercício das suas atividades. As pessoas singulares disponibilizam cada vez mais as suas informações pessoais de uma forma pública e global. As novas tecnologias transformaram a economia e a vida social e deverão contribuir para facilitar a livre circulação de dados pessoais na União e a sua transferência para países terceiros e organizações internacionais, assegurando simultaneamente um elevado nível de proteção dos dados pessoais.

O regulamento define o que seja tratamento transfronteiriço de dados, ainda que no âmbito

¹¹ CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico] Paulo Marcio Cruz, Zenildo Bodnar; participação especial Gabriel Real Ferrer. Dados eletrônicos – Itajaí: UNIVALI, 2012. p. 145. Disponível em <https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/Ebook%202012%20GLOBALIZA%C3%87%C3%83O,%20TRANSNACIONALIDADE%20E%20SUSTENTABILIDADE.pdf>. Acesso em 01 dez. 2020.

¹² MOTA, Helena. **Os efeitos patrimoniais do casamento e das uniões de facto registadas no Direito Internacional Privado da União Europeia. Breve análise dos Regulamentos (UE) 2016/1103 e 2016/1104, de 24 de Junho**. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/123299/2/234987.pdf>. Acesso em 01 dez. 2020.

¹³ Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) – Disponível em <https://publications.europa.eu/>. Citação da Razão 6 – Versão em português disponível em <http://www.privacy-regulation.eu/pt/r6.htm> Acesso em 01 dez. 2020

da União Europeia, nos seguintes termos¹⁴:

Tratamento transfronteiriço:

- a) O tratamento de dados pessoais que ocorre no contexto das atividades de estabelecimentos em mais do que um Estado-Membro de um responsável pelo tratamento ou um subcontratante na União, caso o responsável pelo tratamento ou o subcontratante esteja estabelecido em mais do que um Estado-Membro; ou
- b) O tratamento de dados pessoais que ocorre no contexto das atividades de um único estabelecimento de um responsável pelo tratamento ou de um subcontratante, mas que afeta substancialmente, ou é suscetível de afetar substancialmente, titulares de dados em mais do que um Estado-Membro.

Diversos outros exemplos podem ser citados para ilustrar a realidade transnacional, exigindo porém que além de regulamentos editados, surjam também novos atores transnacionais, que potencialmente “[...] podem envolver organizações internacionais, organizações não governamentais, empresas transnacionais, a Igreja, o indivíduo, os movimentos políticos e uma variedade de efetivos e potenciais atores”¹⁵ que ofereçam instrumentos e ferramentas que atendam à essa demanda e que consigam, de alguma forma, atuar em condições integradoras como defende Ribeiro¹⁶:

De fato, a emergência de um novo nível de integração supõe a existência de uma elite que impulsiona a consolidação de condições institucionais e ideológicas apropriadas. O transnacionalismo não é uma exceção. Agentes sociais interessados na transnacionalização do planeta são portadores e promotores deste tipo de visão do mundo. [...] as organizações não-governamentais são agentes coletivos que ilustram perfeitamente este raciocínio. [...] O pragmatismo da formação de redes, do networking, é um instrumento eficaz que redundna na forte habilidade que as ONGs têm de moverem-se de cenários locais, a nacionais, internacionais e transnacionais[...] Sua força vem destas características que as capacitam a fazer frente ao campo político cambiante de forma mais eficiente do que atores políticos tradicionais que, em geral, se encontram limitados pela necessidade de coerência e coesão ideológica, organizativa e política (com os consequentes pesos e investimentos de energia institucional) que atuam como uma identidade externa e qualifica-os enquanto representantes de um segmento, corporação ou de interesses delimitados.

As organizações não governamentais teriam então um papel importante neste âmbito, oferecendo alternativas de regulação que podem contribuir para a homogeneização transnacional de institutos jurídicos e para o surgimento de novos critérios de legitimidade, tendo como característica fundamental a inexistência de espaço territorial nacional.

¹⁴ UE – União Europeia. **Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados**. Disponível em <http://www.privacy-regulation.eu/pt/index.htm> Acesso em 01 dez. 2020.

¹⁵ KAWAMURA, Karlo Koti. **Atores das relações internacionais e o protagonismo das empresas transnacionais: possibilidades e limites dos regimes internacionais como instrumentos de sua regulamentação**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/96176>. Acesso em 01 dez. 2020.

¹⁶ RIBEIRO, Gustavo Lins. **Condição Transnacionalidade**. Série Antropologia, Brasília, v. 223, p. 19/20, 1997. Disponível em: <http://www.dan.unb.br/images/doc/Serie223empdf.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2020.

Neste contexto, exemplos de atores que exercem um papel de regulação transnacional, são os notários e a União Internacional do Notariado, objeto deste estudo.

2. O NOTÁRIO E A UNIÃO INTERNACIONAL DO NOTARIADO

Notário, ou tabelião, é o profissional do Direito, dotado de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial.¹⁷ Na definição de Brandelli, “o notário é um agente público delegado que desempenha uma função pública em caráter privado, não havendo subordinação nem hierarquia em relação ao Estado”. Complementa o autor que há, neste caso, uma fiscalização do Estado-delegante para garantir a boa prestação da função delegada, possuindo os notários, entretanto, independência funcional.¹⁸

O notário desempenha um mister jurídico, privativo dos que têm formação jurídica, assim como o juiz, o promotor de justiça e o advogado. Por exceção e previsão legal, também podem exercer a função de notário aqueles que, tendo mais de 10 anos de exercício em serventia notarial, forem aprovados em concurso público de provas e títulos.¹⁹

Por meio de delegação recebida do Poder Estatal, os notários são “[...] particulares que com o exercício das atividades inerentes a tais funções colaboram com a administração pública, desempenhando funções que caberiam ao Estado”.²⁰

O tabelião, perante a sociedade, tem uma função que o direito lhe impõe. Ao realizar essa função, é que pratica o ato notarial cuja natureza é pública, regrada pelos princípios de direito administrativo do gênero, porém, de direito notarial propriamente. Por outras palavras, o tabelião pratica atos peculiares ao ofício público que exerce, regrados por normas jurídicas próprias, subsidiado por outras de direito administrativo.²¹

Gaiger Ferreira²² pondera a respeito dos planos de atuação, ou planos de atenção do notário, todos de igual importância, acreditando que deve o notário, no exercício de sua função, observar igualmente as perspectivas do plano individual, do plano do Estado e do plano da sociedade – para que possa, ao enfrentar paradoxo entre eles, sopesá-los e definir qual dos planos merece ser privilegiado diante da situação fática.

¹⁷ BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Lei dos notários e registradores. Artigo 3º. Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em 01 dez. 2020

¹⁸ BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p.83

¹⁹ BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**, p.86

²⁰ SANDER, Tatiane. **Atividade notarial como função de justiça preventiva**. São Leopoldo: Oikos, 2005, p.38.

²¹ SANDER, Tatiane. **Atividade notarial como função de justiça preventiva**, p. 39.

²² FERREIRA. Paulo Roberto Gaiger. O segredo profissional do notário no Brasil. In **Revista de direito notarial**. Ano 1. n. 1. Jul-Set/2009. p. 27.

No plano individual, a atuação do notário deve voltar-se à segurança jurídica da vida privada, qualificando juridicamente a vontade das partes e elegendo o instrumento público adequado, após ouvir e investigar todos os aspectos envolvidos, orientando de forma imparcial sobre a consequência das decisões tomadas e dos negócios realizados.²³

Em face do Estado, o notário é seu agente, por meio da dação da fé pública. Por ela, o Estado tem a certeza do fiel cumprimento das leis e dispõe de eficaz e responsável fiscal de tributos devidos e, assim, o atendimento notarial é, para o Estado, eficaz por seu aspecto jurídico e econômico. “A intervenção de um profissional do direito com plena especialização e foco no serviço que realiza evita nulidades e falsidades dos atos jurídicos privados, barateando a administração da justiça”.²⁴

No plano da sociedade o notário colabora para a consecução e eficácia dos direitos de cada um e de todos, está a serviço da cidadania, do indivíduo integrado à sociedade de modo produtivo, operando atos jurídicos cuja eficácia gera riquezas que levam ao desenvolvimento global.

Como profissional imparcial, é imprescindível para a inclusão social, além de servir de repositório dos atos da vida privada, em uma sequência de momentos da vida que constituem e retratam a história do grupo social.²⁵

Outro aspecto de fundamental importância no que se refere à atuação notarial diz respeito ao sistema jurídico no qual esteja inserido o ato ou instrumento notarial sendo que o Brasil adota o modelo de notariado do tipo latino, ou romano-germânico.

O sistema romano-germânico é o sistema jurídico mais disseminado no mundo, baseado no direito romano, tal como interpretado pelos glosadores a partir do século XI e sistematizado pelo fenômeno da codificação do direito, a partir do século XVIII. Pertencem à família romano-germânica os direitos de toda a América Latina, de toda a Europa continental, de quase toda a Ásia (exceto partes do Oriente Médio) e de cerca de metade da África.

Em diversos países de tradição romano-germânica, o direito é organizado em códigos, cujos exemplos principais são os códigos civis francês e alemão (*Code Civil* e *Bürgerliches Gesetzbuch*, respectivamente). É, portanto, típico deste sistema o caráter escrito do direito.

Outra característica dos direitos de tradição romano-germânica é a generalidade das normas jurídicas, que são aplicadas pelos juízes aos casos concretos. Difere, portanto, do sistema jurídico anglo-saxão (*Common law*), que infere normas gerais a partir de decisões judiciais proferidas a

²³ FERREIRA. Paulo Roberto Gaiger. **O segredo profissional do notário no Brasil**, p. 86.

²⁴ FERREIRA. Paulo Roberto Gaiger. **O segredo profissional do notário no Brasil**, p. 29.

²⁵ FERREIRA. Paulo Roberto Gaiger. **O segredo profissional do notário no Brasil**, p. 29.

respeito de casos individuais.

O notariado do tipo latino, de tradição romano-germânica, tem se expandido gradualmente, abrangendo hoje países em quatro continentes, além de algumas cidades dos Estados Unidos e Reino Unido, atingindo, por estimativas da União Internacional do Notariado²⁶, mais de 3.000.000 de pessoas, ou seja, mais da metade da população mundial vive sob esse sistema, incluindo países que decidiram adotá-lo mesmo sem pertencer à tradição jurídica romano-germânica, como o Japão e a China.

A União Internacional do Notariado é uma organização não governamental que se destina a promover, coordenar e desenvolver a função e as atividades dos notários em todo o mundo.²⁷ Sua atuação tem por finalidades, entre outras, colaborar no plano internacional com a harmonização das legislações notariais nacionais, estabelecer e promover relações com outras organizações do sistema de direito continental a fim de colaborar em âmbitos de interesse comum²⁸. São seus objetivos: 1) apoiar ações de interesse social, entre elas a criação de um título seguro simplificado de propriedade acessível aos desfavorecidos e também evitar que a ausência de registro de nascimento das crianças em zonas rurais as privem de seus direitos elementares; 2) estreitar laços de participação com as organizações internacionais como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas, Organização Internacional do Direito ao Desenvolvimento, entre outras; 3) Favorecer a circulação das escrituras notariais que incrementam o caráter transfronteiriço dos efeitos contratuais; 3) desenvolver uma rede mundial do notariado; e 4) fortalecer a formação profissional dos notários.

Por abranger e regular a atividade notarial com princípios comuns em todos os 83 países membros pode ser considerada como uma forma de governança transnacional na medida em que promove a harmonização de legislações diversas sob o manto de princípios que constituem a essência da instituição notarial e que por meio de seus instrumentos públicos efetivam e regulam relações privadas que geram efeitos transnacionais.

Tal raciocínio encontra substrato nos objetivos acima elencados que se desenvolvem concretamente por meio da organização em uma atuação efetiva e direta e que, por seus próprios

²⁶ UNIÓN INTERNACIONAL DEL NOTARIADO. Disponível em: https://www.uinl.org/c/document_library/get_file?uuid=a297bc59-e5c1-4e1b-b807-8220670305ff&groupId=20181. Acesso em 01 dez. 2020

²⁷ UNIÓN INTERNACIONAL DEL NOTARIADO. Disponível em: https://www.uinl.org/c/document_library/get_file?uuid=a297bc59-e5c1-4e1b-b807-8220670305ff&groupId=20181. Acesso em 01 dez. 2020.

²⁸ UNIÓN INTERNACIONAL DEL NOTARIADO. Disponível em: https://www.uinl.org/c/document_library/get_file?uuid=a297bc59-e5c1-4e1b-b807-8220670305ff&groupId=20181. Acesso em 01 dez. 2020.

fundamentos revela características de transnacionalidade antes expostas, pois “ocorrem de forma recorrente para além das fronteiras nacionais e requerem um compromisso regular e significativo de todos os participantes.”²⁹

Ressalte-se, ainda que a União Internacional do Notariado adota desde 2013 um “Acto Uniforme”³⁰ de Deontologia Notarial e Regras gerais de Organização dos Notários, integrando princípios que têm sido estudados e disseminados por mais de 60 anos pela organização e que incorporam as questões que têm impactado a realidade social relacionadas à ação do notário na ecologia, informática, lavagem de dinheiro, proteção de dados pessoais, cultura da legalidade e a sua dimensão social.

Por outro lado, também a atuação notarial individualmente considerada e concreta pode ser caracterizada como transnacional diante da exigência de conexões e desconexões que a globalização produz.

3. ATUAÇÃO NOTARIAL TRANSNACIONAL

A tarefa de aconselhamento e formalização da vontade jurídica das partes para a prática dos atos notariais em geral (que pode perfeitamente gerar efeitos em âmbito transnacional) já foi explicitada. O que se pretende aqui é evidenciar alguns modos específicos de atuação transnacional do notário.

3.1. Seu papel efetivo na circulação internacional de documentos³¹

Para falar da eficácia extraterritorial dos instrumentos notariais, de acordo com Gallino³², é necessário discorrer sobre a circulação internacional de documentos e que esta, por sua vez é justificada pela complexidade das relações entre os povos:

En el devenir histórico, la convivencia entre los pueblos ha determinado como normal consecuencia, una mayor complejidad en sus relaciones, las que han pasado por diferentes etapas que van desde la

²⁹ PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e imigração**: a possibilidade de efetivação dos direitos humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia.

³⁰ UNIÓN INTERNACIONAL DEL NOTARIADO. Disponível em <https://www.uinl.org/organizacion-de-la-funcion>. Acesso em 01 dez. 2020.

³¹ Baseado e parcialmente contido em EHRHARDT, Daisy. **Eficácia extraterritorial do documento notarial**. Disponível em: <https://www.tabelionatoportobelo.com.br/eficacia-extraterritorial-do-documento-notarial-2/>. Acesso em 01 dez. 2020.

³² GALLINO, Eduardo. Valor y efecto de un documento extranjero recibido por el notario. **Revista notarial** 1993-1. Nr. 65 do Colegio de Escribanos de La Provincia de Cordoba. Trabajo presentado al XX Congreso Internacional del Notariado Latino - Colombia - Cartagena de Indias 1992. Disponível em <http://escribanos.org.ar/rnotarial/wp-content/uploads/2015/10/RNCba-65-1993-04-Doctrina.pdf>. Acesso em 01 dez. 2020. (tradução livre)

anarquia internacional, a las épocas de equilibrio político, para culminar en procesos de reestructuración de potenciada gravitación en estados y comunidades internacionales, cuyos efectos asociantes y disociantes, han cambiado el espectro organizativo mundial. En las postrimerías de este último siglo, las transformaciones operadas en las relaciones internacionales son muy significativas, comparables con la transformación material que ha determinado el contacto permanente de los pueblos, y sus connotaciones políticas, jurídicas, económicas, sociales, culturales, son el resultado de una nueva realidad sociológica internacional.

Assevera o mesmo autor³³ que as interrelações que se produzem em meio internacional não devem ser entendidas como consequência acidental de uma série de mudanças, mas como um problema de dimensão estrutural que liga entre si os sujeitos internacionais por meio de vínculos econômicos, jurídicos, tecnológicos, etc.

Também ensina que não é a mesma coisa falar de um sistema jurídico documental do tipo latino e de um sistema jurídico documental do tipo anglo-saxão ou, ainda, de um sistema jurídico do qual provenham documentos elaborados sob a estrutura sócio-político-cultural que nos seja totalmente estranha, sob o ponto de vista cultural, como, por exemplo, da China e outros países asiáticos ou ainda, de direitos no mundo altamente influenciados por visões religiosas, como ocorre no Islamismo.

Tratando especificamente do documento estrangeiro, diz³⁴ que um documento é estrangeiro quando alguns de seus elementos reais, pessoais ou de conexão se encontram em jurisdição diferente de onde foi julgado ou recebido, tendo em mente que o elemento real refere-se ao seu objeto, o elemento pessoal à nacionalidade ou domicílio do autor do documento e o de conexão ou forma, ao lugar da celebração ou da execução e, portanto, basta que um desses elementos se encontre em jurisdição estrangeira para que possamos falar na existência de um documento estrangeiro.

Praticamente todos os países do mundo, segundo Gallino, adotam o princípio de direito internacional privado que se expressa no aforismo *locus regit actus*, ou seja, o lugar da celebração ou outorga do ato é o que rege os aspectos extrínsecos deste que rege a forma.

Diniz³⁵ em comentário a regra, esclarece:

³³ GALLINO, Eduardo. Valor y efecto de un documento extranjero recibido por el notario. **Revista notarial** 1993-1. Nr. 65 do Colegio de Escribanos de La Provincia de Cordoba. Trabajo presentado al XX Congreso Internacional del Notariado Latino - Colombia - Cartagena de Indias 1992. Disponível em <http://escribanos.org.ar/rnotarial/wp-content/uploads/2015/10/RNCba-65-1993-04-Doctrina.pdf>. Acesso em 01 dez. 2020 (tradução livre)

³⁴ GALLINO, Eduardo. Valor y efecto de un documento extranjero recibido por el notario. **Revista notarial** 1993-1. Nr. 65 do Colegio de Escribanos de La Provincia de Cordoba. Trabajo presentado al XX Congreso Internacional del Notariado Latino - Colombia - Cartagena de Indias 1992. Disponível em <http://escribanos.org.ar/rnotarial/wp-content/uploads/2015/10/RNCba-65-1993-04-Doctrina.pdf>. Acesso em 01 dez. 2020 (tradução livre)

³⁵ DINIZ, Maria Helena. **Lei de introdução ao código civil brasileiro interpretada**. São Paulo, Saraiva, 2010, p.323.

Há uma presunção *juris tantum* de validade e legalidade de ato praticado no exterior por estar revestido de todas as formalidades legais. Logo, quem contestar deverá provar a irregularidade alegada. Sob pena de tornar impossível a produção de efeitos de ato realizado num Estado em outro, paralisando as relações internacionais, será imprescindível aceitar a *locus regit actum*, reconhecendo a validade, sob o prisma da forma extrínseca, do ato que observou os requisitos formais ou solenidades previstas pela lei do país onde foi ultimado. [...] Consequentemente, todo ato constituído quanto à forma extrínseca, nos termos da lei local, será válido em qualquer país.

Já quando se exige uma formalidade essencial, como por exemplo, no Brasil – onde para constituição de direitos reais com valor superior a trinta salários mínimos, o artigo 108 do Código Civil³⁶ exige escritura pública – deve-se observar a forma essencial, de acordo com o artigo 9º, parágrafo primeiro, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro³⁷.

Neste caso, não importa o que diga a lei do lugar da celebração ou outorga do ato, que supostamente admite o instrumento privado para transferir direitos reais, pois quando se pretende fazer valer esse instrumento no Brasil, exige-se uma qualidade documental superior. Então, quando a forma é *ad solemnitatem* prevalece sobre o princípio *locus regit actus*.

Para qualquer caso, porém, o documento estrangeiro para ter validade no Brasil por exemplo, depende de outras formalidades internas que obedecerão a Acordos e Convenções internacionais no que se refere à legalização, consularização ou apostilamento, devendo ser traduzidos para o idioma nacional e registrados em Ofício de Registro de Títulos e Documentos.

Quanto aos aspectos substanciais ou materiais, estes se vinculam diretamente com o direito material expresso no ato notarial, que deve obedecer à legislação interna e à ordem pública internacional.

Neste contexto surge o problema de assegurar a livre circulação de documentos que em sua origem não respondem a um mesmo sistema documental. Isso implica desde a ótica da recepção, a necessidade de elaborar normas ou projetar estatutos que harmonizem os sistemas documentais para tal finalidade. Gallino³⁸ mais uma vez explica:

³⁶ BRASIL, **Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Artigo 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm Acesso em 01 dez. 2020.

³⁷ BRASIL, **Decreto-lei n. 4.657 de 04 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro. Artigo 9º Para qualificar e reger as obrigações, aplicar-se-á a lei do país em que se constituírem. § 1º Destinando-se a obrigação a ser executada no Brasil e dependendo de forma essencial, será esta observada, admitidas as peculiaridades da lei estrangeira quanto aos requisitos extrínsecos do ato. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em 01 dez. 2020.

³⁸ GALLINO, Eduardo. Valor y efecto de un documento extranjero recibido por el notario. **Revista notarial** 1993-1. Nr. 65 do Colegio de Escribanos de La Provincia de Cordoba. Trabajo presentado al XX Congreso Internacional del Notariado Latino - Colombia - Cartagena de Indias 1992. p.32. Disponível em <http://escribanos.org.ar/rnotarial/wp-content/uploads/2015/10/RNCba-65-1993-04-Doctrina.pdf>. Acesso em 01 dez. 2020.

Concretamente se trata de establecer un puente entre tan diversas categorías documentales, como lo son las del sistema documental latino y la del sistema documental anglosajón. Los efectos y valores señalados para el documento auténtico latino, no son aplicables al documento privado anglosajón, que carece de fuerza probante y de fuerza ejecutoria. Para comprender en su exacta dimensión sus diferencias, es indispensable ubicarse en el contexto jurídico de cada país de acuerdo al sistema en el contexto jurídico de cada país de acuerdo al sistema al que pertenecen. Si se consideran o evalúan, a modo de ejemplo, las normas en el desenvolvimiento jurídico de Inglaterra, puede constatarse: a) Que el documento privado que pasó por la intermediación del "solicitor", no es menos eficaz en la práctica que el documento auténtico de los países del sistema latino; b) Que el derecho Inglés desde el punto de vista de la prueba no establece diferencias sensibles entre los distintos tipos de documentos. Se trata de un derecho que otorga valor superior a los testimonios, o sea a la prueba testimonial, c) En la práctica, al documento elaborado por el solicitador, se le confiere gran valor. Si quisiera ser atacado, ese "testimonio" del próprio solicitador, es valorado por la justicia inglesa y enervará cualquier demanda.

A esse respeito o autor³⁹ levanta o problema da recepção do documento estrangeiro pelo notário que atua como protagonista desta qualificação pois a noção de legalidade do documento aponta para a adequação de um comportamento a exigências normativas predeterminadas, tanto que esta qualificação tem por objeto uma atividade de verificação de submissão deste aos ditames legais pertinentes, em cada caso concreto, do qual resultará sua aprovação ou desqualificação tratando-se, assim, de uma tarefa de natureza jurídica.

São diversos os documentos estrangeiros submetidos à análise dos notários, alguns documentos notariais e também outros emanados de variadas autoridades estrangeiras ou de outros tipos de serviços registrares, comuns para comprovação do estado civil por exemplo ou, ainda, contendo declaração de vontade ou outorga de poderes firmada segundo sistema jurídico diverso (anglo saxão).

Disciplina a União Internacional a esse respeito⁴⁰:

Los documentos notariales que respondan a los principios aquí enunciados deberán ser reconocidos en todos los Estados y producir en ellos los mismos efectos probatorios, ejecutivos y constitutivos de derechos y obligaciones que en su país de origen.

Em relação aos documentos produzidos por um notário do tipo latino, em qualquer lugar do mundo, a qualificação atende praticamente aos mesmos pressupostos, originados dos princípios informadores e, respeitados os aspectos formais e substanciais, não pode ser questionado quanto a segurança e eficácia, devendo produzir todos os efeitos dele decorrentes, pela presunção de legalidade e de legitimidade a ele inerentes, bem como pela fé pública notarial.

³⁹ GALLINO, Eduardo. Valor y efecto de un documento extranjero recibido por el notario. **Revista notarial** 1993-1. Nr. 65 do Colegio de Escribanos de La Provincia de Cordoba. Trabajo presentado al XX Congreso Internacional del Notariado Latino - Colombia - Cartagena de Indias 1992. p.04. Disponível em <http://escribanos.org.ar/rnotarial/wp-content/uploads/2015/10/RNCba-65-1993-04-Doctrina.pdf>. Acesso em 01 dez. 2020.

⁴⁰ UNIÓN INTERNACIONAL DEL NOTARIADO. **Princípios fundamentais do sistema do notariado do tipo latino**. Disponível em <https://www.uinl.org/principio-fundamentales>. Acesso em 01 dez. 2020.

3.2. Seu papel efetivo de estabilização das relações privadas

Muitas são as questões cotidianas colocadas sob análise de notários do mundo todo na tentativa de regular a vida privada - e conectada - de pessoas em um contexto transnacional por relações negociais envolvendo propriedades, direitos de família, relações de trabalho, entre outras. Cabe aqui ressaltar que no Brasil essa atuação expandiu-se sobremaneira após a edição da Lei nº 11.441 de 04 de janeiro de 2007, que inovou ao possibilitar que os procedimentos de separação, divórcio e inventários alcançassem célere solução por meio da atuação do notário, nos casos que disciplinou.

Isso porque, a partir do momento em que se transferiu ao notário a tarefa de dizer qual o direito aplicável à sucessão de estrangeiro com bens imóveis localizados no país e de, efetivamente, aplicar os princípios de direito internacional privado, verificando a legislação do país correspondente, cuja tarefa antes era exclusiva do judiciário, criou-se uma nova forma de acesso à Justiça e novos atores foram inseridos nesse contexto.

Sobre o papel do notário no que aqui considera-se âmbito transnacional, esclarece Gallino⁴¹ que ele deve adaptar-se à explosão da atividade econômica que envolve diferentes países e projetos além dos tradicionais quadros jurídicos nacionais. O papel da União Internacional do Notariado é de participar ou dirigir a sua atenção para situações de interação que ocorrem no ambiente internacional. Aponta que é necessário refletir sobre o aspecto de que a diversidade de sistemas dificulta as relações jurídicas entre as nações e exige cooperação mútua dos povos, fundamentado no princípio de que o valor e o efeito de alguns documentos implicam em um processo de qualificação como um episódio especial de segurança jurídica, implícita à função exercida pelo notário que possui atributos para responder a essa exigência.

Apenas a título de exemplo, no que diz respeito aos crimes transnacionais, cite-se que a atuação do notariado espanhol no combate ao crime de lavagem de dinheiro encontra-se de tal forma organizada, efetiva e eficaz que tem servido de modelo para os demais países europeus e está servindo de inspiração também para o Brasil que está implementando ações colaborativas com o notariado brasileiro. O legislador europeu, especialmente nas duas últimas diretivas, considera o notário como um dos pilares básicos da luta contra esta variedade de crime organizado e, no âmbito

⁴¹ GALLINO, Eduardo. Valor y efecto de un documento extranjero recibido por el notario. **Revista notarial** 1993-1. Nr. 65 do Colegio de Escribanos de La Provincia de Cordoba. Trabajo presentado al XX Congreso Internacional del Notariado Latino - Colombia - Cartagena de Indias 1992. .p.32. Disponível em <http://escribanos.org.ar/rnotarial/wp-content/uploads/2015/10/RNCba-65-1993-04-Doctrina.pdf>. Acesso em 01 dez. 2020.

das profissões jurídicas, a função notarial ocupa um lugar preeminente.

A União Internacional deve analisar os diferentes sistemas jurídicos, avaliar suas diferenças estruturais, determinar as causas delas, relacionamentos e as regras do direito privado moderno, para decidir sobre seus méritos e defeitos, todos com vistas a estimular os processos de harmonização. O notário, por sua vez, deve fornecer cooperação ativa, usando todos os meios de ação necessários para realizações positivas, entre outros, em: a) adequação dos sistemas e harmonização das formas e tipos de documentos; (b) a simplificação das formalidades inerentes as diferentes situações jurídicas; (c) generalização, harmonização ou unificação dos conceitos básicos; (d) a simplificação de pesquisas documentais; (e) melhoria da elaboração de documentos; (f) melhoria da circulação internacional de documentos; (g) a intensificação do interesse e melhoria das técnicas de conservação de documentos; (h) a intensificação do interesse na interpretação e na elaboração de leis; (i) a unificação dos critérios de qualificação jurídica; (j) a simplificação dos sistemas de legalização e generalização de qualquer isenção; k) atribuição de documentos autênticos de estrangeiros "exequatur"; (l) a intensificação dos esforços no trabalho de unificação, integração e harmonização da legislação e a codificação do direito internacional.⁴²

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação notarial tal qual exercida no Brasil é a mesma existente em mais da metade do mundo hoje, com mais ou menos força e reconhecimento da sociedade e dos governos a depender do país do qual se trate, sendo certo, porém, que o notariado europeu como um todo tem sido provocado mais intensamente a lidar com as demandas transnacionais atuais, por vezes tratadas como demandas transfronteiriças.

A globalização atinge a todos indistintamente, ainda que na forma de ondas ou ciclos que são mais perceptíveis em determinadas regiões do que em outras. No contexto brasileiro já se fala também em diversos problemas decorrentes deste fenômeno e reconhecidos como demandas transnacionais, especialmente no que se refere a disputas comerciais entre empresas transnacionais ou ao caso de transmigrantes e de refugiados.

Verifica-se, portanto, que a atuação notarial no âmbito do direito privado lida todos os dias

⁴² GALLINO, Eduardo. *Valor y efecto de un documento extranjero recibido por el notario*. Revista notarial 1993-1. Nr. 65 do Colegio de Escribanos de La Provincia de Cordoba. Trabajo presentado al XX Congreso Internacional del Notariado Latino - Colombia - Cartagena de Indias 1992. . p.36. Disponível em <http://escribanos.org.ar/rnotarial/wp-content/uploads/2015/10/RNCba-65-1993-04-Doctrina.pdf>. Acesso em 01 dez. 2020.

com atos e negócios jurídicos envolvendo europeus e brasileiros, entre norte-americanos e africanos, entre argentinos e colombianos, a respeito de imóveis ou outros direitos localizados ou exigíveis em diversos locais do mundo e o destaque aqui feito em relação a atuação notarial teve por objetivo demonstrar ser este – o instrumento público notarial – uma importante ferramenta de aproximação, conexão, regulação de vontades e harmonização de interesses, inclusive por meio do instrumento da mediação transnacional.

Portanto, pretendeu-se evidenciar que o notariado mundial e a organização não governamental a qual pertence – a União Internacional do Notariado - podem ser considerados atores transnacionais na medida em que suas ações e atuações colaborativas com outros variados atores, refletem tentativas de resolução de conflitos, privados ou não, impostos pelo fenômeno da globalização. Estes atores podem ser chamados a ser um elo importante na rede legal que deve ajudar a criar um espaço de liberdade, sustentabilidade, segurança e justiça exigida para essa “nova ordem mundial”.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **A ética é possível num mundo de consumidores?** Tradução de Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo. Respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial.** 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. **Decreto-lei n. 4.657 de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm Acesso em 01 dez. 2020.

BRASIL. **Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm Acesso em 01 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.** Lei dos notários e registradores. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm>. Acesso em 01 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.441 de 04 de janeiro de 2007.**

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm>. Acesso em 01 dez. 2020.

CRUZ, Paulo Marcio; OLIVIERO, Maurizio (Orgs). **As trajetórias multidimensionais da globalização.** [recurso eletrônico]. Itajaí, UNIVALI, 2014. Disponível em <https://www.univali.br/vida-no->

campus/editora-univali/e-books/Paginas/default.aspx. Acesso em 01 dez. 2020.

CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico] Paulo Marcio Cruz, Zenildo Bodnar; participação especial Gabriel Real Ferrer. Dados eletrônicos – Itajaí: UNIVALI, 2012.

DINIZ, Maria Helena. **Lei de introdução ao código civil brasileiro interpretada**. São Paulo, Saraiva, 2010.

FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. O segredo profissional do notário no Brasil. In **Revista de direito notarial**. Ano 1. n, 1. Jul-Set/2009.

GALLINO, Eduardo. Valor y efecto de um documento extranjero recebido por el notario. **Revista notarial** 1993-1. Nr. 65 do Colegio de Escribanos de La Provincia de Cordoba. Trabajo presentado al XX Congreso Internacional del Notariado Latino - Colombia - Cartagena de Indias 1992. Disponível em <http://escribanos.org.ar/rnotarial/wp-content/uploads/2015/10/RNCba-65-1993-04-Doctrina.pdf> Acesso em 01 dez. 2020.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo de nós**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

KAWAMURA, Karlo Koti. **Atores das relações internacionais e o protagonismo das empresas transnacionais: possibilidades e limites dos regimes internacionais como instrumentos de sua regulamentação**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/96176>. Acesso em 01 dez. 2020.

MOTA, Helena. **Os efeitos patrimoniais do casamento e das uniões de facto registadas no Direito Internacional Privado da União Europeia**. Breve análise dos Regulamentos (UE) 2016/1103 e 2016/1104, de 24 de Junho. <https://www.cije.up.pt/content/os-efeitos-patrimoniais-do-casamento-e-das-uni%C3%B5es-de-facto-registadas-no-direito-internacion>. Acesso em 07 out 2018.

PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e imigração: a possibilidade de efetivação dos direitos humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia**. Tese de Doutorado. Itajaí. UNIVALI, 2014. Disponível em <http://siaibib01.univali.br/pdf/Carla%20Piffer.pdf>. Acesso em 01 dez. 2020.

RIBEIRO, Gustavo Lins. **Condição Transnacionalidade**. Série Antropologia, Brasília, v. 223, p.1-34, 1997. Disponível em: <<http://www.dan.unb.br/images/doc/Serie223empdf.pdf>>. Acesso em 01

dez. 2020.

SANDER, Tatiane. **Atividade notarial como função de justiça preventiva**. São Leopoldo: Oikos, 2005.

UE – União Europeia. **Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados**. Disponível em <http://www.privacy-regulation.eu/pt/index.htm> Acesso em 01 dez. 2020.

UE - UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) – Disponível em <https://publications.europa.eu/>. Citação da Razão 6 – Versão em português disponível em <http://www.privacy-regulation.eu/pt/r6.htm> Acesso em 01 dez. 2020.

UNIÓN INTERNACIONAL DEL NOTARIADO. Disponível em: https://www.uinl.org/c/document_library/get_file?uuid=a297bc59-e5c1-4e1b-b807-8220670305ff&groupId=20181. Acesso em 01 dez. 2020

UNIÓN INTERNACIONAL DEL NOTARIADO. **Princípios fundamentais do sistema do notariado do tipo latino**. Disponível em <https://www.uinl.org/principio-fundamentales>. Acesso em 01 dez. 2020.

A TUTELA DOS RECURSOS HÍDRICOS NO DIREITO AMBIENTAL TRANSNACIONAL

Marcio de Vasconcelos Martins¹

Sandra Mazzer Martins²

INTRODUÇÃO

Este artigo faz uma análise da tutela dos recursos hídricos no Direito Ambiental Transnacional, destacando os novos instrumentos de tutela do meio ambiente, como forma de alcançar uma resposta satisfatória ao atual cenário de crise hídrica brasileira e mundial.

A proteção da água ganhou importante destaque na Constituição Federal de 1.988, na busca de uma efetiva racionalização do seu uso e tutela das bacias hidrográficas, trazendo princípios de ordem protetiva, que devem estar em consonância com o desenvolvimento econômico, para a efetiva tutela dos recursos hídricos no direito ambiental em âmbito transnacional.

Para o estudo do tema proposto, o presente artigo está dividido em três partes centrais, inicialmente faz uma abordagem acerca da tutela dos recursos hídricos no Brasil. Traz os principais aspectos da regulação normativa e material do meio ambiente na Constituição Federal de 1.988, destacando a necessária regulamentação da água.

Após, faz uma abordagem do microssistema legislativo brasileiro de proteção aos recursos hídricos, analisando as disposições da Lei 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, da Lei 9.984/00, que criou a Agência Nacional de Águas (ANA) e Lei 12.334/10, que estabeleceu a Política Nacional de Segurança de Barragens.

Por fim, trata da tutela da água sob a perspectiva do Direito Ambiental Transnacional, que

¹Doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí - Univali. Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto. Pós-graduado em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, em Direito e Processo Penal pela Universidade Estadual de Londrina, em Ciências Jurídicas pela Universidade Cândido Mendes, em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Anhanguera e em Direito Registral Imobiliário pela Unisul. Oficial Registrador do 4º Registro de Imóveis de Curitiba/PR. Foi Procurador do Estado de Minas Gerais e do Estado do Amapá. E-mail: marciodevasconcelosmartins@yahoo.com.br

²Mestranda em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí - Univali. Pós-graduada em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Anhanguera, em Direito do Estado pela Universidade Anhanguera, em Direito Registral Imobiliário com ênfase em Direito Notarial pela Escola Superior Verbo Jurídico, em Direito Civil com ênfase em Direito de Família e Sucessões, pelo Centro Universitário Leonardo Da Vinci, e em Direito Tributário pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci. Oficial Registradora do Registro Civil de Pessoas Naturais, Títulos e Documentos de Campo Largo/PR. Foi Tabeliã e Registradora no Ofício de Registro Civil e Tabelionato de Notas do Município de Coronel Macedo, Comarca de Taquarituba/SP. E-mail: smazzer@hotmail.com

idealiza a proteção da água não apenas nos limites territoriais do Estado, vez que as lesões e danos que podem eventualmente ocorrer em países limítrofes e estender, inclusive, a outros continentes.

Em síntese, faz considerações sobre a tutela transnacional dos recursos hídricos, destinados a proteção e tutela deste Direito Fundamental cada vez mais escasso, essencial a sadia qualidade de vida da população, e enfatiza a necessidade de se conferir incentivos destinados à uma política de gestão eficaz no cenário mundial, com a implementação de mecanismos para a sua tutela. Foi utilizado ao longo do presente artigo o método indutivo³, na fase de tratamento dos dados o método cartesiano⁴, e o relatório dos resultados expresso no presente terá como base a lógica-indutiva.

1. A TUTELA DA ÁGUA NO DIREITO AMBIENTAL

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um Direito Fundamental da Pessoa Humana, devendo o Poder Público e a coletividade defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (artigo 225, *caput*, da Constituição Federal).

Para a proteção do meio ambiente, a Constituição se vale de diversos princípios, dentre os quais se destacam alguns dos Princípios como o da obrigatoriedade da intervenção estatal, da prevenção e da precaução, da informação e da notificação ambiental, da educação ambiental, da participação, do poluidor-pagador, da responsabilidade da pessoa física e jurídica, da eliminação de modos de produção e consumo e de política demográfica adequada, princípio do desenvolvimento sustentado: direito intergerações⁵.

O Princípio da Prevenção mostra-se como importante mecanismo de proteção ao meio ambiente, vez que se destina a antever a ocorrência de danos, muitas vezes irreversíveis e irreparáveis, sendo necessário, assim, o despertar de uma consciência ecológica de prevenção de danos, além de uma atuação efetiva do Poder Público, bem como o desenvolvimento de ferramentas ambientais destinadas ao prévio estudo dos impactos ambientais causados por determinada atividade (EIA-RIMA), previsão de responsabilização na ocorrência eventual dano, e de

³ “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 114.

⁴ Sobre as quatro regras do Método Cartesiano (evidência, dividir, ordenar e avaliar) veja LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22-26.

⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Princípios Gerais de Direito Ambiental Internacional e a Política Ambiental Brasileira**. 1ª Ed. Brasília: Revista de Informação Legislativa, v. 30, n° 118, 1993, p. 207/218.

instrumentos processuais eficazes, como a concessão de liminares quando ocorra o juízo de probabilidade de dano⁶.

Outro princípio de singular importância para o Direito Ambiental é o Princípio da Precaução, que determinada a adoção de medidas destinadas a evitar um possível dano ou lesão ao meio ambiente ainda que não haja uma certeza científica quando a sua ocorrência futura, trata-se de um princípio destinado a acautelar o meio ambiente, incluindo-se aqui a sua aplicação na tutela recursos hídricos, como forma de proteger as presentes e futuras gerações.

O direito ambiental e o moderno movimento de proteção ao meio ambiente e defesa da sustentabilidade têm uma grande preocupação com a chamada ética intergeracional e o futuro. No particular é importante ressaltar que tal preocupação está presente na Constituição Federal e em diversas Cartas Estaduais, nos capítulos especificamente dedicados ao meio ambiente. Não poucas vezes, as atividades desenvolvidas nos nossos dias atuais têm sido identificadas como potenciais causadoras de transtornos ao futuro e, por isso, com chances de prejudicar as gerações vindouras.⁷

Nesse sentido, dispõe o Poder Público de instrumentos destinados a legislar sobre a matéria ambiental (competência legislativa) e de instrumentos destinados a execução e fiscalização dos programas, bem como, para a tutela e proteção do meio ambiente (competência material ou administrativa).

No tocante a proteção ao meio ambiente, a atuação do Poder Público, historicamente, baseia-se em duas formas de condução de políticas públicas, as quais são diametralmente opostas. A primeira denominada de desenvolvimentista, consiste na preocupação com a ocupação e o desenvolvimento de atividades econômicas. Já a segunda é identificada como ambientalista, e se preocupa com a manutenção intacta do meio ambiente. Ambas não mais se sustentam isoladamente, ganhando força a ideia de uma *terceira via*, que no caso da proteção a floresta amazônica é denominada de *Amazônia 4.0*, e se refere o desenvolvimento sustentável e justa para as comunidades.⁸

Em linhas iniciais, importante trazermos os aspectos centrais da competência legislativa do meio ambiente. Dispõe o artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal, que compete à União, Estados, Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a defesa dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

⁶ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha; NERY, Rosa Maria Andrade. **O Princípio da Prevenção e a utilização de liminares no direito ambiental brasileiro**. 1ª Ed. Brasília: Revista Doutrina Jurisprudência, v. 49, 1995, p. 61/62.

⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Os princípios da preocupação e da prevenção no direito ambiental**. *Enciclopédia jurídica da PUC*. 1ª Ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

⁸ BARROSO, Luís Roberto. MELLO, Patrícia Perrone Campos. **Como salvar a Amazônia: por que a floresta de pé vale mais do que a derrubada**. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 12, nº 2, p. 350/351

Desta forma, compete à União estabelecer normas gerais em matéria ambiental e aos Estados ficou estabelecida a competência legislativa suplementar, quando a União exercer sua competência legislativa, ou haverá competência plena dos Estados, quando a União se furtar ao exercício desta normatização.

Os Estados não se limitam, pois, a seguir a normatização legislativa da União em determinada matéria ambiental, podendo suplementar este regramento ou, então, ampliar esta gama normativa protetiva, quando a União não exerça essa competência legislativa.

De outro modo, no tocante ao exercício da competência material, dispõe o artigo 23, VI, da Constituição Federal, que compete União, Estados, Distrito Federal e Municípios, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Assim, os entes políticos são dotados de competência legislativa concorrente em matéria ambiental, e, paralelamente, em relação à competência administrativa ou executiva, possuem competência comum para proteger, controlar e defender o meio ambiente.

Os Recursos Hídricos no Brasil têm merecido especial proteção legislativa no ordenamento jurídico e constitucional brasileiro, possuindo uma das legislações mais avançadas no mundo, um verdadeiro microsistema ambiental protetivo deste bem essencial.

Importante ressaltar que no tocante ao estudo do tema do presente artigo, os termos “Águas” e “Recursos Hídricos” se equivalem. Pode-se dizer que a água além de possuir regramento próprio no texto constitucional, que fortalece a necessidade de ser regulamentada e protegida pela União, visto que está elencada como matéria de competência privativa deste ente federado, ainda possui regramento normativo legislativo específico destinado a sua mais ampla tutela.

Referido aparato normativo começou a ser construído já no ano de 1.934, com a promulgação do Decreto nº 24.643, denominado de Código de Águas, o qual estabeleceu regimes de propriedade das águas, quais sejam, águas de uso comuns e águas particulares, conforme previsto nos artigos 2º, 7º e 8º daquele diploma.

Nada obstante, foi a Lei 9.433/97 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento destes recursos, regulamentando o artigo 21, XIX, da Constituição da República Federativa do Brasil, além da Lei 9.984/00 que criou a Agência Nacional de Águas (ANA), que está incumbida de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, e a mais atual Lei 12.334/2010 que estabeleceu a Política Nacional de Segurança das Barragens e o Sistema Nacional de Informações de Barragens.

Pode-se dizer que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988, trouxe importante mudança jurídica na disciplina das águas, ao dispor que a água é de titularidade da União ou dos Estados, não havendo mais águas de domínio privado.

Hoje prevalece que inexistem águas de propriedade particular no Brasil, uma vez que, de acordo com os artigos 20, III, IV e VIII, e 26, I, da CRFB, as águas, quando não forem bens da União, serão dos Estados e, por analogia, do Distrito Federal, não havendo previsão de titularidade Municipal.⁹

Assim, os lagos, rios e quaisquer correntes de água em seus terrenos ou que banhem mais de um Estado ou que sirvam de limites com outros países, bem como as praias fluviais, são considerados bens da União. Já as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas aquelas decorrentes de obras da União, são considerados bens dos Estados.

Tal alteração do regime jurídico trazido pelo Texto Constitucional, bem reflete a importância das águas no cenário legislativo atual, vez que, repisa-se, o antigo Código de Águas era expresso quanto ao domínio privado no caso das nascentes situadas em propriedades particulares. Assim, dispõe a Constituição Federal:

Art. 20. São bens da União: (...) III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; (...) IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; VI - o mar territorial.¹⁰

Há que se destacar, ainda, que esta premissa foi seguida pela Lei 9.433, de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, sendo estabelecido no artigo 1º, inciso I, da Lei como um dos fundamentos, o regime da água como domínio público, senão vejamos:

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos: I - a água é um bem de domínio público; II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.¹¹

Em síntese, pode-se afirmar que não existe mais a água como um bem particular, vez que o Sistema constitucional brasileiro, bem como a lei 9.433/97, elevou a água como um bem de domínio

⁹ AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 2ª ed. São Paulo: Método, 2011, p. 201.

¹⁰ BRASIL, **Constituição da República Federativa do**. Brasília/DF, 1988.

¹¹ BRASIL. **Lei nº 9.433**, de 1997.

público.

Por integrar o meio ambiente, as águas são consideradas como bens de uso comum do Povo, a teor do artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, sendo, em verdade, o Poder Público não o seu proprietário, mas seu gestor, uma vez que realiza a administração no interesse da coletividade.

Uma vez estabelecidos os aspectos ligados à titularidade da água, importante destacar a competência legislativa dos entes políticos em matéria de uso, regulamentação, proteção e tutela da água.

Compete a União, privativamente, legislar sobre águas, nos termos do que dispõe o artigo 22, IV, da Constituição Federal. A Lei Complementar, de outro modo, poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas relacionadas a água.

Disciplina, ainda, no artigo 21, inciso XIX, da Constituição Federal, que compete administrativa à União, a instituição do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso.

Neste aspecto, a Lei 9.433/97, determina que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. Trata-se da aplicação do Princípio da Obrigatoriedade da Proteção Ambiental, que está expressa no artigo 225, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil.¹²

Observa-se, ainda, que o artigo 1º da Lei 9.433/97, dispõe que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Os Planos de Recursos Hídricos deverão ser elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País. É através da Bacia hidrográfica que devem ser elaborados os Planos de Recursos Hídricos.

Destaca-se que visando o desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, conferindo incentivos regionais, entre os quais estão a prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis de baixa renda, sujeitas a secas periódicas, conforme disciplina o artigo 43, §3º, da Constituição Federal.

Assim, nada obstante, tenha a água um regime público, restou estabelecido no parágrafo 3º

¹² AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 2ª ed. São Paulo: Método, 2011, p. 50.

do artigo 43 da Constituição Federal, que a União cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação. Assim, imprescindível que a união coopere para com estes para que possam desenvolver suas atividades.

Verifica-se, pois, a existência de um verdadeiro microssistema jurídico destinado a proteção da água e, conseqüentemente, dos mananciais e das bacias hidrográficas no direito brasileiro, sendo esta considerada como um direito fundamental e essencial para a presente e futuras gerações.

Os Estados possuem relevante papel na tutela da água, vez que compete a estes Entes proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. Além disso, ainda contribuem no âmbito normativo, vez que além de legislar sobre questões específicas próprias, inclusive quanto a disciplina deste bem quando possua sua titularidade, e, ainda, concorrentemente em matéria legislativa de proteção do meio ambiente e controle de poluição.

A proteção dos mananciais e bacias hidrográficas, quando pertençam aos Estado, devem merecer especial proteção destes. No Estado de São Paulo, por exemplo, a proteção dos Mananciais de Interesse Regional foi regulamentada pelas Leis 9.866/97 e 13.579/09.

Tais diplomas normativos tem por finalidade primária proteger o abastecimento qualitativo da água, estabelecendo a integração entre os sistemas de abastecimento e outros programas destinados a educação ambiental, saneamento, de habitação, entre outros.

Importante lembrar, ainda, que a água pode ser de titularidade do próprio Estado, tratando-se de águas superficiais ou subterrâneas (caso dos Mananciais da Bacias Hidrográficas), fluentes, emergentes e em depósito, competindo ao Estado exercer essa competência legislativa própria.

Esta disciplina encontra amparo do artigo 24, VI, da Constituição Federal, bem como da Constituição Estadual, que previu a criação de um sistema interligado de gerenciamento de recursos hídricos (artigo 205, da Constituição do Estado de São Paulo).

Não há qualquer inconstitucionalidade aparente o exercício de competência legislativa pelos Estados quando editam Leis de caráter protetivo ambiental e que visam tutelar o bem maior protegido, ou seja, a água e, por conseguinte, o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, a proteção à água, segundo se extrai da Constituição Federal e demais diplomas normativos, é de competência do Poder Público, sendo que o ente político (União ou Estado) deve também exercer a sua competência legislativa por meio da edição de Leis Federais e Estaduais, não se limitando, assim, o Estado apenas ao caráter fiscalizatório, tendo o dever de implantar um

Sistema de Gestão de Recursos Hídricos ambientalmente eficaz e protetivo.

2. O MICROSSISTEMA LEGISLATIVO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO AOS RECURSOS HÍDRICOS

Conforme já apontado, as expressões águas e os recursos hídricos se equivalem. Inicialmente, a matéria foi disciplinada pelo Decreto 24.643/34, que instituiu o Código de Águas, cujo texto não foi totalmente revogado.

Com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1.988, foi necessário regulamentar o artigo 21, XIX, que fixou a competência da União para instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definir os critérios de outorga de direitos de seu uso.

Tal determinação constitucional foi cumprida pela Lei 9.433, de 1997, que trouxe não apenas o regime jurídico de domínio público das águas, como visto no item anterior, mas também instituiu a Política Nacional e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definiu os critérios de outorga de direitos de seu uso, assim como estabeleceu as infrações e penalidades quando sua utilização estiver em desacordo com os preceitos estabelecidos.

Referida Lei apresente os seis fundamentos centrais da Política Nacional de Recursos Hídricos, estabelecendo, em primeiro lugar, que a água é um bem de domínio público. Conforme já destacado, o Poder Público não tem verdadeiramente a propriedade da água, devendo ser considerado o principal gestor desta, tratando-se de um bem de uso comum do povo.

Outro fundamento trazido é de que, em situações de escassez, deve-se priorizar o uso da água destinada ao consumo humano e a dessedentação de animais, estabelecendo, ainda, que a gestão dos recursos hídricos deve proporcionar o uso múltiplo das águas.

Traz, ainda, como os dois últimos fundamentos, a conceituação da Bacia Hidrográfica como uma unidade territorial destinada a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, destacando, por fim, que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, das comunidades e dos usuários.

O Brasil possui doze Bacias Hidrográficas, sendo que o a implantação de determinada Política Nacional de Recursos Hídricos considera a área definida por estes limites. Pode se considerar como Bacia Hidrográfica uma área drenada por um rio e seus afluentes, sendo que devido ao relevo desta a água de chuva corre para um rio principal e seus afluentes, conforme definido no artigo 1º,

parágrafo 1º, da Resolução 32, de 2003, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH).¹³

Em linhas gerais, pode-se dizer que no Brasil foi instituída a Divisão Hidrográfica Nacional, em um total de 12 bacias hidrográficas, conforme dispõe o artigo 1º, da referida Resolução 32/2013, do CNRH, visando estabelecer uma base organizacional que contemple bacias hidrográficas como unidade de gerenciamento de recursos hídricos para a implementação da Política Nacional e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Traz, assim, as seguintes Bacias Hidrográficas, a Bacia Hidrográfica Amazônica, Bacia Hidrográfica Atlântico Nordeste Ocidental, Bacia Hidrográfica do Parnaíba, Bacia Hidrográfica Atlântico Nordeste Oriental, Bacia Hidrográfica do Tocantins/Araguaia, Bacia Hidrográfica do Atlântico Leste, Bacia Hidrográfica do São Francisco, Bacia Hidrográfica do Paraguai, Bacia Hidrográfica do Paraná, Bacia Hidrográfica Atlântico Sudeste, Bacia Hidrográfica do Uruguai e Região Hidrográfica Atlântico Sul.

Outro ponto a considerar diz respeito ao último fundamento previsto no artigo 1º da referida Lei, que trata da aplicação do Princípio da Participação Comunitária, corolário da democracia participativa. Entende-se, pois, que a gestão dos recursos hídricos é participativa, sendo dotado de descentralização, vez que o Poder Público não possui a maioria de votos, nos termos que dispõe o artigo 39, da Lei 9.433/97.

A democracia participativa é o caminho do futuro. Há que formar no povo a consciência constitucional de suas liberdades, de seus direitos fundamentais, de sua livre organização de poderes. A democracia participativa executará essa tarefa. Aliás, tarefa urgentíssima nas repúblicas do continente para dizermos não, ao desarmamento moral e espiritual que nos aparelha o colonialismo dos banqueiros, inimigos da identidade desta nação e deste povo.¹⁴

Referido Princípio da Participação Comunitária está disciplinado na Declaração do Rio de 1.992 (ECO 92), como o como o Princípio 10, *in verbis*:

Princípio 10. O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes.

¹³ BRASIL. **Resolução 32, de 2003**. Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH.

¹⁴ BONAVIDES, Paulo. **Achegas. Net – Revista de Ciência Política**. As bases da democracia participativa. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/vinteeseite/p_bonavides_27.htm>. Revista n. 27 janeiro/fevereiro 2006. Acesso em: 30 jan. 2020.

A Lei trata, em síntese, da proteção e tutela dos recursos hídricos, trazendo no Título I, além dos fundamentos, os objetivos, as diretrizes gerais de ação, os instrumentos, os planos de recursos hídricos, o enquadramento dos corpos de águas em classes, a outorga de direitos de uso, a cobrança e o sistema de informações sobre recursos hídricos, e a necessária ação do poder público. No título II, a Lei enfatiza o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Já no título III e IV faz considerações sobre as infrações e penalidades e as disposições finais e transitórias, respectivamente.

Outrossim, importante destacar que a Lei 9.984/2000 e a Lei 10.881/2004, desempenham um importante papel na normatização da gestão dos recursos hídricos, vez que estabeleceram, respectivamente, a criação da Agência Nacional de Água (ANA) e dispôs sobre os contratos de gestão realizados entre esta Agência e as entidades delegatárias destas.

A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), é uma entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, e responsável pela instituição de normas de referência para regulação dos serviços públicos de saneamento básico.

Importante, ainda, destacar a Lei 12.334/2010 que estabeleceu a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas ao controle e proteção relativos à acumulação de água para quaisquer usos, criando o Sistema Nacional de Informações sobre barragens.

Referido diploma legislativo visou instituir a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) e o Sistema Nacional de Informações Sobre Segurança de Barragens (SNISB), tendo como objetivo garantir a observância dos padrões de segurança e a prevenção da possibilidade de acidente ou desastre e suas conseqüências, bem como promover o monitoramento e acompanhamento das ações de segurança empregadas pelos responsáveis.

3. PERSPECTIVAS DO DIREITO AMBIENTAL TRANSNACIONAL NA TUTELA DOS RECURSOS HÍDRICOS

A água é um bem ambiental essencial, finito e cada vez mais escasso, devendo ser protegido e tutelado pelo Direito Ambiental. Pode-se afirmar que a água deve ser protegida pelo Direito, sendo um Direito Fundamental do homem.

O direito ao acesso à água pode ser entendido como um desdobramento do direito à vida, ultrapassando a categoria de direito fundamental de terceira geração, podendo ser classificado como

de primeira geração. A água, portanto, apesar das discussões sobre o tema, é reconhecida como um direito humano, uma vez que é componente essencial à vida e ao meio ambiente.¹⁵

No ordenamento jurídico nacional, a água possui regramento próprio na Constituição Federal, que fortalece a necessidade de ser regulamentada e protegida pela União, visto que está elencada como matéria de competência privativa deste ente federado.

Verifica-se, pois, que a água além de ser um bem essencial a própria sobrevivência humana, também possui inegável importância financeira para o desenvolvimento das atividades econômicas.

Sustenta-se que o direito à água possui caráter tríplice, vez que se apresenta como um direito individual, social e ambiental.

Partindo daí, podemos afirmar que o direito à água encontra-se emoldurado nas três dimensões de direitos, uma vez que, por ser indispensável para a própria vida, está inserido no rol dos direitos individuais e, por ser essencial para a saúde em geral, também é possível incluí-lo na categoria dos direitos sociais. Indo mais além, verificamos que tal direito ainda apresenta características inerentes à terceira dimensão, uma vez que visa a tutelar a sadia qualidade de vida de todos e não especificamente de apenas um indivíduo, de modo a preservar, proteger e recuperar o meio ambiente. Afinal, todos têm o direito de viver em um ambiente sem poluição.¹⁶

Neste aspecto, cumpre considerar que a proteção ao meio ambiente é necessária, incumbindo a todos o dever de garanti-lo para as presentes e futuras gerações, sendo dever da sociedade, do particular e do Estado a sua efetiva proteção.

Diante do marcante caráter transindividual do direito a água, este deve ser amplamente garantido pelo Poder Público, que deve adotar políticas hídricas efetivas de tutela e proteção aos mananciais das bacias hidrográficas.

Importante consignar que a lesão ou dano a esse bem jurídico ultrapassa as fronteiras territoriais do Estado, podendo produzir efeitos e consequências em outros países, a depender da gravidade da lesão, surgindo a discussão acerca do fenômeno da Transnacionalidade do Direito.

Trazer à discussão a Transnacionalidade é cogitar a possibilidade de modificar as concepções sobre as relações transpassantes que afetam direta ou indiretamente a todos, a fim de ordenar um claro senso de responsabilidade com relação aos efeitos de ações políticas e econômicas em um mundo globalizado. Desse modo, o estudo da transnacionalidade e do Direito Transnacional se mostram imprescindíveis, pois a ciência jurídica carece de estudos que contemplem as evoluções da sociedade

¹⁵ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Água: bem ou mercadoria? In ANTUNES, Maria Cláudia de Souza; POMPEU, Gina Vidal Marçilho; FREITAS, Ana Carla Pinheiro (Org). **Gestão das águas: dignidade humana e sustentabilidade por meio do fortalecimento das cadeias de valor**. Rio de Janeiro/RJ: *Lumen juris*, 2018, p. 197.

¹⁶ MORLIN, Vanessa Teles; EUZÉBIO, Sílvio Roberto Matos. **Direito à água: um direito humano de três dimensões**. Revista do CNMP: Água, Vida e Direitos Humanos. Brasília/DF: CNP, 2018, p. 63.

mundial globalizada, as quais se exteriorizam por meio do que é chamado neste estudo por manifestações da transnacionalidade e do Direito Transnacional.¹⁷

Neste contexto, destaca-se que a crise hídrica faz emergir problemas ligados a atos e fatos que ultrapassam as fronteiras soberanas e territoriais de determinado País, gerando problemas jurídicos transnacionais, que podem envolver indivíduos, empresas, Estados, Organizações de Estados e quaisquer outros grupos. Tais problemas ultrapassam os limites territoriais e soberanos dos Estados-Nação, flexibilizando assim, tal conceituação.¹⁸

Tendo em vista que o fenômeno da transnacionalidade aponta para além do nacional, em certo ponto parece, inicialmente, convergir com a ideia de supranacionalidade (organização comunitária) que está firmada sobre a possibilidade de transferência de parcelas das soberanias dos Estados para blocos regionais formados por estes mesmos Estados, a fim de reger a resolução de determinados assuntos.¹⁹

Há, assim, um processo crescente de desconstrução dos limites soberanos dos Estados, como uma barreira intransponível na regulamentação de determinada matéria. Tal fenômeno, denominado de transnacionalidade, tem orientado a realização de uma mudança na postura, devendo permitir a integração de determinadas normas, entre as quais se destacam as ambientais, a fim de ordenar um senso maior de responsabilidade com relação as ações políticas e econômicas.²⁰

Diante dessas reflexões acerca do direito transnacional, entende-se que os acontecimentos de hoje são transnacionais, porque ocorrem de forma recorrente para além das fronteiras nacionais e requerem um compromisso regular e significativo de todos os participantes, pois à medida que a globalização desenvolve sua dinâmica, cresce a necessidade dos envolvidos se localizarem em novos cenários e encontrarem modos de contrabalançar as novas tendências e limitar os novos poderes desterritorializados.²¹

O fenômeno da transnacionalidade é visto em diversas disciplinas, como se verifica na economia, por exemplo, e não se confunde, também, com a simples internacionalização.

A lógica de funcionamento da economia, orientada pelas coordenadas dos mercados financeiros e das empresas transnacionais, capitanearam a proliferação de ocorrências de abrangência transnacional. Isso se deve ao fato, principalmente, da economia internacional, imbricada em um contexto dinâmico

¹⁷ PIFFER, Carla; MARCIO, Paulo. Manifestações do direito transnacional e da transnacionalidade. In: PIFFER, Carla; CRUZ, Paulo Márcio; BALDAN, Guilherme Ribeiro (Org). **Transnacionalidade e sustentabilidade: dificuldades e possibilidades em um mundo em transformação**. Porto Velho/RO: Emeron, 2018, p. 19/20.

¹⁸ PIFFER, Carla; MARCIO, Paulo. O direito transnacional como disciplina em cursos jurídicos. In: SILVEIRA, Alessandra (Coord.). **Interconstitucionalidade: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial – Atualização e Perspectivas**. Vol. II. Braga: Uminho, 2018. p. 39.

¹⁹ TOMAZ, Roberto Epifanio. **Direito empresarial transnacional**. Novas Edições acadêmicas, 2018, p. 52.

²⁰ PIFFER, Carla; MARCIO, Paulo. O direito transnacional como disciplina em cursos jurídicos. In: SILVEIRA, Alessandra (Coord.). **Interconstitucionalidade: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial – Atualização e Perspectivas**. Vol. II. Braga: Uminho, 2018. p. 39.

²¹ PIFFER, Carla; MARCIO, Paulo. Manifestações do direito transnacional e da transnacionalidade. In: PIFFER, Carla; CRUZ, Paulo Márcio; BALDAN, Guilherme Ribeiro (Org). **Transnacionalidade e sustentabilidade: dificuldades e possibilidades em um mundo em transformação**. Porto Velho/RO: Emeron, 2018, p. 19/20.

de assimetrias estruturais, ter vivenciado diversas fases concomitantes ao desenrolar dos fatos do “famoso” Século XX.²²

A principal vantagem desta roupagem transnacional seria conferir a todos os Estados-Nação um melhor aproveitamento os recursos hídricos, pois como exemplo, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos e Europa, o Brasil não utiliza técnicas modernas de reuso da água, por ausência de tecnologia, informação e legislação referente à matéria.

Exemplificativamente, muitos dos problemas enfrentados no Brasil já foram há tempos superados pela Espanha, em especial no tocante ao uso sustentável da água, bem como o seu reuso:

Diante da evidente omissão do Estado para o uso sustentável da água, sugere que o Brasil poderia aproveitar da experiência da Espanha, tanto em seu aspecto normativo quanto o seu modelo de gestão, e aplicar este instrumento para o uso sustentável da água. Neste sentido, a responsabilidade inicial seria do próprio Estado, estimulando condutas ambientalmente desejáveis e desestimulando aquelas inadequadas por potencializar a crise ambiental. Ao Estado cabe lutar pela sobrevivência.²³

Neste aspecto, surge a necessidade de um Direito Ambiental Transnacional, que busque a existência de um sistema de prevenção de danos e responsabilidades que não se limitem aos contornos territoriais do Estado, e que deve ser dotado de coercibilidade e obrigatoriedade.

Outra importante manifestação da transnacionalidade é verificada na temática ambiental global, pois as lesões ao ambiente afetam a coletividade, perpassam fronteiras, alteram o equilíbrio climático, atingem a atual e as futuras gerações e toda a comunidade de vida, não respeitando os limites territoriais dos Estados. (...) Como principal característica da questão vital ambiental está a sua perspectiva global transnacional, considerando a forma pela qual os ecossistemas se relacionam e a vida acontece e se desenvolve em todo o planeta, sendo manifestamente impossível implementar uma tutela efetiva restrita a determinado país ou território delimitado, baseada no superado conceito moderno de soberania.²⁴

É essencial que a utilização dos recursos hídricos seja realizada, por todos os usuários e pelo próprio Poder Público, de forma responsável e sustentável, com o fito de assegurar a sua condição de ser um recurso renovável.

Enfatize-se que a sustentabilidade dos recursos naturais não pode ser considerada fora do quadro das suas diferentes condições de recursos renováveis e não renováveis. Ainda assim, é preciso ter em conta que nem todos os recursos ditos renováveis são, na prática, efetivamente renováveis: isso depende muito da quantidade em que são demandados e, talvez ainda mais, do modo como são manipulados e utilizados. Um exemplo dos mais conhecidos é a água: apesar de o ciclo hidrológico ser

²² PIFFER, Carla; CRUZ, Paulo Márcio; TEIXEIRA, Alessandra Vanessa Carla. **Da transnacionalidade financeira de Bretton Woods às moedas digitais**. Revista Justiça do Direito, v. 34, 2020, p. 9.

²³ DANIELI, Adilor; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; CRUZ, Paulo Márcio; GIMENEZ, Andrés Molina. **A Sustentabilidade dos recursos hídricos no Brasil e na Espanha**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2020, p. 235/236.

²⁴ PIFFER, Carla; MARCIO, Paulo. Manifestações do direito transnacional e da transnacionalidade. In: PIFFER, Carla; CRUZ, Paulo Márcio; BALDAN, Guilherme Ribeiro (Org). **Transnacionalidade e sustentabilidade: dificuldades e possibilidades em um mundo em transformação**. Porto Velho/RO: Emeron, 2018, p. 19/20.

“fechado” e, por isso, a quantidade de água ser sempre a mesma no Planeta, ela vem se tornando cada vez mais escassa na proporção em que cresce a sua demanda para usos múltiplos, e a qualidade dos recursos hídricos torna-se sempre pior (agravada com a exigência de tratamentos cada vez mais caros)²⁵

Não mais se admite a apropriação destes recursos de modo privativo, exclusivo e absoluto, necessitando, em outras palavras, de uma utilização sustentável sob o ponto de vista social e ecológico, observando-se a dimensão ética da sustentabilidade.

Sustentabilidade, portanto, visa trazer um equilíbrio entre o ambiente, o social, o econômico, o tecnológico e a ética. (...) A prática ética deve representar a conjugação de atitudes permanentes de vida, em que se construam, interior e exteriormente, atitudes gerenciadas pela razão e administradas perante os princípios e as virtudes éticas. Para falar de sustentabilidade precisamos para reflexão, dar uma pausa para espiritualidade, ir além das correrias do dia a dia, para o encantamento das coisas mais simples da vida.²⁶

Diante da essencialidade dos recursos hídricos, estes devem merecer proteção e tutela do Direito Ambiental Transacional, máxime se objetivarmos conferir uma abordagem sustentável de gestão em torno de sua utilização responsável e equânime no planeta.

O compromisso com a sustentabilidade implica o reconhecimento de que os recursos naturais possam ser utilizados, desde que não esgote a capacidade ambiental de provimento dos serviços ambientais. Nesse sentido, salienta-se de que maneira a ação humana pode contribuir para o prejuízo da sustentabilidade ambiental e, constata-se que a manutenção do ciclo hidrológico, fator essencial para toda a biosfera e para os processos do meio físico, pode ser afetado pelos gases lançados neste meio, contribuindo para o efeito estufa, modificando quantitativamente a localização das precipitações, bem como, pode ser alterado pelo desmatamento e utilização do solo agrícola sem mecanismos de proteção aos processos erosivos, responsáveis por afetar, ainda, [...] a velocidade de escoamento superficial, diminuindo a capacidade de infiltração de água no solo e em decorrência de manutenção e reposição de água em cursos fluviais²⁷

Assim, a tutela dos recursos hídricos por meio do Direito Ambiental Transnacional teria o condão de tornar uniforme o tratamento conferido ao melhor aproveitamento dos recursos hídricos em torno dos Estados, alcançando a desejada sustentabilidade ambiental em matéria hídrica, contribuindo para a prevenção do esgotamento circunstancial deste recurso no planeta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

²⁵ MILARÉ, Edis. **Relação jurídica à danosidade ambiental: contribuição para o delineamento de um microsistema de responsabilidade**. Disponível em: <<https://leto.pucsp.br/bitstream/handle/18874/2/%C3%89dis%20Milar%C3%A9.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2021, p. 33/34.

²⁶ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **Sustentabilidade e ética: um debate urgente e necessário**. Revista Direitos Culturais, 2020, p. 71.

²⁷ DANIELI, Adilor; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; CRUZ, Paulo Márcio; GIMENEZ, Andrés Molina. **A Sustentabilidade dos recursos hídricos no Brasil e na Espanha**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2020, p. 104.

A tutela do meio ambiente avançou significativamente com a Constituição Federal de 1.988, a qual conferiu um sistema normativo, baseado em princípios protetivo ambientais, destinados a garantir uma sadia qualidade de vida a presente e futuras gerações.

A água é um bem finito, essencial à sobrevivência e necessária ao desenvolvimento social e econômico. É parte integrante do meio ambiente sadio e equilibrado e, por isso, deve ser considerada como um bem de uso comum do povo, a teor do artigo 225, *caput*, da Constituição Federal.

A água está classificada dentro das três dimensões dos Direitos Fundamentais, sendo, assim, considerada como um Direito Individual, Social e Ambiental.

Inicialmente, a água recebeu proteção normativa no Brasil por meio do Decreto Lei 24.643/34, tal Decreto classificava a água, a depender de sua importância e localização, como um bem público, comum ou particular.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988 promoveu um avanço significativo com relação a titularidade deste bem, sendo esta classificada, na atualidade, como um bem de domínio público, protegido e tutelado constitucionalmente.

Significa dizer que a água não é um bem de titularidade ou de domínio do Poder Público, devendo este ser considerado o gestor deste bem de uso comum do povo, não podendo, mais, ser vista como um bem particular.

Compete ao Poder Público a tutela e proteção da água. A União e o Estado devem se valer da competência legislativa para editar atos normativos destinados a proteção dos recursos hídricos.

O Poder Público tem o dever de implantar um Sistema de Gestão de Recursos Hídricos eficaz e protetivo, conforme previsto no artigo 21, XIX, da Constituição Federal, que instituiu no Brasil a Política e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos por meio da Lei 9.433, de 1997.

A Lei 9.433/97 estabeleceu seis fundamentos centrais que devem nortear a Política Nacional de Recursos Hídricos, quais sejam: a) a água é um bem de domínio público; b) é um recurso natural limitado e de valor econômico; c) em situações de escassez, deve o uso ser priorizado para o consumo humano e dessedentação dos animais; d) a gestão dos recursos hídricos deve proporcionar o uso múltiplo das águas; e) a bacia hidrográfica deve ser considerada como a unidade territorial para a implantação e gestão da Política Nacional, e; f) a gestão dos recursos hídricos deve contar com a participação do Poder Público, usuários e comunidades.

Outros diplomas normativos de inegável importância são as Leis Federais 9.984/00, que criou a Agência Nacional de Águas (ANA), e a Lei 12.334, que disciplinou a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas a acumulação de água para quaisquer usos.

Referido sistema normativo demonstra a preocupação do legislador brasileiro com a tutela e proteção da água, trazendo normas e princípios vetores destinados a assegurar uma Política Nacional de Recurso Hídricos comprometidas com a regulação e preservação deste bem ambiental finito.

Existe, assim, no Brasil um microsistema legislativo completo, destinado a tutela e proteção da água. Nada obstante, o controle e proteção deste bem ambiental não deve se limitar as fronteiras do Estado-nação, ao revés, sua proteção deve ser tutelada independentemente dos limites físicos territoriais de determinado País, vez que a crise hídrica gera reflexo global, e não apenas local ou regional.

Somente com o efetivo sistema de proteção do Direito Ambiental Transnacional é que poderemos dizer, verdadeiramente, que a tutela e proteção a este bem pode estar verdadeiramente assegurado, inclusive com mecanismos de prevenção de ilícitos que ultrapassam o clássico conceito de soberania dos Estados.

A proteção aos mananciais e bacias hidrográficas interessam não apenas a determinado país, mas sim a todos indistintamente, incluindo as comunidades de outras localidades. Como exemplo, destaca-se que um vazamento de petróleo ocorrido em águas de certo país, por exemplo, pode afetar as águas e o ecossistema marinho não apenas daquele, mas, também, de países limítrofes e até, situados em outros Continentes.

Tem-se, pois, que a utilização responsável do uso da água, bem como a sua proteção e tutela, deve ser considerada essencial para a sadia qualidade de vida, devendo ser tutelado pelo Direito Ambiental Transnacional, para que se desvincule dos limites territoriais e soberanos do Estado, a fim de garantir a mais ampla proteção ao meio ambiente equilibrado, para as presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 2ª ed. São Paulo: Método, 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Os princípios da preocupação e da prevenção no direito ambiental. Enciclopédia jurídica da PUC.** 1ª Ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. MELLO, Patrícia Perrone Campos. **Como salvar a Amazônia: por que a floresta de pé vale mais do que a derrubada.** Revista de Direito da Cidade, vol. 12, nº 2, 2020.

BONAVIDES, Paulo. **As bases da democracia participativa.** Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/vinteeseite/p_bonavides_27.htm>. Acesso em: 30 jan. 2020

BRASIL, **Constituição da República Federativa do.** Brasília, DF, de 1988.

BRASIL. Lei 9.433 de 08 de janeiro de 1997. Lei de Gestão de recursos hídricos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9433-8-janeiro-1997-374778-norma-pl.html>

BRASIL. Lei 9.984 de 17 de julho de 2000. Lei de Criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984compilado.htm

BRASIL. Lei 12.334 de 20 de setembro de 2010. Lei que Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens Destinadas à Acumulação de Água para quaisquer Usos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm

CNRH. Resolução Nº 32, de 15 DE OUTUBRO DE 2003, disponível em http://www.aesa.pb.gov.br/aesa-website/wcontent/uploads/2016/11/resolucao_10.pdf

CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade: democracia, direito e Estado no século XXI.** Itajaí/SC: Univali, 2011, p. 141.

DANIELI, Adilor; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; CRUZ, Paulo Márcio; GIMENEZ, Andrés Molina. **A Sustentabilidade dos recursos hídricos no Brasil e na Espanha.** Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2020, p. 54.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha; NERY, Rosa Maria Andrade. **O princípio da prevenção e a utilização de liminares no direito ambiental brasileiro.** 1ª Ed. Brasília: Revista Doutrina Jurisprudência, v. 49, 1995.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Água: bem ou mercadoria? In ANTUNES, Maria Cláudia de Souza; POMPEU, Gina Vidal Marçilho; FREITAS, Ana Carla Pinheiro (Org). **Gestão das águas: dignidade humana e sustentabilidade por meio do fortalecimento das cadeias de valor.** Rio de Janeiro/RJ: *lumen juris*, 2018.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **Sustentabilidade e ética: um debate urgente e necessário.** Revista Direitos Culturais, 2020.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Princípios gerais de direito ambiental internacional e a política ambiental brasileira**. 1ª Ed. Brasília: Revista de Informação Legislativa, v. 30, n° 118, 1993.

MILARÉ, Edis. **Relação jurídica à danosidade ambiental: contribuição para o delineamento de um microssistema de responsabilidade**. Disponível em: <<https://leto.pucsp.br/bitstream/handle/18874/2/%C3%89dis%20Milar%C3%A9.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2021.

PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da pesquisa jurídica e metodologia da pesquisa jurídica**. 10 ed. Florianópolis: OABSC Editora, 2011.

PIFFER, Carla; CRUZ, Paulo Márcio; TEIXEIRA, Alessandra Vanessa. **Da transnacionalidade financeira de Bretton Woods às moedas digitais**. Revista Justiça do Direito, v. 34, 2020.

PIFFER, Carla; CRUZ, Paulo Márcio. Manifestações do direito transnacional e da transnacionalidade. *In*: PIFFER, Carla; CRUZ, Paulo Márcio; BALDAN, Guilherme Ribeiro (Org). **Transnacionalidade e sustentabilidade: possibilidades em um mundo em transformação**. Rondônia: Emeron, 2018.

PIFFER, Carla; CRUZ, Paulo Márcio. O direito transnacional como disciplina em cursos jurídicos. *In*: SILVEIRA, Alessandra (Coord.). **Interconstitucionalidade: democracia e cidadania de direitos na sociedade mundial – atualização e perspectivas**. Vol. II. Braga: Uminho, 2018.

TOMAZ. Roberto Epifanio. **Direito empresarial transnacional**. Novas Edições acadêmicas, 2018.

VIANNA, Marcelo Drugg Barreto, *et al*. **Ministério público resolutivo: projeto qualidade de água e projeto conexão água**. Ministério Público e Sustentabilidade: o Direito das Presentes e Futuras Gerações. Brasília/DF: CNP, 2017.

ENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL E DIREITO À EDUCAÇÃO: INSTRUMENTOS EFICIENTES PARA MINORAR A EXCLUSÃO SOCIAL

Andréia Pinto Favero¹

INTRODUÇÃO

O presente trabalho está inserido na interseção entre os estudos contemporâneos relacionados aos efeitos sociais da globalização, em especial a exclusão social, e o direito social à educação.

As consequências da globalização somente podem ser minimizadas com a preparação de crianças, jovens e adultos para o exercício da cidadania por meio da educação, direito social que pode possibilitar ao indivíduo a efetiva participação social e a inserção e manutenção no mercado de trabalho em constante transformação na atual ordem econômica.

O direito humano fundamental à educação está previsto, em especial, no artigo 6º e artigos 205 e seguintes da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), sendo o acesso democrático à educação de qualidade um dos objetivos da Agenda 2030, compromisso firmado pelo Brasil junto a ONU.

Tem-se por problema de pesquisa a necessidade de envolvimento da sociedade civil, como ator de governança, no planejamento e na tomada de decisões que envolvam o espaço público, inclusive quanto ao processo de ensino.

Parte-se da hipótese de que a globalização gera efeitos na esfera individual e social que não ficam restritos a uma localidade ou fronteira específica, o que torna necessária uma ampla visão do mundo atual e a participação de toda comunidade na resolução dos efeitos advindos da nova era.

Nesse contexto, o envolvimento de toda sociedade civil, como um dos atores de governança, expressa a ocupação do espaço público pela comunidade, a qual é diretamente interessada nas decisões políticas que traçam seus rumos.

Tem-se que a inclusão social de todos os indivíduos ocorre por meio da preparação de crianças, jovens e adultos para o pleno exercício da cidadania, além da óbvia inserção e manutenção

¹ Promotora de Justiça Titular da 2ª Promotoria de Justiça de Itapema; Mestranda do Curso de Mestrado em Ciências Jurídicas da UNIVALI com dupla titulação com a Universidade de Alicante - IUACA, endereço eletrônico: andreiaspfavero@gmail.com

no mercado de trabalho em constante e rápida transformação.

Portanto, a educação representa importante instrumento de transformação social para evitar ou minimizar os efeitos da exclusão social, a qual afeta não somente os indivíduos inseridos nessa realidade, mas toda a comunidade, o que evidencia a necessidade de envolvimento da sociedade civil.

Na metodologia foi utilizado o método indutivo na fase de investigação; na fase de tratamento de dados o método cartesiano e no relatório de pesquisa foi empregada a base indutiva.

1. OS EFEITOS DA GLOBALIZAÇÃO E ATOS DE GOVERNANÇA

O final do século XX, mais especificamente seus últimos 25 anos, desenvolveu-se com muitas mudanças tecnológicas, o que incluiu os meios de informação e de comunicação, cujas consequências, mediante decisiva condução política na década de 80, importaram no surgimento de um novo modelo capitalista de abrangência global, no qual os Estados passaram – independentemente de opção ou vontade – a compartilhar da mesma ordem econômica, de maneira paralela e independente das realidades econômicas internas existentes.

Segundo Anthony Giddens, as modificações tecnológicas “aumentaram a velocidade e o alcance das interações entre as pessoas por todo o mundo”² e, diante dessa premissa, a globalização representa o “fato de que estamos cada vez mais vivendo em um mesmo mundo, de modo que os indivíduos, grupos e nações se tornaram cada vez mais *interdependentes*”³.

A globalização atinge a esfera individual da vida das pessoas (meios de comunicação; internet; contato com outras culturas; consumo global), Ulrich Beck salienta que os indivíduos não estão presos a um lugar ou a uma residência fixa, e, sim, a “uma vida nômade, uma vida no automóvel, no avião, na estrada, ou no telefone, na Internet; é uma vida transnacional, impregnada e sustentada pelo *mass media*”⁴, ou seja, com superação do tempo e do espaço.

Além da mobilidade real ou virtual, o mundo global faz com que os indivíduos passem a ser direta ou indiretamente afetados por acontecimentos longínquos de sua localização física, situação inexistente até o desenvolvimento dos sistemas de comunicação.

² GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 6. ed. Porto Alegre: Penso, 2012, p. 104.

³ GIDDENS, Anthony. **Sociologia**, p. 102.

⁴ BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo. Respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 136.

Para Ulrich Beck, a globalização deve ser compreendida como “experiência cotidiana da ação sem fronteira nas dimensões da economia, da informação, da ecologia, da técnica, dos conflitos transculturais e da sociedade civil”⁵, e a ausência de fronteira em todos os aspectos que atingem a seara individual e de toda sociedade implica no “assassinato da distância, o estar lançado a formas de vida transnacionais, muitas vezes indesejadas e incompreensíveis”⁶.

Joana Stelzer enfatiza que a globalização representa um sistema multidimensional, com ênfase econômica e comercial, que tem por característica o “enfraquecimento soberano dos Estados-nacionais e pela emergência dos novos focos de poder transnacional à luz da intensificação dos movimentos de comércio e de economia”⁷, tendo como fundamento o imenso desenvolvimento tecnológico e a facilidade de acesso à comunicação e aos meios de transportes.

Giddens avalia que a imprecisão das fronteiras no cenário globalizado não implica no desaparecimento do Estado-nação “e a órbita do governo, tomada no geral, se expande em vez de diminuir à medida que a globalização avança”⁸.

O sociólogo britânico também ressalta que as nações somente conseguirão manejar seus poderes governamental, econômico e cultural sobre seus próprios cidadãos e para além de seus limites territoriais se estiverem em colaboração ativa com outras nações, assim como com suas próprias localidades e regiões, e com grupos e associação transnacionais⁹.

Como consequência do mundo globalizado, os acontecimentos ultrapassam as fronteiras territoriais dos Estados e as relações jurídicas estabelecidas não solucionam eficazmente a demanda emergente, até porque, além do surgimento de novas relações de poder, novos fatores de incompatibilidade entre “os atores sociais e as unidades estatais passaram a ser colocados à prova a cada dia, fazendo com que o direito também se adeque aos novos acontecimentos, pois o direito é um fato ou fenômeno social”¹⁰.

Diante desse contexto globalizado, em que as consequências econômicas, sociais e individuais são de abrangências que ultrapassam limites fronteiriços e demandam soluções fáticas e jurídicas muitas vezes não usuais, a (boa) governança representa não apenas um simples ato de

⁵ BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo. Respostas à globalização, p. 46.

⁶ BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo. Respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 47.

⁷ CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. **Direito e transnacionalidade**. Curitiba, PR: Juruá, 2009, p. 19.

⁸ GIDDENS, Anthony. **A Terceira Viva**. Rio de Janeiro: Record, 1999, p. 42.

⁹ GIDDENS, Anthony. **A Terceira Viva**. Rio de Janeiro: Record, 1999, p. 42.

¹⁰ PIFFER, Carla; CRUZ, Paulo Márcio. **O direito transnacional e a consolidação de um pluralismo jurídico transnacional**. In: GARCIA, Heloíse Siqueira; CRUZ Paulo Márcio. **Interfaces entre Direito e Transnacionalidade**. Itajaí: UNIVALI, 2020, p. 31.

governar, mas todo um “sistema democrático de leis e instituições sociais”¹¹, ou, ainda, “diz respeito a meios e processos capazes de produzir resultados eficazes na busca da solução de problemas comuns”¹².

Klaus Bosselmann afirma que governança representa:

[...] a soma das várias formas individuais e instituições, públicas e privadas, de gerir seus interesses comuns. É um processo contínuo por meio do qual interesses conflitantes ou divergentes podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser tomadas. Isso inclui instituições formais e regimes habilitados para executar a complacência, bem como preparativos informais com os quais pessoas e instituições têm acordado ou sentido fazer parte de seu interesse [...].¹³

Ao diferenciar governo, governabilidade e governança, a Professora Denise Schmitt Siqueira Garcia explica que o primeiro diz respeito a “atividades sustentadas por uma autoridade formal e pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas instituídas”. Governabilidade “está ligada diretamente no plano do Estado e representam um conjunto de atributos essenciais ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder será exercido”. Governança, por sua vez, “existe com a articulação e cooperação entre os atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”, e, ainda, seu exercício pode ocorrer por meio de “partidos políticos, organizações não governamentais, redes sociais informais, associações, ou seja, a governança abrange a sociedade como um todo”¹⁴.

De forma sintética, Alcindo Gonçalves enumera três aspectos fundamentais da governança, quais sejam, a instrumentalidade por ser “meio e processo capaz de produzir resultados eficazes”. A existência de “participação ampliada nos processos de decisão (envolvendo não apenas a dimensão estatal mas também atores não governamentais)”. E, por fim, “o caráter de consenso e persuasão nas relações e ações”¹⁵.

Entende-se existente a governança quando presente a articulação de diferentes atores – estatais e não estatais – para o enfrentamento de dificuldades, e, portanto, opera por meio da

¹¹ GONÇALVES, Alcindo. COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011, p. 19.

¹² GONÇALVES, Alcindo. COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011, p. 52.

¹³ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade. Transformando direito e governança**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 257.

¹⁴ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. A necessária emergência da sociedade civil na governança global ambiental. In **O novo em direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pp. 63-64.

¹⁵ GONÇALVES, Alcindo. COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011, p. 53.

articulação, “construindo consensos e forjando a cooperação para resolver problemas”¹⁶.

Dessa forma, considerando que os eventos e suas consequências são dimensionados pela globalização, em que o todo atinge o indivíduo e a ação individual traz consequências para a coletividade, o envolvimento da sociedade civil é premente e primordial na escolha dos rumos e tomada de decisões de nossos governantes, o que reforça a legitimidade daqueles que foram eleitos e representa efetivo exercício da cidadania, mas, igualmente, esse envolvimento social personifica um dos atores operantes da governança.

2. SOCIEDADE CIVIL COMO FATOR DE COESÃO SOCIAL E O DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO

O processo de globalização transcorreu de profundas mudanças operadas pelas facetas tecnológica e de comunicação e, embora com nítida percepção na área econômica, promove grandes alterações de ordem social, cultural e individual.

O novo mundo cosmopolita tem sido responsável por um distanciamento entre os indivíduos, o que salienta e agrava a exclusão social, bem retratada por Zygmunt Baumann com a seguinte descrição:

[...] Para os habitantes do Primeiro Mundo – o mundo cada vez mais cosmopolita e extraterritorial dos homens de negócios globais, dos controladores globais da cultura e dos acadêmicos globais – as fronteiras dos Estados foram derrubadas, como o foram para as mercadorias, o capital e as finanças. Para os habitantes do Segundo Mundo, os muros constituídos pelos controles de imigração, as leis de residência, a política de “ruas limpas” e “tolerância zero” ficaram mais altos; os fossos que os separam dos locais de desejo e da sonhada redenção ficaram mais profundos, ao passo que todas as pontes, assim que se tenta atravessá-las, revelam-se pontes elevadiças. Os primeiros viajam à vontade, divertem-se bastante viajando (particularmente se vão de primeira classe ou em avião particular), são adulados e seduzidos a viajar, sendo sempre recebidos com sorrisos e de braços abertos. Os segundos viajam às escondidas, muitas vezes ilegalmente, às vezes pagando por uma terceira classe superlotada num fedorento navio sem condições de navegar mais do que outros pagam pelos luxos dourados de uma classe executiva – e ainda por cima são olhados com desaprovação, quando são presos e deportados.¹⁷

Dentre os comportamentos modificados pela globalização, Giddens menciona o desenvolvimento do novo individualismo e argumenta que esse estado “está associado ao afastamento da tradição e do costume de nossas vidas”, o que estaria diretamente relacionado ao

¹⁶ GONÇALVES, Alcindo. COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011, p. 53.

¹⁷ BAUMANN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro : Zahar, 1999, pp. 97-98.

impacto da globalização de forma ampla e não apenas “com a mera influência de mercados”¹⁸.

Ainda, enfatiza que o comportamento que enaltece a individualidade traz a necessidade de buscarmos novos meios para despertar a solidariedade social, isso porque a “coesão social não pode ser assegurada pela ação de cima para baixo do Estado ou pelo apelo à tradição”, sendo imperioso a conscientização e aceitação ativa das “responsabilidades pelas consequências do que fazemos e dos hábitos de estilo de vida que adotamos”¹⁹.

O distanciamento social, agravado pela ausência de senso coletivo, está delineado por Beck, quando descreve que os “ricos de outrora necessitavam dos pobres para se tornarem ricos e assim permanecerem. Agora eles já não mais precisam dos pobres”²⁰, ou seja, a convivência e a dependência mútua entre ricos e pobres inexistem na era globalizada.

Milton Santos afirma que a competitividade intrínseca à globalização “acaba por destroçar as antigas solidariedades, frequentemente horizontais, e por impor uma solidariedade vertical, cujo epicentro é a empresa hegemônica, localmente obediente a interesses globais mais poderosos”²¹, os quais são indiferentes ao que acontece no seu entorno.

Em que pese tenhamos a perspectiva de todos os indivíduos vivendo em uma mesma sociedade, mesmo com diferentes condições no compartilhamento do espaço, atualmente compreende-se a igualdade como inclusão e a desigualdade como exclusão na ordem social.

Para compreender em sua ampla concepção, Anthony Giddens articula que a inclusão engloba o exercício da cidadania, assim como os direitos e as obrigações civis e políticos que devem pertencer a todos os membros da sociedade, o que deveria ser “uma realidade de suas vidas”. Ainda, a inclusão refere-se a “oportunidades e a envolvimento no espaço público”²², compreendendo-se o acesso ao trabalho e à educação como instrumentos de oportunidade.

Especificamente quanto à exclusão, Giddens assinala duas formas existentes na sociedade contemporânea, ao descrever:

[...]Uma é a exclusão dos que estão em baixo, excluídos do fluxo principal de oportunidades que a sociedade tem a oferecer. No topo há a exclusão voluntária, a “revolta das elites”: um afastamento das instituições públicas por parte dos grupos mais afluentes, que optam por viver em separado do

¹⁸ GIDDENS, Anthony. **A Terceira Viva**. Rio de Janeiro: Record, 1999, p. 46.

¹⁹ GIDDENS, Anthony. **A Terceira Viva**. Rio de Janeiro: Record, 1999, pp. 46-47.

²⁰ BECK, Ulrich. **O que é globalização? Equívocos do globalismo**. Respostas à globalização, p. 46.

²¹ SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**, 29ª ed., Rio de Janeiro: Record, 2019, p. 85.

²² GIDDENS, Anthony. **A Terceira Viva**. Rio de Janeiro: Record, 1999, p. 112.

resto da sociedade. Grupos privilegiados começam a viver em comunidades fortificadas e a se retirar da educação pública e dos sistemas de saúde públicos.²³

Sobre a abrangência territorial da exclusão, Fritjof Capra a chama de Quarto Mundo, presente em qualquer país ou cidade do mundo, cujos integrantes são desprovidos de moradia e de comida. Composto, em sua maioria, por analfabetos que “se dedicam a trabalhos temporários, trocam muitas vezes de emprego e, em muitos casos, acabam caindo na economia do crime”. Suas vidas são marcadas por crises múltiplas motivadas por “fome, a doença, a dependência de drogas e a prisão – a forma máxima de exclusão social”. Pessoas pressas numa “espiral descendente de marginalidade da qual é quase impossível escapar”.²⁴

A mudança dessa triste realidade deve passar pelo envolvimento de toda sociedade civil, a qual deve tornar-se mais inclusiva com a retomada do espaço público, isso porque as pessoas que se sentem “membros de uma comunidade nacional tendem a reconhecer que têm um compromisso com os demais em seu seio”. Ainda, na construção da solidariedade social é importante o envolvimento dos “membros das profissões liberais e da classe média endinheirada” diante a proximidade que têm das “linhas divisórias que ameaçam afastar o espaço público”²⁵.

O resultado social advindo da exclusão de indivíduos é sentido por toda sociedade, não somente pelos governos e governantes em decorrência da necessidade de manutenção de programas e planos assistenciais, ou ainda diante da existência de postos de trabalho desocupados por ausência de qualificação adequada, o que também afeta a arrecadação fiscal do Estado.

A preocupação com as consequências sociais geradas pela globalização tem sido pauta de discussões no cenário mundial, e dentre as mais graves preocupações, senão a mais grave, tem-se a exclusão social.

Em setembro de 2000, 191 países-membros da ONU pactuaram oito Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM)²⁶, quais sejam: 1. Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2. Atingir o ensino básico fundamental; 3. Promover a igualdade de gênero e autonomia das mulheres; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde materna; 6. Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7. Garantir a sustentabilidade ambiental; 8. Estabelecer uma parceria mundial

²³ GIDDENS, Anthony. **A Terceira Viva**. Rio de Janeiro: Record, 1999, pp. 113.

²⁴ CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas. Ciência para uma vida sustentável**. São Paulo: Cultrix, 2005, p. 156.

²⁵ GIDDENS, Anthony. **A Terceira Viva**. Rio de Janeiro: Record, 1999, pp. 117.

²⁶ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Objetivos do Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015/sdg-overview1/mdg6.html>>. Acesso em 19 de agosto de 2020.

para o desenvolvimento.

Tendo como parâmetro os avanços resultantes dos ODM e diante da visualização de maiores necessidades e metas, no ano de 2015, a Assembleia Geral da ONU, formada por 193 países-membros e sociedade civil, definiu 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas²⁷, como propósitos integrantes de agenda global de desenvolvimento e com previsão de alcance até 2030, a fim de “acabar com a **pobreza**, promover a **prosperidade** e o **bem-estar** para todos, proteger o **meio ambiente** e enfrentar as **mudanças climáticas**”.²⁸

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) tem como objetivo fundamental, dentre outros, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”²⁹, sendo que a concretização desse objetivo não depende somente de ato de governo, mas deve passar obrigatoriamente pela governança, o que implica no engajamento da sociedade civil.

Sobre a influência e a responsabilidade de todos os componentes do corpo social nas questões coletivas e individuais, que, de alguma forma, afetam a todos, Baumann sintetiza que:

Nós somos responsáveis pelo outro, estando atentos a isso ou não, desejando ou não, torcendo positivamente ou indo contra, pela simples razão de que, em nosso mundo globalizado, tudo o que fazemos (ou deixamos de fazer) tem impacto sobre a vida de todos, e tudo o que as pessoas fazem (ou se privam de fazer) acaba afetando nossas vidas. O que não significa, porém, que nós nos responsabilizamos por isso, que prestamos a devida atenção a esse fato quando agimos ou tomamos decisões.³⁰

Todo indivíduo é socialmente responsável e, a partir dessa premissa, convém ressaltar que o envolvimento da sociedade civil em questões sociais não se restringe ao aspecto eleitoral, em que, por meio do voto, se legitima os representantes eleitos a emitirem e decidirem politicamente segundo os anseios de seu eleitorado.

O professor Paulo Márcio Cruz ressalta que o exercício efetivo da cidadania deve ocorrer como “dimensão pública da participação do homem na vida social e política do Estado”³¹, o que

²⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 30 maio. 2020.

²⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015>>. Acesso em: 18 de agosto 2020.

²⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Texto consolidado até a EC n. 107/2020. Art. 3º, III. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm. Acesso em 24 de janeiro de 2021.

³⁰ BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo Parasitário**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010, pp. 75-76.

³¹ CRUZ, Paulo Marcio. Democracia e Cidadania. Revista Eletrônica Novos Estudos Jurídicos, v.5, n.10, 2000. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/1539>, p. 115.

somente é possível quando existente uma educação acessível e de qualidade.

A efetiva participação popular no trato das decisões públicas está sinalizada no art. 29, XII, da CRFB/88, ao se prever a necessidade de “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”³².

O planejamento sustentável, com o envolvimento da sociedade civil como elemento de governança global, deve priorizar a concretização, em primeira expressão, do acesso democrático à educação igualitária e de qualidade, para que, com isso, seja atingido a almejada transformação social num futuro próximo.

No que se refere especialmente à educação, a participação popular está prevista artigo 206 da da CRFB/88 como um dos princípios que deve reger o ensino no Brasil, estabelecendo-se a necessidade de “gestão democrática do ensino público”³³, o que foi reproduzido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação³⁴.

A educação vai além da escolarização e deve preparar o indivíduo para usufruir conscientemente a vida, mediante sua plena capacidade – que deve ser objeto de desenvolvimento constante – neste contexto global, e, portanto, objetiva a integração social e a inclusão participativa no espaço público, o que somente pode ser realizado com a efetiva participação da sociedade civil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho está inserido na interseção entre os estudos contemporâneos relacionados aos efeitos sociais da globalização, em especial a exclusão social, e o direito social à educação.

O Brasil comprometeu-se com a Agenda 2030, documento firmado com mais 192 países-membros da ONU, e dentre as metas traçadas está o acesso democrático à educação de qualidade, previsto como Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4, o qual representa importante instrumento para erradicação da pobreza, dimensionada pela globalização.

Elegeu-se como cerne da presente pesquisa investigar a necessidade do envolvimento da

³² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Texto consolidado até a EC n. 107/2020. Art. 29, XII. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 24 de janeiro de 2021.

³³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Texto consolidado até a EC n. 107/2020. Art. 206, VI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 24 de janeiro de 2021.

³⁴ BRASIL. **Lei n. 9.394**, de 20/12/1996. Art. 3º, VIII. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em 24 de fevereiro de 2021.

sociedade civil, importante ator da governança, no cumprimento de metas e ações destinadas ao ensino de qualidade e, em consequência, na implementação do ODS 4.

A agenda de desenvolvimento sustentável 2030 da ONU traz a educação de qualidade como um importante objetivo para prosperidade dos povos, cuja implementação está em risco diante da falta de condições mínimas adequadas, sem contar a deficiência e estagnação do processo educativo atual, nessa conjuntura social desfavorável.

Partiu-se da hipótese de que a globalização trouxe inúmeras mudanças, inclusive de ordem social, que dimensionaram a pobreza e o distanciamento dos integrantes “cidadãos do mundo” daqueles que não conseguem se inserir na nova ordem econômica.

A par disso, entende-se que o direito humano à educação é importante instrumento de emancipação para a superação das mazelas da desigualdade e exclusão social, justamente por possibilitar a inserção e a manutenção do indivíduo no mercado de trabalho – em cotidiana e rápida transformação –, além de representar recurso imprescindível para o pleno exercício da cidadania.

Sob essa ótica, identificou-se que a hipótese se confirma à medida que o ensino representa muito mais que a mera escolarização, e deve constituir um processo contínuo de desenvolvimento ao longo da vida de todos, para com isso possibilitar a efetiva participação na vida e espaços públicos no contexto global.

É certo que a exclusão social atinge direta ou indiretamente todo o corpo social, mesmo aqueles inseridos no contexto global, e, com isso, resta evidente que toda sociedade civil deve refletir e cooperar intensamente na mudança dessa realidade, principalmente com a participação ativa nas decisões políticas relacionadas, em especial, com o ensino atualmente ofertado.

Não bastasse as repercussões concretas da globalização no distanciamento entre incluídos e excluídos desse processo mundial – que de alguma forma são sentidas por todo corpo social –, que seriam suficientes por si só para o ativo envolvimento da comunidade, deve-se pontuar que a participação popular nas importantes decisões que possibilitam grandes transformações, especialmente por meio da educação, está prevista constitucionalmente, seja de forma genérica, no art. 29, XII, ou específica no art. 206 e seguintes da CRFB/88.

Porém, a imposição constitucional ou legal não é hábil para a efetiva participação da sociedade civil, importante elemento da governança, mas, sim, a consciência coletiva de que qualquer repercussão maléfica a um integrante atinge todo o grupo e que as ações são recíprocas, ou seja, de que a união para solução das demandas individuais traz benefício para todo corpo social,

o que representa a responsabilização coletiva.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo Parasitário**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010, pp. 75-76

BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo. Respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BOSELTMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade. Transformando direito e governança**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Texto consolidado até a EC n. 107/2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 24 de novembro de 2020.

_____. **Lei n. 9.394**, de 20/12/1996. Art. 3º, VIII. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 24 de fevereiro de 2021.

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas. Ciência para uma vida sustentável**. São Paulo: Cultrix, 2005.

CRUZ, Paulo Marcio. Democracia e Cidadania. Revista Eletrônica Novos Estudos Jurídicos, v.5, n.10, 2000. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/1539>.

CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. **Direito e transnacionalidade**. Curitiba, PR: Juruá, 2009.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia; GARCIA, Heloise Siqueira. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e as novas perspectivas do desenvolvimento sustentável pela Organização das Nações Unidas**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 35, pp. 196-197, vol. esp., dez. 2016.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. A necessária emergência da sociedade civil na governança global ambiental. In **O novo em direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

_____. **Sociologia**. 6. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

GONÇALVES, Alcindo. COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 30 maio. 2020.

PIFFER, Carla; CRUZ, Paulo Márcio. **O direito transnacional e a consolidação de um pluralismo jurídico transnacional**. In: GARCIA, Heloise Siqueira; CRUZ Paulo Márcio. **Interfaces entre Direito e Transnacionalidade**. Itajaí: UNIVALI, 2020.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Objetivos do Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015/sdg-overview1/mdg6.html>>. Acesso em 19 de agosto de 2020.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**, 29ª ed., Rio de Janeiro: Record, 2019.

GOBERNANZA Y SUSTENTABILIDAD, UN IMPACTO A NIVEL MUNDIAL¹.

Natalia Carmona Giraldo²

INTRODUCCIÓN

La gobernanza puede tener diferentes acepciones dependiendo de la teoría que se le dé, unas propenden por el significado que se le da desde el Estado y otras de manera policéntrica, dependiendo de los diferentes actores que se encuentran ligados a determinada comunidad, sin que necesariamente involucre de manera directa al mismo Estado, es decir que diferentes actores económicos, sociales, políticos pueden influir en la toma de decisiones.

La presente investigación Jurídico – Descriptiva, tratará de abordar la definición de la gobernanza, se precisará posteriormente la relación entre gobernanza y sustentabilidad, y por último se anunciará el impacto de la gobernanza a nivel mundial.

Al respecto, se utilizó variedad de instrumentos, entre los que se detallan fuentes primarias, la recolección de datos, sobre la temática abordada de gobernanza, bibliografía referente al tema y fuentes secundarias, como la normatividad, artículos, libros, entre otros.

El estrecho vínculo entre gobernanza y sustentabilidad permite plantear respuestas a un mundo donde las personas consumen sin control, asimismo la regulación de la explotación de recursos naturales, en la protección del medio ambiente, y una alternativa que promueve la relación sana con éste, mediante conductas amigables, y sobre todo en la transformación de los procesos que permitan lo sostenible, para quitar la idea de recursos ilimitados para la explotación y el favorecimiento del sector económico sobre el medio ambiente.

El presente trabajo pretende hacer un aporte al acervo académico institucional, toda vez que, el tema es novedoso, dado que la gobernanza está tomando cada vez más acogida en las diferentes partes del mundo, teniendo una relación muy estrecha con la economía y las comunidades que empiezan a defender ciertas zonas donde los ecosistemas deben ser protegidos, la regulación y control en la explotación de recursos naturales, y el interés notable por el medio

1 El presente artículo es resultado de la clase “Governança transnacional e Sustentabilidade” que hace parte de la línea de investigación de “Estado, Direito Ambiental, Transnacionalidade”, en el área de concentración de fundamentos de Derecho Positivo de la Maestría en Ciencia Jurídica de UNIVALI y fue elaborada en convenio de doble titulación con la Universidad de Caldas. Año 2021.

2 Abogada, Especialista en Derecho Administrativo. Magister en Derecho Público. Estudiante de Maestría en Ciencia Jurídica. UNIVALI. Correo: nataliac.abogada@gmail.com

ambiente, como respuesta a un consumo masivo de productos, que en un futuro lo que puede pasar, es la escasez de los mismos, la extinción de algunas especies, y que las generaciones futuras no alcancen a conocer o disfrutar lo que hoy se tiene en algunas partes del planeta.

1. Qué se entiende por gobernanza

Es cierto que el mundo está cambiando a pasos agigantados, con nuevas formas de ver el planeta, y la interacción de las personas que la ocupan, como también puede afirmarse que nuevos términos están surgiendo en el paso de la conformación de ciudadanías mundiales, y a este proceso acelerado no escapa el termino gobernanza, aunque ya se venía hablando de ella desde finales de los noventa, es cierto que en la última década ha tomado más fuerza, y su significado casi siempre está ligado a la capacidad del Estado para resolver las cuestiones sociales; sin embargo puede decirse también que dicho término puede tener dos acepciones dependiendo de su perspectiva, al respecto se encuentra:

Lo que la literatura nos presenta es una diversidad de combinaciones de estos elementos, lo cual a su vez define un espectro de significados sobre gobernanza que van desde una definición centrada en el Estado; hasta una perspectiva policéntrica, con foco en otros actores del sistema. Con una amplia gama de variaciones entre estas posiciones dominantes³.

De este modo puede decirse entonces que la gobernanza tiene que ver con la facultad de decidir sobre determinada cuestión, donde se evalúan los asuntos, y se imponen reglas, lo cual, por supuesto deviene del poder del Estado y sus miembros involucrados, que, por supuesto son sociales, es decir, se marca por la interacción de las personas que ocupan un territorio. Al respecto se encuentra:

Gobernanza es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad.⁴

Lo anterior no quiere decir que únicamente el termino gobernanza involucre el Estado, en la toma de decisiones, pues existen casos donde dicha gobernanza es dada por otro tipo de actores, aun sin reconocimiento del mismo Estado, pero que indudablemente influyen en la toma de

³ WHITTINGHAM MUNÉVAR, María Victoria. **¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?** Bogotá, 2010. p. 221.

⁴ WHITTINGHAM MUNÉVAR, María Victoria. **¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?** Bogotá, 2010. p. 222.

decisiones importantes para los asentamientos en ciertas zonas de un país, como menciona el autor con un claro ejemplo y estas pueden ser los grupos conformados al margen de la Ley en Colombia, donde se realizan ciertos acuerdos con la comunidad y estos son cumplidos sin falta, porque la misma colectividad lo acepta.

De lo anterior queda claro que la gobernanza tiene diferentes acepciones, dependiendo del enfoque con el que se mire, sin embargo, tiene unos elementos comunes y estos son su relación directa entre Estado, comunidad y acuerdos sociales. Es indudable que el paso del tiempo ha hecho que estos conceptos evolucionen, y para entender un poco esta dinámica, es preciso, comentar que los servicios y productos son desarrollados a través de los años estos pueden ser físicos, biológicos, aquí es importante hablar de la cuarta revolución industrial: velocidad, amplitud y profundidad, y el impacto de los sistemas⁵. Donde explican los términos de la revolución, economía, social, el avance de lo rural a lo urbano, mucha más tecnología, y como se desarrolla una revolución. El cambio profundo y sistémico, donde las empresas con poco capital versus las empresas que controlan el mercado a través de sus plataformas; las megatendencias, penetración digital (física, tecnología digital, biológicas); y el impacto de la cuarta revolución industrial desde el punto de vista económico, de sociedad, y de individuos. Incorporar economía mundial, aumentar crecimiento económico, economía de las apps, cuatro cosas: expectativas del cliente, los productos mejorados, nuevas alianzas y los modelos operativos.

Lo anterior es importante para entender que hoy en día las personas ven su privacidad diferente, se comparten hasta los momentos más íntimos, esperando que dicha información sea tratada con respeto, la tecnología está cambiando la forma de vida de los seres humanos, y esto repercute en todos los ámbitos de la vida. Según el autor, los elementos de cuarta revolución industrial son: velocidad, amplitud y profundidad, impacto en los sistemas. El mundo ha evolucionado con tres revoluciones industriales anteriores, el ferrocarril, la máquina de vapor, la electricidad, el internet, ahora todo está sistematizado, el mundo avanza con un largo exponencial, lo que significa que ahora todo está vinculado a las redes sociales⁶.

Según el autor, habla de la desigualdad como un desafío sistémico, las plataformas se lucran, los consumidores son felices, la desigualdad incrementa, dado que solo el lucro se estanca en unos pocos, es así como se encuentran unas megatendencias, las cuales son: Físicas: Vehículos autónomos. • Impresión 3D. • Robótica avanzada. • Nuevos materiales. Digitales (impresión 3D) y

5 SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo, Edipro, 2016. p. 220.

6 SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo, Edipro, 2016. p. 234

biológicos (desarrollo de vacunas, trabajos con ADN).

Un ejemplo mencionado por el autor es: Facebook, quien no crea contenido. Alibaba, no tiene ningún inventario. Y Airbnb, el proveedor de alojamiento más grande del mundo, todos ellos con algo en común y es que son aplicaciones millonarias que basan su economía en prestar un servicio, a base de recursos que no son suyos.

En cuanto a las biológicas: El desarrollo de la genética, los trasplantes, el uso de nuevas formas para curar enfermedades, proceso de ADN. El crecimiento (las personas de tercera edad, natalidad y la producción) y el empleo (efecto destrucción y efecto capitalización) o factores de la economía. Esto se da por la situación que se presenta cuando el ser humano es más longevo ya que se vuelve estable financieramente, y no consume para satisfacer deseos sino para sentirse seguro económicamente.

El autor plantea la tesis de que “No es el hombre vrs la maquina”, sino entender la tecnología como parte del desarrollo, partiendo que son instrumentos para facilitar el trabajo y la comunicación de las personas no solo a nivel local sino también a nivel mundial. Impacto de la cuarta revolución industrial se ve desde cuatro enfoques: economía, sociedad, individuo, negocios. En el tema de los negocios se usan cuatro facetas: expectativas de los clientes, productos mejorados, alianzas colaborativas entre las empresas, modelos digitales.

En cuanto al gobierno: Herramientas para mejorar sus estructuras. Comunicación social a través de plataformas digitales. Sociedad: Avanzar juntos para no morir en el intento, pues la satisfacción de la clase obrera desarrolla importantes elementos en la seguridad económica. Negocios: Todo visto como una forma de potencializar los productos, y venderlos a nivel mundial, logrando facilitar la vida del consumidor.

Es necesaria la innovación en todas sus formas, preparar la fuerza de trabajo, pues con esta revolución se presentan nuevos puestos de trabajo al igual que nuevas profesiones, es de tener cuidado, pues el nivel de satisfacción de las generaciones presentes se desarrolla a través de plataformas que no involucran los trabajos que se han realizado a lo largo de la historia, con el fin de buscar un confort.

Es importante considerar los cambios desde todas las ópticas posibles, ambiental, social, económico, en la estructura de los gobiernos, pues el talento de cada ser, se torna indispensable para cada empresa, más capital con la fuerza creadora de la sociedad, y los protagonistas de esta

cuarta revolución industrial⁷. Donde se ponen como límites la innovación, el crecimiento y la competencia.

Existen grupos de mercado segregados, lo que puede generar en algún momento desigualdad, y una tensión social, con el creciente cambio en la tecnología, resulta fundamental aprender destrezas, y otros enfoques, donde las estrategias de la fuerza del trabajo sean tenidas en cuenta, con temas de rentabilidad a corto plazo, nueva mentalidad ofrece la solución al desafío, pues la forma de los contratos y el empleo está cambiando, es no ver las personas como nubes humanas, que no se dé la explotación laboral, es decir el lado oscuro del trabajo.

Las capacidades, el talento logran la eficiencia que se busca, en una combinación donde haya compromiso útil, no limitar los propósitos de vida a solo unas cuantas personas que se sienten realizados con sus trabajos, cuando la mayoría no encuentra el nivel de satisfacción y el horario laboral que le permita sentirse realizado como ser humano. Entonces se busca un equilibrio de la fuerza laboral con la vida privada de las personas, y que esto no le suceda solo a una minoría.

Uno de los impactos de la citada cuarta revolución industrial, es que cada persona se está viendo obligada a verse como un líder de empresa, lo que hace surgir cambios en la mentalidad de los modelos conceptuales, que deben adaptarse a los nuevos cambios de demanda y oferta, para que no se ocasione una disrupción y la automatización, a través de las nuevas formas de hacer las cosas, y esto se contrarresta con la innovación, colaborar y adaptarse es primordial porque hoy en día los clientes comparten sus experiencias con los productos por medios masivos de información, en tiempo real.

De lo anterior hay que dejar claro que el autor manifiesta que dar atención a la digitalización, pues la transparencia juega un papel fundamental, las empresas deben considerar sus modelos de funcionamiento, el reto está en la planificación estratégica, mejorar productos mediante los datos obtenidos de los sistemas de información, al igual que los servicios, entonces rediseñar el talento humano y la cultura, retener el capital humano adecuado, medir y recompensar el trabajo ágil, para que exista motivación en los empleados, una buena comunicación y excelente gestión de los activos fijos, desplazar las estructuras jerárquicas tradicionales para dar paso a modelos colaborativos entre empresas, así se podría mejorar y adecuar en la cuarta revolución industrial.

Según el autor como la tecnología va a todos los espacios del ser humano, lo que se puede hacer para no dañar la identidad es usar la autorreflexión, la empatía y la compasión. Movilizar la

⁷ SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo, Edipro, 2016. p. 254

sabiduría colectiva de nuestra mente, usando diferente inteligencia presente en la mente humana, así:

Contextual (entender y aplicar conocimientos).

Emocional procesamiento de pensamientos y sentimientos su relación con nosotros mismos y los demás.

Alma: propósito individual para alcanzar el bien común.

Física (el cuerpo): salud y bienestar propio y del que nos rodea incluida la naturaleza.⁸

A esto podría sumarse la teoría de Baumann, quien define que la sociedad tiene un estado al que se suman un conglomerado de sentimientos y emociones de todas las personas que intervienen en ella de una u otra manera, esto es de acuerdo a los factores sociales, educativos, culturales y económicos, sumado a esto el mundo de las redes sociales, que hace que una sola persona pueda crear un universo paralelo, en el cual puede acceder o desconectarse, lo que genera también una profunda fractura en las relaciones humanas, que por supuesto incide en el ámbito emocional y sentimental de la mente, lo que define este autor como sociedad líquida, generando expectativas, angustias y otros sentires en el pensamiento, pues las nuevas formas de trabajo también involucran el manejo de estas nuevas formas que se dan con el acceso al internet⁹.

De acuerdo a lo planteado por el autor, vale la pena preguntar ¿El avance de la tecnología puede desplazar el capital humano? Si esto es así, que pasará con la fuerza trabajadora, ¿Qué pasará con las personas que no tengan acceso a internet? Si el internet no llega a todos los rincones del mundo, ¿cuál será la solución pertinente que deben implementar los gobiernos a nivel mundial?, y el papel fundamental de la gobernanza en la toma de decisiones, se vuelve primordial en el contexto social, de acuerdo a la dinámica de cada cultura.

A esto se le suma lo planteado por Silva, en cuanto al consumo ilimitado de productos y servicios, que crea el hombre, cuando el capitalismo se hace más fuerte, y desmorona las emociones de los seres humanos, en cuanto al sentimiento de querer tener más, a esto refiere que “tener y consumir se volvió más importante que ser y existir”¹⁰, este fenómeno ha ido incrementado en todas

⁸ SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo, Edipro, 2016. p. 264

⁹ BAUMANN, Zygmunt. **Modernidade líquida** Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

¹⁰ SILVA, Edevaldo; OLIVEIRA, Habyhabanne Maia de; SILVA, Patrícia Maia. Consumismo, obsolescência programada e a qualidade de vida da sociedade moderna. **Educação ambiental em ação**. n. 53, ano XIV. Setembro/novembro de 2015. Disponible en: <<http://www.revistaeea.org/artigo.php?idartigo=2108>>. Consultado em: 18 de outubro de 2018. Traducción propia.

las esferas que atañen a la humanidad, por supuesto esto tiene consecuencias nefastas para el medio ambiente, pues se pregunta, dónde parar todos los desechos de los productos, como los que se botan cuando no han cumplido su ciclo de vida.

Lo peligroso de caer en el estado de consumo, es que ese ritmo se lleva por delante las emociones de las personas, y crea nuevas formas de percibir y entender la dinámica social, a través del capitalismo, donde se plantea la solución a la felicidad como el consumo, compra de bienes y servicios. Al respecto se encuentra:

El panorama planetario actual en el contexto de diversos temas sociales y ambientales, tales como: cambio climático, escasez de agua, deforestación, entre otros problemas ambientales, ha sido efectivo de tal manera que ha ido comprometiendo la posibilidad de que las generaciones actuales y futuras disfruten de estos recursos, contribuyendo al empeoramiento de las condiciones sociales y conduciendo a la posibilidad de escasez de algunas materias primas.¹¹

Lo que el autor concluye argumentando que este capitalismo crea la cultura del consumo, donde la producción es un pilar importante, y a través de los medios se manipula la mente de la persona, haciéndole crear una necesidad de tener más y más, lo que ha provocado el endeudamiento, la falta de equilibrio entre el ser y el tener, las relaciones interpersonales se ven afectadas, asimismo la degradación ambiental, daño a los ecosistemas, el uso indiscriminado de materias primas, la explotación de recursos naturales, esto es un problema serio que debe considerarse en la creación de diálogos sociales, donde se involucren los diferentes actores sociales, y de allí la respuesta en la gobernanza, para obtener una armonía entre nuevas formas de consumo ético y sostenible.

2. Relación entre gobernanza y sustentabilidad.

Habrá que decir que la sustentabilidad es un término acuñado en 1987 como parte de los preparativos para la cumbre de la tierra en Rio, cuya importancia está creciendo cada vez más, dado que las personas están preocupadas por lo que está sucediendo en cada rincón del mundo, y esto involucra en definitiva a todos los actores sociales, empresas, Estado y comunidades en general. Tratar de dinamizar los procesos, con un especial cuidado por el consumo humano, sobre todo de los recursos naturales como materia prima de muchos productos, para optimizar su uso, y con ello proteger la naturaleza y dejar algo a las generaciones futuras. Es por ello que la relación entre

¹¹ SILVA, Edevaldo; OLIVEIRA, Habyhabanne Maia de; SILVA, Patrícia Maia. Consumismo, obsolescência programada e a qualidade de vida da sociedade moderna. **Educação ambiental em ação**. n. 53, ano XIV. Setembro/novembro de 2015. Disponible en: <<http://www.revistaea.org/artigo.php?idartigo=2108>>. Traducción propia.

gobernanza y sustentabilidad se torna fundamental, pues la primera es la base para establecer la segunda. Al respecto se encuentra:

En particular, el campo de la gobernanza de la sustentabilidad es de especial interés para la disciplina de la Administración, ya que se aboca a estudiar cómo se distribuye e implementa el poder para establecer los criterios de sustentabilidad que deberán seguir los demás actores intervinientes¹².

Lo anterior quiere decir que la sustentabilidad se vuelve parte de la gobernanza en sí, pues de este modo se permite que las diferentes comunidades den prioridades según sus necesidades de consumo, al tratar de que los productos cuenten con procesos que permitan cambios en las formas de producción de los mismos, para hacer un consumo más consciente, y sobre todo que proteja la naturaleza, entendiendo que los recursos naturales no son ilimitados, y que la industria, el comercio y el consumo deben ser regulados, mejorando la producción de los mismos, y estableciendo relaciones más sanas y amigables con el medio ambiente.

De este modo, la gobernanza se convierte en el principal aliado del medio ambiente, pues ésta permite que surjan nuevas formas de control, desde los diferentes actores sociales, no solamente repartiendo la carga al Estado, sino también a las comunidades mismas, hoy, se habla de la gobernanza de la sustentabilidad, y este se aborda desde las redes de producción, transición de la sustentabilidad y la cadena de valor, al respecto se encuentra:

El campo de la gobernanza de la sustentabilidad ha adquirido una gran importancia en la literatura proveniente de diversas disciplinas. El estudio demuestra que es posible identificar un corpus de literatura que adopta este concepto en distintos abordajes de organización industrial, existiendo una tendencia creciente en los enfoques de redes de producción (production networks) y transición (transition) a la sustentabilidad, además del tradicional abordaje de cadena de valor (value chain)¹³.

De este modo la autora, pasa a concluir que la gobernanza de la sustentabilidad, está en las cadenas de valor y como se trabajan en las organizaciones, tal como manifiesta: “Ello puede ser, en parte, porque el concepto de sustentabilidad se trabaja en relación a los actores y los procesos que se dan entre las redes de producción, evidenciado en vocablos como knowledge, policy, science, community, game, risk”¹⁴ aduciendo además que la sustentabilidad es fundamental en cualquier proceso, y ello ayuda a la gobernanza que se da en determinadas comunidades.

12 AMATO, Celina Noé, BURASCHI, Mónica y PERETTI, María Florencia. **La Gobernanza de la Sustentabilidad en los diversos abordajes de organización industrial**. ANFECA. México, 2017. p. 23

13 AMATO, Celina Noé, BURASCHI, Mónica y PERETTI, María Florencia. **La Gobernanza de la Sustentabilidad en los diversos abordajes de organización industrial**. ANFECA. México, 2017. p. 03

14 AMATO, Celina Noé, BURASCHI, Mónica y PERETTI, María Florencia. **La Gobernanza de la Sustentabilidad en los diversos abordajes de organización industrial**. ANFECA. México, 2017. p. 05

Por otro lado, la sustentabilidad, como principio básico para la protección de los recursos naturales; esto es aprovechar los recursos naturales actuales, a fin de no comprometer los recursos de las generaciones futuras; se pasa a mencionar una justicia ecológica, donde todo el desarrollo normativo nacional e internacional para la protección del medio ambiente y los recursos naturales tiene un papel protagónico; entonces se tienen algunas corrientes como el antropocentrismo, ideas que giran en virtud del hombre como centro de todo, sin importar el desgaste de los recursos naturales, porque todo vale por el factor económico y bienestar individual; biocentrismo, teoría que refiere que todo ser vivo aunque no sea humano merece respeto y cuidado.¹⁵

Asimismo el autor, habla de una “Ética de la sustentabilidad”, donde resulta indispensable el ser comprometido, pues el inicio básico de las personas y su consciencia por el consumo responsable de los productos, para el cuidado y preservación del medio ambiente; mencionando entonces la dimensión ecológica de los derechos humanos, que se han creado para su protección, y también un componente ecológico, no se trata de los derechos humanos versus el medio ambiente, sino el equilibrio entre ambos para la conservación de la especie humana y de la vida en general.

Es así como el autor habla sobre la soberanía ambiental, donde todos los países deben propender por el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales, adoptando medidas internas que así lo hagan y también participando de las normas internacionales que busquen su protección. Definiendo para ello: 1. Ciudadanía ecológica, sector de la población civil que trabajan en pro de la conservación del medio ambiente, y dar a conocer a la sociedad la implementación de actividades que conlleven a su mantenimiento. 2. Sociedad civil global. Término nuevo que está generando un movimiento internacional, donde ya no es importante que país, cultura o raza se es, sino que se pertenece a un mundo común, por el cual hay que trabajar, y tratar de conservar. es así como este autor define que “La sustentabilidad puede ser definida como un principio elemental de la gobernanza, que debe ser aplicado como otro principio fundamental”¹⁶.

De acuerdo a lo anterior, es fundamental recordar que en la carta de la tierra se encuentran los parámetros para vivir allí, pues se reconoce la protección del medio ambiente, los derechos humanos y la paz, dependen unos de otros, es importante nos hace pensar en nuestros valores y elegir un mejor camino; trabajar juntos, aunque seamos diferentes, vivir en una nueva visión ética, y es que ha tenido un desarrollo importante, donde se menciona que en 1987 la comisión mundial

15 BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade. Transformando direito e governança.** São Paulo: Revista dos tribunais, 2015. p. 145

16 BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade. Transformando direito e governança.** São Paulo: Revista dos tribunais, 2015. p. 198

para el ambiente pidió que se creara una carta para el desarrollo sostenible del planeta, en 1992 en la cumbre de la tierra en Rio, se pidió la redacción, en 1995 iniciaron el desarrollo de la carta de la tierra de los pueblos, y en 1997 se dio la comisión de la carta de la tierra. Se les preguntó a todos los pueblos del planeta, para que apareciera en la carta los pensamientos de todas las personas de diferentes culturas, para el año 2000 se aprobó el contenido, en el año 2006 surgió la carta de la tierra internacional, siendo su misión promover los buenos valores y principios en las personas, ayudar un mundo sostenible, respetar la naturaleza, los derechos humanos, justicia económica, la paz.

En esta línea, es necesario aclarar que la revolución industrial llevo a grandes cambios, en lo filosófico, energético, y filosófico. El termino sustentabilidad se hizo necesario luego de la gran demanda económica industrial. Y así según el autor es que surge la ética de la sustentabilidad, donde se hace necesario el consumo responsable del producto, se cree que en este momento existe una crisis ambiental, las personas han terminado con la naturaleza, ignorando la consecuencia de los actos, contaminación y discriminación, por ello se unen procesos económicos, distribución equitativa de los recursos, para combatir la pobreza, algunos son: 1. Aprovechar la energía renovable, ahorrar recursos, no producir basura. 2. Conocimiento ciencia y tecnología. 3. División creciente países ricos y pobres, mayor riesgo. 4. solidaridad sujetos y grupos sociales, mejora continua. 5. Aprender a escuchar a otros, espiritualidad poblaciones indígenas. Ética de cultura de paz y no violencia que sepa resolver los conflictos. Tendrá futuro considerar el sentido de vida, dejar evolucionar la naturaleza¹⁷.

De lo anterior, queda claro que la sustentabilidad es concepto ligado al equilibrio del ser humano, donde las actividades y necesidades, y sobre el uso de los recursos para perpetuarlos a través del tiempo. Sin afectar el ambiente y a las generaciones futuras. Es decir, lo sustentable es desarrollar que satisface las necesidades del presente sin comprometer los recursos de las generaciones futuras. Por ejemplo, la extracción del petróleo, que tarde o temprano se acabara. Preservar recursos.

En ese orden de ideas, se expone que el desarrollo sostenible se puede sostener en el tiempo, sin afectar el futuro, no solo preservar los recursos, trae la visión humana, social, económica y política, las necesidades se acoplen a las del futuro, sin afectar a generaciones futuras sin estropear las necesidades actuales; incluye la vida y las necesidades del ser humano con su desarrollo, la

¹⁷ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade. Transformando direito e governança.** São Paulo: Revista dos tribunais, 2015. p. 200

respuesta a creciente problemas con una brecha de desigualdad entre los países ricos y pobres; el desarrollo industrial que conlleve progreso para todo el mundo; éste crecimiento debe lograrse con el respeto por la naturaleza y los seres humanos, teniendo en cuenta los objetivos económicos, sociales y ambientales, combinarlos para generar valor, modernizar herramientas de producción para mejorar el medio ambiente, ahorrar materiales, prestar atención a los empleados, ayudarlos a mejorar sus habilidades, mejor rendimiento general y crear productos que puedan acceder poblaciones pobres, supervisar condiciones laborales. El desarrollo sostenible afecta todo, por eso hay que comprometerse a marcar la diferencia.

De acuerdo a lo anterior, se plantea entonces que promover la autosuficiencia, cambiar fuentes de energía a renovables, crear productos biodegradables, como autos eléctricos, reutilizar agua, evitar desperdicios, ayuda a promover la sustentabilidad en la vida de cada persona, generando la responsabilidad social sobre el medio ambiente, lo que desemboca en el manejo sustentable algunos territorios se encuentran protegidos, los bosques están regulados por normas, para su protección, empresas forestales deben operar con estrictas normas, deben tener certificación de manejo forestal sustentable, verificación de un estándar, para un manejo sustentable, ejemplo el uso de la madera, en los bosques. Del respeto a las leyes, puede crearse el correcto uso de las aguas, cuidado de la biodiversidad, entre otros, para optimizar y hacer sustentable las operaciones a pequeña y gran escala.

Todo lo anterior tiene que ver con el derecho ambiental, la gobernanza juega el papel protagónico, pues abordar el tema de la sustentabilidad, plantear los temas ecológicos, desde las diferentes esferas del planeta, pues es así, como se ven los cambios más significativos en algunos países, con especial protección de los ecosistemas, por ejemplo al autor Bosselmann, refiere que en Nueva Zelanda, es reconocida por su naturaleza, tierra perfecta con paisajes para deportes de aventura y otras, estilo de vida relajado, libres de bullicio urbano.

Esto es gracias al derecho ambiental internacional, por mencionar algunos: Convención de la diversidad ecológica, tratado de la Antártida, carta de la tierra, entre otros. El crecimiento debe lograrse con respeto a la naturaleza, la comunidad internacional consideró unos derechos humanos como básicos, evolución lenta, avances en derecho internacional ha sido muy lento, los derechos económicos, culturales y sociales, nivel de vida adecuado, salud, bienestar, alimentación, asistencia médica, en especial el del medio ambiente, protocolo de San Salvador, se estableció, como derecho humano; los Estados deben garantizar medio ambiente sano, servicios públicos básicos, promover preservación, mejoramiento y cuidado del medio ambiente. Asegurar el pleno ejercicio de la

dignidad humana, legislar, codificar los derechos humanos, vigilar que los Estados cumplan con las convenciones sobre derechos humanos.

Los ordenamientos jurídicos de algunos países incluyen la protección ambiental, conservación de ecosistemas y recursos naturales, mediante reformas ecológicas, que tienen que ver con el derecho a la salud, existen tratados internacionales, se han realizado cumbres y convenciones. Concesiones, licencias, permisos, acuerdos para la ley forestal, protección de áreas protegidas, bosques, y agua. Es aquí donde la gobernanza toma sentido de la sustentabilidad, el para qué y con qué objetivo se implementan estas regulaciones legislativas.

Siguiendo la línea, es claro afirmar que la dimensión ecológica de los derechos humanos, de la naturaleza se obtienen los recursos para que el ser humano pueda realizar diferentes actividades, incluso depende en gran medida su supervivencia, la consciencia de cada uno está en separar las basuras, usar productos que se puedan reutilizar, apagar las luces cuando no se utilicen, consumir frutas y verduras ecológicas, llevar bolsas al comprar productos, es decir se reconoce la interdependencia de los derechos y deberes del ser humano respecto de la naturaleza. Precisando respetar las fronteras ecológicas, dado que no todo puede girar en torno al hombre.

De lo anterior se resalta que el Estado como protector y responsable ambiental, tiene la obligación de legislar para la protección del medio ambiente, muchos Estados se entienden soberanos, y se aíslan de las leyes internacionales, mostrando una fragmentación jurídica respecto a ciertos intereses económicos. Existe entonces un desafío ambiental para la soberanía territorial, la polución, impactos sobre ciertas áreas de mar, viviendo el medio ambiente como algo más global. Debe existir una soberanía limitada que propenda por no abusar, destruir o promover, el uso excesivo del medio ambiente.

Es así como puede decirse que el derecho internacional necesita integrar y aceptar la preservación de la tierra, como una preocupación común de la humanidad, el Estado debe internamente proteger el medio ambiente que este a su cargo, e internacionalmente adoptar las medidas que legislen sobre su protección y cuidado. Esto necesita de una ciudadanía global: multiplicación de la identidad, lealtad cambiada, y nuevas leyes de ciudadanía. Una nueva forma de gobernanza en la única elección y esto necesariamente requiere de la sustentabilidad, de su conocimiento, aplicación por parte de los diferentes actores puede verse el éxito en la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Por último, cabe preguntarse si ¿Es posible hacer un listado de las zonas que se deben priorizar para la protección ambiental en cada Estado?, ¿Es posible ganar a los intereses económicos, y realizar leyes internacionales para la industria, obligándolas a

entrar en la economía verde? ¿Cómo podría empezarse a trabajar con los Estados para obtener la respuesta correcta en la protección del medio ambiente, aun superando los intereses económicos de los grupos más fuertes?

3. Impacto a nivel mundial de la gobernanza

Vale la pena destacar como primer punto, que la persona humana debe ser vista como la construcción constitucional del Estado, de allí deviene que sea en Colombia, un Estado social, democrático, y ambiental, es decir en función de la persona humana, donde la dignidad humana, es vital para el desarrollo como persona y miembro de una comunidad, y de este principio surgen los demás principios, que llevan al reconocimiento del derecho ambiental, donde surge la persona y evoluciona en comunidad¹⁸. y esto es importante en la medida que se comprende que es desde el ser humano que se desarrollan los principios constitucionales en la defensa del medio ambiente, y de allí empiezan a surgir nuevas formas de gobierno para su protección.

Es necesario recordar que es través de las comunidades que se van organizando las ideas, luego éstas se convierten en proyectos, y terminan por volverse actos, esto dado que el crecimiento agigantado de la tecnología ha desprovisto de la mente humana, el consumo masivo de bienes y servicios, y todo ello sin cumplir la vida útil de los productos, esto porque las personas empiezan a clasificarse de acuerdo a lo que usan y consumen, lo que genera daños incalculables al medio ambiente, puesto que todo está hecho para tirar, y el capitalismo y el consumismo devoran sin cesar los recursos naturales¹⁹. Es por ello que es necesario asumir un rol diferente en la sociedad, y aquí es donde interviene la gobernanza, pues esta debe responder a los procesos y dinámicas de cada lugar, nuevos términos se están formando en el planeta, como la sustentabilidad, que juega uno de los papeles más importantes en esta cadena de consumo ilimitado por parte de algunos sectores económicos y sociales.

De acuerdo a lo anterior, cabe aclarar que el impacto a nivel mundial de la gobernanza es colosal, pues bien, ya la responsabilidad de cuidado ambiental, no solo está dirigida a la participación del Estado como único responsable, sino también a los diferentes actores sociales, que

18 GARCIA, Denise Schmitt Siqueira ; GIRARDI, J. A (im) possível aplicação do "estado das coisas inconstitucional" ao Direito Ambiental. In: Denise Schmitt Siqueira Garcia; Maria Claudia da Silva Antunes de Souza; Ricardo Stanziola Vieira. (Org.). **As Dimensões transnacionais do Direito Ambiental: interfaces da governança ambiental e da sustentabilidade**. 1ed.Itajaí: UNIVALI, 2017. P. 455-472.

19 LATOUCHE, Serge. **Hecho para tirar. La irracionalidad de la obsolescência programada**. Tradução Roda Bertran Alcázar. Barcelona: Ediciones Octaedro, 2014.

cada vez se suman más a la causa de cuidado del medio ambiente, las empresas por su parte están en la capacidad de crear procesos que sean amigables con el medio ambiente, y los incentivos económicos que vienen por implementar ciertas prácticas, en algunos países ya las comunidades se asocian para la defensa de paramos, ríos, zonas donde la explotación no ha sido controlada. De allí que se diga que: “La gobernanza, como forma de gestión participativa, resulta la más apropiada en el contexto de la sustentabilidad, basándose en la integración de diferentes públicos e intereses”²⁰.

De acuerdo a lo anterior, vale la pena mencionar que, desde los ochenta se viene hablando de una cuarta revolución industrial, esto por supuesto de escala mundial, exigiendo así nuevos modelos políticos, económicos y legales para la protección y cuidado de los hábitats y ecosistemas, como de los recursos naturales, y sobre todo consideración y dignidad por las especies de vida no humana. Al respecto se encuentra:

Desde 1980 el concepto recibe nuevos significados. La sociedad pasó por importantes transformaciones impulsadas por la globalización e innovación tecnológica, denominada era digital o cuarta revolución, además de la crisis económica y el descrédito del modelo político, hechos que exigieron nuevas formas de políticas públicas demandadas por lo social (Velasco, 2014). A partir de entonces la gobernanza pasa a ser concebida como una nueva estructura de la relación entre el estado y la sociedad²¹.

Es por ello que se dice que la gobernanza resulta siendo un instrumento de gestión y la sustentabilidad, involucrando la sociedad civil, con agentes privados, en procesos de toma de decisiones²²; si se tiene en cuenta que la sustentabilidad es una de las respuestas más adecuadas a la buena gobernanza entonces se generara una producción más eficiente, que evoque resultados de éxito para la conservación de las especies, y sobre todo de los recursos naturales para las generaciones futuras, al respecto se encuentra:

La suma de la sustentabilidad a los principios de la buena gobernanza (legitimidad y voz, dirección, performance, transparencia y justicia) (Graham, Amos & Plumptre, 2003) sienta las bases para una gestión más eficiente, con menos recursos y más resultados. Una gobernanza basada en la eficacia, puramente relacionada con los resultados, no podrá ser sustentable, incluso bajo el adjetivo “ambiental”, pues la sustentabilidad es un proceso que se relaciona con la eficiencia y la eficacia, pero se enfoca en los resultados y no en el proceso (Mazaro, 2006)²³.

20 SUELLEN, Alice Lamas. **GOBERNANZA Y SUSTENTABILIDAD EN DESTINOS TURÍSTICOS Un análisis del discurso académico. Estudios y Perspectivas en Turismo**. 2014. P.1005.

21 SUELLEN, Alice Lamas. **GOBERNANZA Y SUSTENTABILIDAD EN DESTINOS TURÍSTICOS Un análisis del discurso académico, Estudios y Perspectivas en Turismo**. Volumen 28 p.1003.

22 SUELLEN, Alice Lamas. **GOBERNANZA Y SUSTENTABILIDAD EN DESTINOS TURÍSTICOS Un análisis del discurso académico, Estudios y Perspectivas en Turismo**. Volumen 28 p.1007

23 SUELLEN, Alice Lamas. **GOBERNANZA Y SUSTENTABILIDAD EN DESTINOS TURÍSTICOS Un análisis del discurso académico, Estudios y Perspectivas en Turismo**. Volumen 28 p.1016

Por último, la autora, menciona que: “La gobernanza aparece en el discurso de la sustentabilidad como una propuesta de gestión para alcanzarla, planteándola como instrumento para la sustentabilidad”²⁴; lo que quiere decir que la gobernanza alcanza su máximo impacto a nivel mundial, pues de esta gestión depende en gran escala los objetivos trazados por cada comunidad, y lo que consideren importante y prioritario en su escala de valores, eso sí, teniendo en cuenta que siempre en materia ambiental, lo que afecte a determinada zona del planeta, termina perjudicando al mundo entero, pues no se trata de dividir la naturaleza conforme a las divisiones políticas, pues el medio ambiente, debe ser la prelación a nivel internacional.

Es así, como puede verse que la gobernanza puede sufrir dificultades, en países como Colombia, por ejemplo, existe una marcada desigualdad social, por lo que el factor económico, hace estragos con la explotación de recursos naturales, algunos sin la suficiente reglamentación, para el control adecuado del aprovechamiento de los recursos naturales, lo que genera un impacto a nivel ambiental, es por ello que se resalta la importancia de los papeles económicos, administrativos y políticos en el territorio, la respuesta según este autor es el principio de subsidiariedad. Al respecto se encuentra:

A medida que se mitiga el impacto y se institucionaliza la organización, la gobernanza se consolida como modo de regulación territorial. Con el ánimo de identificar estas dificultades, se busca establecer una relación entre gobernanza y territorio, discutiendo esencialmente el principio de subsidiariedad coordinada de la gobernanza territorial y dejando el análisis del principio de eficacia negociada para otro espacio de debate²⁵.

De acuerdo a lo anterior queda claro que el papel de la gobernanza tiene un impacto importante en el desarrollo económico, político y social de los países, por lo cual su papel a nivel mundial es fundamental, se dice que puede existir una tensión entre el desarrollo económico y la protección ambiental, lo que indudablemente tiene que ver con la sostenibilidad de dicho desarrollo económico, partiendo del entorno donde se trabaje, siempre será necesario el llamado social, para que juntos organicen y ordenen el territorio, de manera que se puedan eliminar las brechas de la desigualdad, y donde la importancia al medio ambiente se le resalte de tal manera que se le proteja desde todos los focos municipales, departamentales, nacionales e internacionales.

Por ultimo cabe aclarar que en Colombia, el concepto de gobernanza carece de una reflexión

24 SUELLEN, Alice Lamas. **GOBERNANZA Y SUSTENTABILIDAD EN DESTINOS TURÍSTICOS Un análisis del discurso académico**, Estudios y Perspectivas en Turismo. Volumen 28 p.1017

25 POLANCO, Jorge. **Dificultades de la gobernanza del desarrollo económico en el entorno regional de Medellín**. Universidad de Antioquia, 2010. p.220

profunda de su concepto, pues en el país se ha tratado de realizar enfoques del término hacia “el buen gobierno”, lo que trae en sí implicaciones políticas y económicas²⁶, es así como en el país se avanza en la declaración de zonas protegidas, áreas de conservación, lo que genera mecanismos de participación ciudadana deficientes en los diferentes territorios nacionales, que ayudan a la toma de decisiones proceso que se da entre el gobierno colombiano y las personas que habitan ciertos territorios, respecto se encuentra:

De otra parte, las publicaciones de investigadores nacionales que tratan sobre estudios de caso en áreas protegidas y mecanismos de gobernabilidad y/o gobernanza describen el contexto actual de las políticas gubernamentales de conservación, evidenciando que, a pesar de estar formuladas con base en la garantía de la participación, se ejercen de manera vertical y con exclusión de las comunidades. Estas investigaciones asumen conceptos de gobernanza como la toma de decisiones conjuntas entre la administración y todos los actores intervinientes en los procesos de conservación²⁷.

Por lo anterior se puede decir que, en Colombia, no se ve realmente la aplicación de una verdadera gobernanza, pues los actores económicos, son privilegiados por las normas, y ha sido la Corte Constitucional de ese país, la que ha frenado un poco la legislación, a través de acciones que llegan a su despacho, donde en algunas ocasiones se ha visto las sentencias donde se reconocen derechos a ríos, paramos y nevados, como sujetos de derechos. La autora afirma que en Colombia se ha tratado el tema de la gobernanza a través de políticas públicas, sin embargo, no logra cobijar las necesidades de algunas comunidades que se ven en la obligación de realizar protestas y usar las vías de hecho para defender los derechos del medio ambiente, al respecto se encuentra:

la recepción de la gobernanza en Colombia mediante la inclusión de sus principales atributos por las políticas públicas, ha tenido, como su mayor expresión en el derecho, la regulación de la participación en todos los niveles de la decisión pública, pero en la práctica se privilegia el sector productivo.²⁸

De lo anterior queda claro que la gobernanza surge en contradicción, muchas veces a la poca gestión del Estado, que prioriza el sector económico por encima del bienestar ambiental, dando así un lugar todavía más importante a este, pues es la salida que tienen las comunidades para participar de manera urgente, escalando como prioridad la defensa ambiental, el uso de los recursos naturales, y el control sobre la explotación de los mismos, puede existir brechas de desigualdad en la gestión pública que se haga, sin embargo está en las manos de los diversos actores sociales,

²⁶ CASTRO BUITRAGO, Erika. **Aproximación al concepto de gobernanza en Colombia y algunos apuntes sobre su importancia en el derecho ambiental**. Opinión Jurídica: Medellín, Colombia, 2011. p. 40.

²⁷ CASTRO BUITRAGO, Erika. **Aproximación al concepto de gobernanza en Colombia y algunos apuntes sobre su importancia en el derecho ambiental**. Opinión Jurídica: Medellín, Colombia, 2011. p. 47

²⁸ CASTRO BUITRAGO, Erika. **Aproximación al concepto de gobernanza en Colombia y algunos apuntes sobre su importancia en el derecho ambiental**. Opinión Jurídica: Medellín, Colombia, 2011. p. 53

establecer prioridades y exigir a los gobiernos normas para la implementación del cuidado y la protección del medio ambiente.

A lo anterior se suma lo dicho por Soares, quien afirma que el hombre moderno se torna como un ser individual, que piensa en saciar únicamente sus necesidades, y esto hace que sea prisionero de ellas, por lo cual siempre se ve avocado a comprar y consumir más y más, buscando un tipo de aceptación social, y esto genera que este consumo no tenga fin, generando muchas veces sentimientos de vacío, ansiedad, que intentan cubrir con las compras, y la adquisición de bienes y servicios, y esto se da por no conocerse a si mismo, es decir, por lo saber realmente que busca, que quiere, y como se siente al respecto de determinada situación. Es decir, se disfrazan los vacíos existenciales y los problemas emocionales en el consumismo, que termina siendo una actividad de consuelo ante estas emociones o sentimientos. Al respecto se encuentra:

Esta relación entre los medios y la difusión de estilos de vida es particularmente enfática en el tema del consumismo, que hace que todos sigan los mismos hábitos, compren la misma ropa, la misma comida, realicen el mismo entretenimiento. Esta forma de vivir intensifica la masificación y favorece la pérdida de identidad, ya que el individuo, al ver que varias personas siguen un determinado comportamiento, también decide seguirlo²⁹.

De lo anterior se puede decir, que el consumo está guiado por el querer ser parte de algo, esa sensación de pertenecer, hace que se del fenómeno consumista de absolutamente todo, pues el ser humano, no logra satisfacerse en ningún punto, y siempre esta en la constante búsqueda de gastar, para el autor este consumo es una gratificación social, lo que hace ser aceptado en determinado circulo o clase, y donde se estigmatiza por el uso de ciertos productos pertenecientes a ciertas marcas, lo que estimula el consumo masivo, y hace pensar que es el camino hacia la felicidad y la realización como persona, tener la aprobación mutua, como una vía de escape al cumplimiento de deseos, lo que por supuesto confirma la falta de autoconocimiento. La respuesta a este problema según el autor es la sustentabilidad, y por supuesto la gestión de la persona con su propia mente, conocimiento de si misma, de sus emociones, para permitirse la interacción con el otro, sin la etiqueta, del producto que se consume, es decir, la educación como elemento indispensable para alcanzar los niveles de sustentabilidad de las sociedades³⁰.

En este punto es importante resaltar que autores como García, definen que la sostenibilidad

²⁹ SOARES, Josemar Sidinei. SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes. **Sociedade de consumo e o consumismo: implicações existenciais na dimensão da sustentabilidade**. Brasil, 2018. p. 309. Traducción propia.

³⁰ SOARES, Josemar Sidinei. SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes. **Sociedade de consumo e o consumismo: implicações existenciais na dimensão da sustentabilidade**. Brasil, 2018. p. 312. Traducción propia.

es la respuesta ante el problema del consumo actual del ser humano, manifestando que “el hecho es que la supervivencia en la tierra solo será posible con el logro de la sostenibilidad en su equilibrio dimensional y esto solo ocurrirá a partir de actitudes humano empático”³¹ teniendo así presente que lo social, ambiental y económico está íntimamente relacionado con la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Esto busca además una estructura importante en la calidad de vida de las personas, el consumo sostenible, en los métodos de producción, ello desencadena en el amparo ambiental.

Al respecto la autoría menciona que una de las respuestas al problema sería la “*visión empática*”³², que trata de una empatía a nivel global, dadas las facilidades de conexión a través de redes e internet, para entablar movimientos que ayuden a salvar el planeta, previniendo la extinción de recursos naturales, y de las especies incluida la humana. Manifestando además que la interconexión de ciudadanos es necesaria y fundamental en el desarrollo de una economía sostenible, donde se tengan presentes los componentes de reconstrucción de la vida en la tierra, y el equilibrio multidimensional de la sostenibilidad³³, dado que es imposible desligar el entorno de la vida y dignidad humana, y la acción del hombre.

Está visto que algunas comunidades se organizan de manera paralela y llevan a instancias judiciales las problemáticas con la explotación de los recursos naturales, de este modo está visto que la gobernanza, se va haciendo parte de las comunidades y es la respuesta al desarrollo sostenible. El impacto de la gobernanza en el mundo crece exponencialmente, esto ayuda a las personas a sentirse parte del territorio, este término puede usarse con mayor o menor frecuencia dependiendo del lugar del planeta, pues los países subdesarrollados, lo usan como gestión pública, pero también es cierto que es deber de los gobiernos empezar su implementación, pues finalmente la forma de organización estatal, no puede censurar las necesidades de cada comunidad, y menos en lo que respecta a la protección del medio ambiente.

Consideraciones finales

La gobernanza ha evolucionado en el campo planetario, dejando claro que no solo el Estado

³¹ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. **Enfrentando a pandemia da covid-19: a sustentabilidade empática como medida de união ante a realidade transnacional**. Medellín. 2020. p. 540.

³² GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. **Enfrentando a pandemia da covid-19: a sustentabilidade empática como medida de união ante a realidade transnacional**. Medellín. 2020. p. 548.

³³ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. **Enfrentando a pandemia da covid-19: a sustentabilidade empática como medida de união ante a realidade transnacional**. Medellín. 2020. p. 533 -549.

es el responsable por lo que sucede en su territorio, sino además que en temas ambientales atañe a todos los actores sociales, estar involucrados, existen dos teorías del término gobernanza una que tiene que ver netamente con el Estado y la otra que involucra a los demás sectores de la sociedad en la toma de decisiones, cuestión acertada, en un mundo cuyo momento es la cuarta revolución industrial, se hace más exigente la participación de la ciudadanía en la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

Crear consciencia a nivel individual es posible, el consumo masivo de productos está afectando seriamente al medio ambiente, el sector económico influye en la toma de decisiones, el Estado debe encargarse de incentivar y regular la protección del medio ambiente, mediante la sostenibilidad de los productos, la ética del ser humano debe ser implementada desde el principio de subsidiariedad de las instituciones, donde cada persona se responsabilice del consumo, y la interacción de las medidas que ayuden a la protección de los recursos naturales.

La gobernanza como instrumento de la sustentabilidad para alcanzarla, genera tensión entre el desarrollo económico y la protección ambiental, en algunos países todavía, el termino es poco usado en la práctica, pues se limita a la disposición de políticas públicas, donde la comunidad interviene deficientemente, y se prioriza el sector económico, es por ello, que la gobernanza debe ser privilegiada en todos los lugares del planeta, pues de nuevo empieza a verse como las mismas comunidades sin ahondar en su significado, tratan de recurrir a ella, cuando de la protección del medio ambiente se trata, tómese como referencia el caso colombiano, con el reconocimiento de áreas protegidas por parte de la Corte Constitucional, en respuesta de la inquietud social por la explotación de recursos sin control estatal.

Referencias

AMATO, Celina Noé, BURASCHI, Mónica y PERETTI, María Florencia. **La Gobernanza de la Sustentabilidad en los diversos abordajes de organización industrial**. ANFECA. México, 2017.

BAUMANN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BOSELDMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade**. Transformando direito e governança. São Paulo: Revista dos tribunais, 2015.

CASTRO BUITRAGO, Erika. **Aproximación al concepto de gobernanza en Colombia y algunos apuntes sobre su importancia en el derecho ambiental**. Opinión Jurídica: Medellín, Colombia, 2011.

p. 33-56

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. **Enfrentando a pandemia da covid-19: a sustentabilidade empática como medida de união ante a realidade transnacional.** Medellín. 2020. p. 533 -550.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira ; GIRARDI, J. **A (im) possível aplicação do "estado das coisas inconstitucional" ao Direito Ambiental.** In: Denise Schmitt Siqueira Garcia; Maria Claudia da Silva Antunes de Souza; Ricardo Stanzola Vieira. (Org.). *As Dimensões transnacionais do Direito Ambiental: interfaces da governança ambiental e da sustentabilidade.* 1ed.Itajaí: UNIVALI, 2017. P. 455-472.

LATOUICHE, Serge. Hecho para tirar. **La irracionalidad de la obsolescência programada.** Tradução Roda Bertran Alcázar. Barcelona: Ediciones Octaedro, 2014.

SILVA, Edevaldo; OLIVEIRA, Habyhabanne Maia de; SILVA, Patrícia Maia. **Consumismo, obsolescência programada e a qualidade de vida da sociedade moderna.** Educação ambiental em ação. n. 53, ano XIV. Setembro/novembro de 2015. Disponível em: <<http://www.revistaea.org/artigo.php?idartigo=2108>>. Consultado em: 18 de outubro de 2018. Traducción propia.

SOARES, Josemar Sidinei. SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes. **Sociedade de consumo e o consumismo:** implicações existenciais na dimensão da sustentabilidade. Revista & desenvolvimento. Revista de pós-graduação em direito. v. 9. N. 2. Agos/dez 2018.

SUELLEN, Alice Lamas. **GOBERNANZA Y SUSTENTABILIDAD EN DESTINOS TURÍSTICOS:** Un análisis del discurso académico. Estudios y Perspectivas en Turismo. Volumen 28 p.1002 – 1020.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial.** Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo, Edipro, 2016.

POLANCO, Jorge. **Dificultades de la gobernanza del desarrollo económico en el entorno regional de Medellín.** Universidad de Antioquia, 2010. p. 215-242.

WHITTINGHAM MUNÉVAR, María Victoria. **¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?** Bogotá, 2010. p. 219-235

ÁGUAS DE REÚSO: INTERSECÇÕES E EXPERIÊNCIAS ENTRE BRASIL E ESPANHA

Adilor Danieli¹

Denise Schmitt Siqueira Garcia²

INTRODUÇÃO

A atual crise hídrica no Brasil (mais degradante que as anteriores), bem como as dos últimos anos, advém das mesmas condições climáticas resultantes das ações humana, ou seja, hábitos não sustentáveis da população em geral e políticas públicas de proteção ambiental ineficientes por ação ou omissão políticas. Em que pese a imagem do passado tenha sido construída no imaginário social, diariamente apresentada pelos meios de comunicação à todas as regiões do país e fora dele, sobre o impacto das crises ambientais, principalmente nas regiões áridas e semiáridas, nos deparamos com esta realidade em outros países e no Brasil, em regiões com recursos hídricos abundantes sazonalmente, mas insuficientes para as demandas de consumos.

As crises anteriores demonstravam seu agravamento futuro e organizações internacionais voltadas à proteção dos recursos hídricos chamam a atenção desta crise e a causa da mesma, bem como apontaram soluções para amenizar ou erradicar a falta de água do planeta.

Há que se apontar sobre a atual crise hídrica no país. O período de estiagem em grande parte do país trouxe, igualmente, o esvaziamento dos reservatórios de água dos quais se originam as principais hidrelétricas, tornando a produção de energia difícil e, conseqüentemente, cara. Há que se destacar o posicionamento da Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), que aponta a atual crise energética como a pior em 91 anos.³

Nesta seara, o presente artigo pauta-se em uma dessas soluções: a utilização da água de reúso para oferta de água segura para fins essenciais e outros fins. Assim, abordar-se-á aspectos

1

2

³ NOS. Operador Nacional do Sistema Elétrico. **Nota à imprensa:** esclarecimentos em relação à Nota Técnica sobre avaliação das condições de atendimento elétricoenergético do sistema interligado nacional – estudo prospectivo junho a novembro de 2021: “O ONS reforça que o país passa pela pior crise hidrológica desde 1930 e que nos últimos sete anos os reservatórios das hidrelétricas receberam um volume de água inferior à média histórica. É neste contexto que todos os esforços estão sendo envidados, com transparência e informação à população, para que o país atravesse a crise hídrica sem problemas no fornecimento de energia, que como dito anteriormente, está garantido este ano”. Disponível em: <http://www.ons.org.br/Paginas/Noticias/Nota-a-imprensa-Esclarecimentos-em-relacao-a-nota-tecnica-Avaliacao-das-Condicoes-de-Atendimento-Eletoenergetico-do-SIN.aspx>. Acesso em 26 jul. 2021.

conceituais do reúso; a base legal e experiências de reúso na Espanha e, finalmente, no Brasil.

1. O REÚSO NO CONTEXTO DA CRISE HÍDRICA NO BRASIL

A crise atual oriunda da escassez de água acabou afetando os sistemas abastecimento, promovendo amplo debate relativo às possibilidades de soluções que sejam economicamente viáveis para a crise hídrica. Neste cenário de discussões sobre tecnologias e processos solucionadores, há certo consenso em torno da necessidade de melhorias técnicas aplicáveis aos sistemas de coleta, tratamento e distribuição que não apenas afete as hidroelétricas, mas também, os sistemas de esgoto e água potável, qualidade dos corpos de água e diminuição de infiltrações. Não se quer com isso negar a crise energética, tendo em vista o alto consumo de energia acima da capacidade das hidrelétricas.

Assim, insere-se no tema do artigo o reúso das águas, constantemente presente no cenário das soluções por meio dos profissionais diretamente ou indiretamente vinculados à área ambiental. A temática reúso surge na década de 1960 mas, apenas nos anos 2000 torna-se relevante cientificamente com o consenso no entorno da escassez de água em âmbito global. Alia-se os grandes eventos ambientais na seara internacional, tais como a ECO 92 e a Agenda 21, ambas elaboradas na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992 no Rio de Janeiro.

Com o objetivo de ir de encontro aos desafios ambientais do presente século, a Agenda 21 acabou por trazer o reúso ao centro do debate ao recomendar o mesmo aos países partícipes do evento, que implementem em suas políticas públicas, ações implementadoras de novas formas de uso e reciclagem de água que integrem, ainda, práticas ambientais adequadas e proteção da saúde pública (HESPANHOL, 2002).

Para tanto, o que se deve analisar com urgência, é a gestão dos recursos hídricos, tendo em vista que na gestão será definido como se utilizará e reciclará a água com base da política. Nesta perspectiva, deve se considerar o engajamento da sociedade pois, uma imagem não positiva do recurso (água de reúso), pode dificultar nas mentalidades e práticas sociais, a adesão da população ao reúso.⁴

Assim, delimitaremos o conceito de reúso. Para Lavrador Filho (1987), o reúso deve ser

⁴ HESPANHOL, I. (2008) **Um novo paradigma para a gestão de recursos hídricos**. Estudos Avançados, v. 22, n. 63, p. 131-158.

compreendido como o aproveitamento das águas já utilizadas anteriormente em algumas atividades humanas para suprir as necessidades de outros usos benéficos e/ou, inclusive, seu uso original. Para Barros *et al* (2015), as águas de reúso se caracteriza como a reutilização de águas provenientes de efluentes tratados, bem como o produto de esgotos tratados e polidos, ou seja, que passam por tratamento nas estações de tratamento de esgoto (ETEs) e, posteriormente, por tratamento de água de reúso (ETAR).

Verifica-se duas perspectivas para ao reúso das águas: a de reúso e a reciclada, com ambas confundidas facilmente, uma com a outra. A água de reúso é popularmente conhecida como as águas pluviais aproveitadas. Neste caso, o mais acertado seria chamá-la de água reciclada, pois a água pluvial (importante instrumento de gestão hídrica), após percorrer o ciclo hidrológico natural, será captada para primeira utilização (FERNANDES, 2006).

No Brasil, o reúso é classificado quanto ao objetivo de sua utilização posterior (aproveitamento para o reúso local), reúso direto planejado e reúso indireto, seja planejado ou não. Esta classificação é oriunda da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), nº 13.969/97.⁵

Deve ser considerado, ainda, neste contexto, a ausência de regulamentação bem específicas e de padrões reguladores que forneçam suporte ao reúso, garantindo qualidade e segurança para o consumo e seu reúso das águas para qualquer forma de contato direto.

5.6 Reuso local

No caso do esgoto de origem essencialmente doméstica ou com características similares, o esgoto tratado deve ser reutilizado para fins que exigem qualidade de água não potável, mas sanitariamente segura, tais como irrigação dos jardins, lavagem dos pisos e dos veículos automotivos, na descarga dos vasos sanitários, na manutenção paisagística dos lagos e canais com água, na irrigação dos campos agrícolas e pastagens etc. O uso local de esgoto tem a vantagem de evitar problemas como a ligação com a rede de água potável, flexibilidade nos graus de qualidade das águas a serem reusadas conforme a necessidade local etc. O tipo de reuso pode abranger desde a simples recirculação de água de enxágue da máquina de lavagem, com ou sem tratamento aos vasos sanitários, até uma remoção em alto nível de poluentes para lavagens de carros. Frequentemente, o reuso é apenas uma extensão do tratamento de esgotos, sem investimentos adicionais elevados; assim como nem todo o volume de esgoto gerado deve ser tratado para ser reutilizado. Admite-se também que o esgoto tratado em condições de reuso possa ser exportado para além do limite do sistema local para atender à demanda industrial ou outra demanda da área próxima. No caso de utilização como fonte de água para canais e lagos para fins paisagísticos, dependendo das condições locais, pode ocorrer um crescimento intenso das plantas aquáticas devido à abundância de nutrientes no esgoto tratado. Neste caso, deve-se dar preferência à alternativa de tratamentos que removam eficientemente o fósforo do esgoto.

⁵ ABNT. Associação Brasileira De Normas Técnicas. **NBR-13.969/97**. Tanques sépticos - Unidades de tratamento complementar e disposição final dos efluentes líquidos - Projeto, construção e operação. Disponível em: <https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=3633>. Acesso em 15 jul. 2021.

[...]

5.6.2 Os usos previstos para o esgoto tratado

Devem ser considerados todos os usos que o usuário precisar, tais como lavagens de pisos, calçadas, irrigação de jardins e pomares, manutenção das águas nos canais e lagos dos jardins, nas descargas dos banheiros etc. Não deve ser permitido o uso, mesmo desinfetado, para irrigação das hortaliças e frutas de ramas rastejantes (por exemplo, melão e melancia). Admite-se seu reuso para plantações de milho, arroz, trigo, café e outras árvores frutíferas, via escoamento no solo, tomando-se o cuidado de interromper a irrigação pelo menos 10 dias antes da colheita.⁶

Tomaremos a ABNT n.º 13.969/97 como parâmetro, tendo em vista ser a única norma de abrangência nacional, classificada quanto à forma de aproveitamento. A partir desta classificação, os tipos de reúso podem ser reúso local, reúso direto e reúso indireto. No reúso direto, os efluentes após o tratamento, são enviados diretamente para o local do reúso, planejadamente. No reúso indireto, efluentes, tratados ou não tratados, são descarregados nos corpos subterrâneos ou superficiais, sujeitos às ações naturais dos ciclos hidrológicos (depuração e autodepuração) captadas de forma planejada ou não planejada nas jusantes.

No Brasil, a maior demanda por água se fixa nas atividades da agricultura, principalmente, na irrigação (65% da demanda), seguindo do uso doméstico (com 18%) e, posteriormente a indústria e, por último, as atividades da pecuária. Para a produção de energia, este recurso sempre foi o mais utilizado, em detrimento de outros. A própria legislação na época (Código das Águas, de 1934)⁷ apontava a necessidade do aproveitamento das águas industriais para a implementação de medidas que possibilitassem o potencial de geração de energia hidrelétrica. Apesar do diversificado uso das águas nas bacias hidrográficas (navegação, pesca, irrigação, abastecimento, geração de energia), ocorreram vários conflitos nas regiões sob forte demanda.

A Lei das Águas⁸ brasileira, do ano de 1997, institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, criando Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), responsável por determinar o uso prioritário da água nos tempos de escassez e nas situações de conflito supracitadas. A partir da ressignificação dada à água na medida em que o debate ambiental se aprofunda, o abastecimento humano e a dessedentação animal com água de boa qualidade,

⁶ ABNT. Associação Brasileira De Normas Técnicas. **NBR-13.969/97**. Tanques sépticos - Unidades de tratamento complementar e disposição final dos efluentes líquidos - Projeto, construção e operação. Disponível em: <https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=3633>. Acesso em 15 jul. 2021. p. 21.

⁷ BRASIL. **Decreto N. 24.643, 10 de julho de 1934**. Decreta o Código de Águas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm. Acesso em: 20 jul. 2021.

⁸ 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em 18 jul. 2021.

acabam por materializar a Constituição Federal de 1988. No papel.

Em alguns países ao norte da América, no Oriente Médio, na Ásia e na Europa, com escassez maior de água, o reúso se apresenta como solução bastante eficaz. Será apresentada a experiência da Espanha.

2. O REÚSO E A GESTÃO DAS ÁGUAS NA ESPANHA

Pratica-se o reúso das águas desde as grandes civilizações antigas e, na agricultura especialmente, desde o século XVIII utilizava-se o reúso direto, de efluente não tratado, tanto na América do Norte quanto na Europa. No início do século XX, os países desenvolvidos acabaram por diminuir a prática do reúso, em razão da poluição dos corpos hídricos diante da utilização de esgoto bruto constantemente, sem qualquer controle. Já os antes denominados “países em desenvolvimento” (China, Egito, Índia Líbano, Marrocos, México, Peru e Vietnam), continuaram utilizando o reúso na agricultura, considerando a quantidade de nutrientes da água.⁹

A partir dessa realidade, organizações internacionais (OIs) criaram diretrizes estruturadas para o reúso das águas. Neste contexto, a Organização Mundial da Saúde (OMS) orienta que somente à utilização segura das águas residuais podem ser afetas à agricultura e, neste caminho, também aponta a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Também as diretrizes do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) direcionam essas águas apenas para a irrigação de campos de golfe, e recarga de aquíferos.

O uso de forma indiscriminada acabou por provocar perturbações de natureza grave ao meio ambiente e, especialmente, à água. A utilização por parte da humanidade das reservas de água, conseqüentemente acarretou poluição. Nesse contexto, a Espanha possui mais de 1.2 grandes reservatórios com mais de 15 metros de altura das barragens, o que o torna o quinto país do mundo em infraestrutura e o primeiro na União Europeia com essa capacidade¹⁰, com um total de 45 represas¹¹, não estando livre a problemas relacionados ao abastecimento de água, pois possui o

⁹ Jimenez-Cisneros, B. **Responding to the challenges of water security**. The eight phase of the International Hydrological Programme 2014-2021. Hydrological Sciences and Jorgensen, S., Tundisi, J.G. & Matsumura-Tundisi T. Handbook of Inland Aquatic Ecosystem Management. 422pp. Taylor & Francis, CRC Press, 2012.

¹⁰ BARAJAS, Santiago Martín. **No necesitamos más embalses**. In: Ecologismo de emergência. Publicación de 09 de febrero de 2018. Disponível em: <<http://blogs.publico.es/ecologismo-deemergencia/2018/02/09/no-necesitamos-mas-embalses/>>. Acesso em 18 jul. 2021.

¹¹ ESPAÑA. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. **Inventario de Presas y Embalses**. Disponível em: <<http://sig.mapama.es/snczi/visor.html?herramienta=Presas>>. Acesso em 17 jul. 2021.

maior consumo de água per capita por dia, ou seja, 265 litros.¹² Em contrapartida, no tocante às águas, o território da Espanha apresenta irregularidades de natureza temporal e espacial, ou seja, em épocas mais favoráveis apresenta, em média, uma disponibilidade de 2800m³ habitantes/ano e, em situações extremas, convive com aproximadamente 220m³ habitantes/ano. Por essa razão, para satisfazer as necessidades de todos os setores, foram desenvolvidas no país 1200 grandes barragens/reservatórios e cerca de meio milhão de poços e perfurações construídos pela iniciativa privada.¹³

A situação geográfica da Espanha pode ser caracterizada pela diversidade de tipos climáticos oriundos de fatores igualmente diversificados. Segundo Dominguez Alonso¹⁴:

El rasgo básico que caracteriza el marco físico y biótico del territorio español es la diversidad. Diversidad de climas, de sustratos geológicos, de regímenes fluviales, de especies animales, de vegetación, de suelos, de paisajes, etc. Desde la perspectiva hídrica, tal diversidad de ambientes supone la existencia de muy distintos entornos hidrológicos, de fuertes gradientes, de aridez, de islas de humedad en contextos secos, de fuerte variabilidad de las escorrentías, de una hidrogeología con importantes diferencias regionales y de una muy alta heterogeneidad en la distribución del agua, tanto en la España peninsular como en los archipiélagos canario y balear.

A regulamentação e gestão dos recursos hídricos espanhóis se apresenta de maneira satisfatória. No entanto, assemelha-se ao Brasil em alguns aspectos, como poluição, secas, exploração dos aquíferos e, nesta medida, as dificuldades em administrar seus bens ambientais na perspectiva da sustentabilidade. Assim como no Brasil, a Espanha dispõe de legislação que regulamenta os recursos hídricos: a Lei de Águas, Ley 29, de 1985, verdadeiro marco para a adaptação das instituições espanholas ao paradigma constitucional.

Como novo marco jurídico, a lei acabou por adequar a legislação às novas necessidades de natureza social, política e econômica, representando verdadeira ruptura com um modelo centenário estabelecido pela política hídrica da antiga lei de 1879, pautada na exploração intensa dos recursos hídricos, em desprestígio à realização de obras que garantissem a disponibilidade de água, como canais, aquedutos, para o desenvolvimento de atividades econômicas como a indústria

¹² GREENPEACE. **Agua:** la calidad de las aguas en España: un estudio por cuencas. Disponível em: <<http://archivo-es.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/other/agua-la-calidad-de-lasaguas.pdf>> Acesso em: 17 jul. 2021.

¹³ CAMPOS, Valéria Nagy de Oliveira. O Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e o Consejo de Cuenca del Valle de México. 2008. **Tese** (Doutorado em Integração da América Latina) – Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-22112010-121756/pt-br.php>> Acesso em: 17 jul. 2021.

¹⁴ DOMINGUEZ ALONSO, A. P. **La administración hidráulica española e iberoamericana.** Murcia: Instituto Euromediterráneo del Agua, 2008. p.49.

e a agricultura, a título de exemplo, ainda que nos períodos de seca, de forma a auxiliar uma melhor distribuição da água no território espanhol.¹⁵ Esta lei sofreu modificações posteriores para sua adequação ao marco normativo comunitário, especificamente, a Directiva Marco Águas¹⁶, internalizado em âmbito espanhol pela “LEY 62/2003” que alterou “medidas fiscales, administrativas y del orden social.”¹⁷

A Constituição espanhola de 1978 exigiu uma atualização da regulamentação da gestão das águas, assim como ocorreu no Brasil a partir de 1988, adequando tanto a estrutura administrativa estatal responsável pela gestão das águas, a distribuição das competências e funções do Estado e de suas comunidades autônomas, quanto a determinação dos critérios e pressupostos para esta competência e operabilidade das ações. Neste sentido, determinou a localização territorial das bacias hidrográficas como critério de competência, bem como, a necessidade da solidariedade coletiva e coordenada da gestão das águas.¹⁸

A Lei de Águas de 1985, com a atual regulamentação dada pelo “Real Decreto Legislativo 1/2001”, traz e apresenta entre seus princípios (I) um novo conceito à natureza pública das águas, (II) um planejamento hidrológico e (III) a organização das bacias. Deste modo, primeiramente, uma das novas contribuições da Lei fica a cargo do estabelecimento do conceito de que todas as águas interiores de superfície e subterrâneas são parte integrante do domínio público hidráulico. Assim, os indivíduos só podem adquirir o direito de uso, não a propriedade da água, uma vez que a sua aquisição e uso dependem de autorização administrativa prévia. Na prática, todavia, é importante ressaltar que esse extraordinário poder que foi conferido à Administração Pública não foi acompanhado de uma alocação adequada de recursos humanos e materiais, o que explica a atual realidade apresentada em território espanhol: a falta de controle de milhares de poços ilegais e a superexploração dos aquíferos.¹⁹

¹⁵ DELGADO PIQUERAS, F. **Derecho de aguas y medio ambiente**: el paradigma de la protección de los humedales. Madrid: Tecnos, 1992. p. 122.

¹⁶ PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ambito de la política de aguas**. Disponível em: <http://www.mapama.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/directiva2000_60marcoaguas_tcm7-28986.pdf>. Acesso em 17 jul. 2021.

¹⁷ ESPAÑA. **Ley 62/2003, de 30 de diciembre**, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Disponível em: <http://www.mapama.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/ley62-2003_tcm7-29015.pdf>. Acesso em 01 dez. 2020.

¹⁸ DOMINGUEZ ALONSO, A.P. **La administración hidráulica española e iberoamericana**. Murcia: Instituto Euromediterráneo del Agua, 2008. p. 37.

¹⁹ DANTAS, Marcelo Buzaglo; SCHMITT, Guilherme Berger. Os desafios da sustentabilidade ambiental na gestão dos recursos hídricos: o papel do direito e do poder público no Brasil e na Espanha. In: GIMÉNEZ, Andrés Molina; *et al.* **Água, sustentabilidade e direito (Brasil e Espanha)**. Itajaí: Univali, 2015. p. 24-25.

Esta lei objetiva assegurar a disponibilidade da água em quantidade e qualidade de acordo com as demandas da sociedade.

Pero, a diferencia del pasado, para alcanzarlo, ahora se considera que el uso racional del agua, el respeto de su papel en la naturaleza y la conservación de los medios hídricos constituyen la mejor garantía. De ahí que se apueste por medidas como la reutilización de aguas depuradas, el control de los vertidos, la desalación de aguas salobres, la protección de los acuíferos subterráneos y de los humedales, hasta entonces apenas ensayadas.²⁰

De acordo com Embid Irujo, tanto a qualidade da água, quanto os problemas de quantidade são equiparáveis formalmente na exposição de motivos da lei, ressaltando ainda o autor espanhol, que a lei incorporou novidades como a utilização racional da água, entre outros. São princípios reitores da gestão das águas segundo a legislação espanhola, aqueles dispostos no seu artigo 13.²¹

Notadamente, vislumbra-se as políticas de saneamento possibilitadas por meio da regulamentação dada pela Diretiva nº. 91/271/CEE do Conselho Europeu sobre o tratamento das águas residuais urbanas, de maio de 1991, alterada posteriormente por meio da Diretiva nº. 98/15/CE da Comissão Europeia, sobre a qualidade das águas, bem como o “Plan Nacional de Calidad de las Aguas 2007-2015” surge a partir do acordo realizado com cada uma das Comunidades e Cidades Autônomas, que apontaram a conveniência de se coordenar esforços, bem como a iniciativa governamental através de seu Ministério do Meio Ambiente, dentro do absoluto respeito às competências estabelecidas em matéria de saneamento e depuração da Conferência Setorial do Meio Ambiente celebrada nas Canárias em 2006.²²

Enquanto integrante da União Europeia, o país demonstra preocupação com a sua gestão dos recursos hídricos, tendo avançado no tocante à sustentabilidade, principalmente a partir do desenvolvimento de um aparato instrumental para o reuso das águas residuais. O reuso, no contexto espanhol, promove a qualidade e quantidade das águas, contribuindo, assim, para os objetivos do desenvolvimento sustentável.

O reuso seria a técnica que permite a obtenção de novos recursos hídricos, recomendável

²⁰ DELGADO PIQUERAS, F. **El proceso de aplicación de la Ley de Aguas de 1985 y las nuevas exigencias de protección del dominio hidráulico que plantea la Directiva Marco del Agua.** Murcia: Instituto Euromediterráneo de Aguas, 2008. p. 839.

²¹ “Artículo trece. El ejercicio de las funciones del Estado, en materia de aguas, se someterá a los siguientes principios: 1.º Unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios. 2.º Respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico. 3.º Compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza.” ESPAÑA. Boletín Oficial del Estado. **Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.** Disponível em: <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1985-16661>. Acesso em 17 jul. 2021.

²² ESPAÑA. **El Plan Nacional de Calidad de las Aguas: saneamento e depuración 2017-2015.** Disponível em: <http://www.mapama.gob.es/es/agua/planes-y-estrategias/PlanNacionalCalidadAguas_tcm7-29339.pdf>. Acesso em

enquanto serviço público concreto que requer um empenho maior da Administração Pública no sentido de construir e explorar instalações de regeneração da água. Assim, determina que “Las aguas residuales tratadas se reutilizarán cuando proceda. Las vías de evacuación reducirán al mínimo los efectos adversos sobre el medio ambiente”, a Diretiva 91/271/CEE²³, relativa ao tratamento das águas residuais urbanas, impõe a necessidade do reuso a partir do ordenamento jurídico espanhol.²⁴

Após, a Diretiva Marco de Água²⁵ (Directiva 2000/60/CE) inseriu no marco comunitário, o reuso, determinando em seu artigo 11.B uma série de medidas importantes para o alcance da sustentabilidade e, no mesmo artigo em posição diferente (11.X), estabeleceu medidas para a o fomento de tecnologias de eficiência hidráulica para as indústrias com vistas a promover a economia de água. O reuso foi apurado posteriormente à Diretiva 91/271/CEE, tendo sido internalizado a legislação espanhola por meio do Real Decreto-Lei nº. 11/1995²⁶ e do Real Decreto nº. 09/1996²⁷, sendo estabelecido como regime jurídico posteriormente, pelo Real Decreto nº. 1620/2007²⁸.

O regime jurídico para o reuso da água caracteriza-se como significativo avanço na área, considerando ter regulado o uso das águas regeneradas na agricultura, na indústria, nas regiões urbanas, nos usos recreativos, bem como no próprio uso ambiental, adequando-se ao bom estado das águas defendido pela Diretiva Marco de Água. De igual forma, os Planos Hidrológicos deverão implementar o reuso, igualmente estabelecido no Livro Branco²⁹ como “intrínseco del ciclo del agua

²³ Artigo 12.1. CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Diretiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. Disponível em: <<http://eurlex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991L0271&from=PT>>. Acesso em 20 nov. 2017.

²⁴ NAVARRO CABALLERO, Teresa María (Coord.). **Reutilización de aguas regeneradas**: aspectos tecnológicos y jurídicos. Múrcia: Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, 2010. p. 261.

²⁴ Artigo 12.1. CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Diretiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. Disponível em: <<http://eurlex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991L0271&from=PT>>. Acesso em 20 nov. 2017.

²⁵ PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ambito de la política de aguas**. Disponível em: http://www.mapama.gob.es/es/agua/temas/planificacionhidrologica/directiva2000_60marcoaguas_tcm7-28986.pdf. Acesso em 17 jul. 2021.

²⁶ ESPAÑA. **Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas**. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-27963>>. Acesso em 17 jul. 2021.

²⁷ ESPAÑA. **Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, de desarrollo del Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas**. Disponível em: <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1996-7159>. Acesso em 18 jul. 2021.

²⁸ ESPAÑA. **Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas**. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21092>>. Acesso em 18 jul. 2021.

²⁹ COMISSÃO EUROPEIA. **Livro Branco sobre Responsabilidade Ambiental**. COM(2000) 66 final. 9 de Fevereiro de 2000. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000. Disponível em: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el_full_pt.pdf. Acesso em 18 jan. 2018. p. 237.

mediante el vertido de efluentes a los cursos de agua y su dilución con el caudal circulante, las aguas residuales han venido siendo reutilizadas tradicionalmente por tomas aguas abajo del punto de incorporación al cauce”, aliado a necessidade de utilização de “modernas técnicas, de cara a incrementar las disponibilidades de agua (depuración para su posterior reutilización, desalación, mejores técnicas de aplicación más ahorradoras etc)³⁰, para a superação da crise do modelo tradicional de reutilização. Verifica-se assim, a preocupação para com o meio ambiente e a saúde humana, materializando-se na determinação do reuso na legislação espanhola, os princípios da prevenção, da cautela e da sustentabilidade.

O sistema espanhol de administração da água, com vistas a uma gestão sustentável, acaba buscando seus fundamentos na gestão integrada dos recursos hídricos. Na perspectiva da gestão, o sistema espanhol combina medidas típicas da gestão de demanda e oferta, assentando o uso sustentável e eficiente do recurso com vistas a garantir o fornecimento de maneira ampla, para todas as possibilidades de uso, em todo o território nacional e de forma harmoniosa e respeitosa para com o meio ambiente.

Salienta-se que a Espanha segue o modelo de gestão de recursos hídricos europeu, disposto na Diretiva 2000/60/CE, que em seu sistema de gestão tem como objetivo principal manter a boa qualidade da água em toda União Europeia, tendo como foco principal, o ambiental, na gestão como forma de garantir a preservação da água, com a finalidade de assegurar a todos o suprimento das necessidades ambientais e humanas das presentes e futuras gerações.

3. A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL: EXPERIÊNCIAS SOBRE REÚSO

Como se observou, a água é utilizada em todo local para variadas finalidades, no ritmo do crescimento econômico. Em algumas regiões, o consumo é superior ao absolutamente necessário. No Brasil, consome-se aproximadamente 200 litros diários por pessoa quando bastariam 110 litros. Ou seja, se desperdiça gerando problemas ambientais, além do aumento no valor da energia. O reúso seria uma das alternativas ideais para a crise nacional.

Sobre o reúso, não dispomos de uma legislação específica que garanta qualidade sanitária para as diferentes possibilidades de uso. Como explícito anteriormente, a normativa da ABNT nº

³⁰ COMISSÃO EUROPEIA. Livro Branco sobre Responsabilidade Ambiental. COM(2000) 66 final. 9 de Fevereiro de 2000. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000. Disponível em: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el_full_pt.pdf. Acesso em 18 jan. 2018. p. 34.

13.969/97 dispõe de instruções para o sistema de reúso, define parâmetros de qualidade da água de reúso de acordo com a utilização, sem, no entanto, estar em total concordância com as leis de balneabilidade e potabilidade.³¹ Destaca-se, ainda, que uma normativa e/ou diretriz, não tem a mesma importância que lei. Não é obrigatória, dificultando a aplicação da água de reúso por causa da ausência de orientações técnicas e fiscalização. Entre os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos, consta que devemos assegurar, à atual e às futuras gerações, a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos.

As experiências nos Estados e municípios com o reúso, foram elencadas algumas das poucas existentes no Brasil. Assim, avaliação aponta, inicialmente na região sudeste, a Lei do Estado do Rio de Janeiro, Lei nº 7.424 de 2016³², cuja a utilização de água de reúso não potável pelos órgãos integrantes da administração pública estadual direta, das autarquias, das fundações instituídas ou mantidas pelo poder público, das empresas que têm participação no capital do estado do Rio de Janeiro, bem como pelas demais entidades por ele controladas direta ou indiretamente, é obrigatória. Salienta-se que esta lei determina a obrigação de instalação de equipamentos de reúso e tratamento para todas as indústrias situadas no Estado do Rio de Janeiro. Sinaliza, ainda, que outros critérios podem ser estabelecidos em regulamentação posterior, determinando as utilizações para a água de reúso:

- I – Agricultura em geral;
- II – Irrigação de áreas verdes, parques, jardins, áreas turísticas, campos de esporte;
- III – Lavagem de veículos públicos de qualquer tipo;
- IV – Lavagem de pisos, pátios e logradouros públicos;
- V – Outros usos similares.

O Estado do Espírito Santo possui a Lei nº 10.487/16³³, que regulamenta o programa de reúso de efluentes das estações de tratamento de esgotos, minimizando a utilização de água potável naqueles processos industriais que não requerem potabilidade. A lei cria incentivos que permitem que o governador estabeleça mecanismos de estímulo para empresas públicas e privadas de grande

³¹ CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução n. 247**, Portaria de consolidação 05. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=272>. Acesso em: 15 jul. 2021.

³² RJ. Governo Do Estado Do Rio De Janeiro. **Lei N. 7.424, de 24 de agosto de 2016**. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/379240994/lei-7424-16-rio-de-janeiro-rj>. Fica obrigada a utilização de água de reúso pelos órgãos integrantes da Administração Pública estadual direta, das autarquias, das fundações instituídas ou mantidas pelo poder público, das empresas em cujo capital do Estado Do Rio De Janeiro tenha participação, bem como pelas demais entidades por ele controladas direta ou indiretamente. Acesso em: 01 ago. 2021.

³³ ES. Governo do Estado do Espírito Santo. **Lei N. 10.487, de 12 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre a prática do reúso de efluentes das Estações de Tratamento de Esgoto – ETEs para fins industriais. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI104872016.html>. Acesso em: 01 ago. 2021.

porte e, potencialmente poluidoras, para que invistam na implementação do respectivo programa. A lei determina aos municípios, ainda, que nos processos de licenciamento ambiental das empresas potencialmente poluidoras sejam definidas condicionantes que obriguem a utilização de água de reúso, seja da Companhia Espírito Santense de Saneamento, ou do Serviço Autônomo de Água e Esgoto. Quanto ao monitoramento e fiscalização da qualidade do efluente, é de competência das próprias estações de tratamento do esgoto e do Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, respectivamente.

O poder público municipal da cidade de São Paulo guia-se pela Lei nº 16.174/15³⁴, que cria regras e medidas de fomento ao reúso de água para aplicações não potáveis, oriundas do polimento do efluente final do tratamento de esgoto, da recuperação de água de chuva, da drenagem de recintos subterrâneos e de rebaixamento de lençol freático. A lei municipal determina que a água de reúso seja utilizada para lavagem de pisos, pátios e logradouros públicos; lavagem de lagos e fontes ornamentais; lavagem de caminhões e carretas de lixo e pátios de transbordo de resíduos sólidos urbanos; lavagem de fachadas e jateamento para sua recuperação e envidraçamento; operações de rescaldo após incêndios, realizadas por bombeiros; na construção civil, em perfurações unidirecionais, em serviços de pavimentação asfáltica; e lavagem de veículos. Determina, ainda, que a qualidade da água de reúso siga os parâmetros de qualidade físico - química e microbiológica compatíveis com as aplicações previstas e normas aplicáveis. No entanto, a lei é silente quanto qual legislação ou norma serve de parâmetro para esses casos.

Difere-se das demais leis elencadas, em razão da sua recomendação especial relativa a possibilidade do uso da irrigação apenas quando assegurada, por avaliação de natureza agrônômica, que a qualidade da água não causará prejuízos à vegetação, nem desagregação de solo por acúmulo de sódio e, que haja intervalo de tempo pós - aplicação e exposição ao sol que limite o risco de contaminação de pessoas, animais domésticos e silvestres, em contato direto com a vegetação.³⁵

Além disso, a cidade de São Paulo também legislou especificamente sobre reúso na Lei n.

³⁴ CIDADE DE SÃO PAULO. **Lei n. 16.174, de 22 de abril de 2015**. Estabelece regramento e medidas para fomento ao reúso de água para aplicações não potáveis, oriundas do polimento do efluente final do tratamento de esgoto, de recuperação de água de chuva, da drenagem de recintos subterrâneos e de rebaixamento de lençol freático e revoga a Lei Municipal nº 13.309/2002, no âmbito do Município de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16174-de-22-de-abril-de-2015/detalhe>. Acesso em: 01 ago. 2021.

³⁵ CIDADE DE SÃO PAULO. **Lei n. 16.174, de 22 de abril de 2015**. Estabelece regramento e medidas para fomento ao reúso de água para aplicações não potáveis, oriundas do polimento do efluente final do tratamento de esgoto, de recuperação de água de chuva, da drenagem de recintos subterrâneos e de rebaixamento de lençol freático e revoga a Lei Municipal nº 13.309/2002, no âmbito do Município de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16174-de-22-de-abril-de-2015/detalhe>. Acesso em: 01 ago. 2021.

16.160/15³⁶. Voltada para os estabelecimentos comerciais de combustíveis (postos de gasolina) ou em local no qual funcione lava-rápidos, a lei determina que ambos devem fazer o reúso da água utilizada na lavagem de veículos após passar pelo tratamento adequado sem, no entanto, recomendar o tratamento ideal.

No mesmo sentido que as anteriores, a Lei n.º 16.033/16³⁷ do Estado do Ceará, dispõe sobre a política de reúso de água não potável, estabelecendo critérios para tanto, com a intenção de estimular e viabilizar o reúso nos limites do seu território. Proibindo o uso das águas de reúso para abastecimento humano, esta lei define modalidades de reúso de água para reúso com as seguintes finalidades: urbana, agrícola, florestal, ambiental, industriais e da aquicultura.

Art.4º O reúso da água não potável, para efeito desta Lei, abrange as seguintes modalidades:

I - reúso para fins urbanos: utilização de água de reúso para fins de irrigação paisagística, lavagem de logradouros públicos e veículos, desobstrução de tubulações, construção civil e combate à incêndios;

II - reúso para fins agrícolas e florestais: utilização de água de reúso para irrigação na produção agrícola e cultivo de florestas plantadas, tendo ainda como subproduto a recarga de lençol subterrâneo;

III - reúso para fins ambientais: utilização de água de reúso para implantação de projetos de recuperação ambiental;

IV - reúso para fins industriais: utilização de água de reúso em processos, atividades e operações industriais;

V - reúso na aquicultura: utilização de água de reúso para a criação de animais ou para o cultivo de vegetais aquáticos.

§1º As modalidades de reúso não são mutuamente excludentes, podendo ser empregadas simultaneamente.

§2º É vedado o reúso de água não potável para fins de abastecimento humano.

§3º A aplicação das técnicas de reúso de água não exclui a utilização de outros métodos de uso racional da água, como a redução do consumo.

Art.5º O reúso de água não potável depende previamente do seguinte:

I - caracterização do efluente a ser tratado;

II - identificação das atividades que admitem água de reúso;

III - identificação da qualidade de água requerida para cada atividade descrita.³⁸

³⁶ CIDADE DE SÃO PAULO. Lei n. 16.160, de 13 de abril de 2015. Cria o Programa de reúso de água em postos de serviços e abastecimento de veículos e lava-rápidos no Município de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/busca?nr_lei=16.160&ano-inicial=2015. Acesso em: 01 ago. 2021.

³⁷ CE. Governo do Estado do Ceará. Lei nº 16.033, de 20 de junho de 2016. Dispõe sobre a política de reúso de água não potável no âmbito do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.srh.ce.gov.br/leis-2016/>. Acesso em: 01 ago. 2021.

³⁸ CE. Governo do Estado do Ceará. Lei nº 16.033, de 20 de junho de 2016. Dispõe sobre a política de reúso de água não potável no âmbito do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.srh.ce.gov.br/leis-2016/>. Acesso em: 01 ago. 2021.

A lei cearense aborda os atores com a responsabilidade de manter a estrutura para o reúso, bem como a fiscalização – a Secretaria de Recursos Hídricos como órgão responsável. A Secretaria do Meio Ambiente e a Superintendência Estadual de Meio Ambiente, são responsáveis pela fiscalização sobre a qualidade da água de reúso. A lei determina que todos as tubulações, equipamentos, bem como, os instrumentos em contato com água de reúso deverão ser identificados e separados dos que utilizam água potável. Deve ser criado um selo de reúso devidamente licenciado que servirá para diferenciar os usuários da água de reúso interno e externo.

No sul do país, merece destaque a Lei n. 6.616/06 da cidade de Caxias do Sul no estado do Rio Grande do Sul. Esta lei institui no município o “Programa municipal de conservação, reúso e uso racional da água”, com vistas a adequar as habitações do município ao uso racional da água e às fontes alternativas.³⁹ Pela análise, observa-se que dentre as leis estaduais, a mais apta, abrangente, completa, é a Lei n. 16.033/16 do Ceará.

Na perspectiva dos fundamentos legais, temos o suficiente para a sólida construção de um arcabouço jurídico cujas bases sustentem as políticas públicas de implementação do reúso no Brasil. Deve ser considerado quando da sua interpretação, a imensa disparidade entre as águas disponíveis no Brasil e sua distribuição, o que surge como questão de fundo deste problema da crise hídrica que se vivencia. A falta de gestão hídrica, de planejamento, aliadas a certo descontrole na exploração dos recursos naturais, nos comprova essa ausência de ação. Dentre as consequências, sobra base normativa e falta alternativas tecnológicas sustentáveis, processos possibilitadores dos vários tipos de reúso.

A comparação atual dos dois sistemas jurídicos ampara, na medida em que nos mostra que é possível implantar sistemas de reúso no Brasil. Há semelhanças, neste aspecto. Basta uma gestão integrada e a uma conscientização social aberta à uma nova ética ambiental. No entanto, entre as diferenças mais significativas, nota-se a ausência de regulamentação por parte do Estado brasileiro em relação ao reúso das águas residuais. Considerada como um método eficaz de promoção do uso sustentável da água e do equilíbrio ambiental, este instrumento está regulado por lei na Espanha e acaba por adequar, enquanto regime jurídico, o ordenamento do país ao catálogo e princípios reitores estabelecidos pela União Europeia.

No tocante ao Brasil, mesmo com as definições constitucionais relativas ao meio ambiente

³⁹ MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. Lei n. 6.616, de 5 de dezembro de 2006. Institui, no município de Caxias do Sul, o Programa Municipal de Conservação, Reuso e Uso Racional da Água. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-ordinaria/2006/662/6616/lei-ordinaria-n-6616-2006-institui-no-municipio-de-caxias-do-sul-o-programa-municipal-de-conservacao-reuso-e-uso-racional-da-agua>. Acesso em: 01 ago. 2021.

como direito fundamental, o que se verifica é a omissão em legislar sobre esta temática, demonstrando-se a necessidade de uma regulamentação jurídica de reúso que se materialize nos planos hidrológicos de forma a enfrentar a crise hídrica presente.

Os problemas de gestão hídrica do Brasil já foram superados há muito tempo na Espanha, tendo em vista a sólida e experiente estrutura administrativa aliada a investimentos garantidores da melhoria da gestão das águas naquele do país europeu. Estes aportes comparativos dão a dimensão basilar das dificuldades e do que é necessário melhorar para se atingir uma gestão dos recursos hídricos adequada. De igual forma, dão a medida exata do potencial hídrico brasileiro. Esta falsa percepção acaba por obscurecer problemas reais como a demanda e disponibilidade de água e a poluição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A água é utilizada, em todos os países, para diversas finalidades, como o abastecimento de cidades, geração de energia, pesca, irrigação, usos domésticos, navegação etc. O desenvolvimento dos países, com conseqüente aumento da agricultura e indústrias é proporcionalmente igual ao uso e consumo equivocado dos recursos hídricos, tendo em vista o cenário de escassez. Frente a este cenário, há, ainda, o aumento dos custos para o tratamento da água que em tempos de crise pode ser motivador de práticas aqui inovadoras: o reúso.

Apesar de se ter uma base normativa federal considerada adequada perante os compromissos internacionais, ainda carecemos de legislação reguladora no âmbito da União. A política ambiental, assim como outras áreas da política pública, também deve ter implementada eficientemente no território. Nossos problemas hídricos se dão onde as pessoas moram. No Brasil, em que pese a presença de 5.570 municípios, apenas menos de 1% dos municípios possuem leis regulamentadoras do reúso. É notória a necessidade do arcabouço legal para a prática do reúso.

Ainda nesta seara, dois apontamentos são observados a partir da observância da incipiente normativa no Brasil: a) ao se considerar as necessárias restrições quanto à qualidade, deve-se ter atenção na elaboração das leis pois, não podem ser frágeis de forma a permitir o uso indiscriminado das águas de reúso, trazendo risco à saúde da população e do meio ambiente e; não devem ser muito restritivas, sob o risco de tornar o reúso impraticável.

Para que a prática do reúso de água seja ampliada no país, deve-se elaborar diretrizes e programas por meio de legislação de nível federal, que deve conter as definições das origens da

água de reúso, assim como as formas de utilização, os parâmetros de qualidade, os instrumentos que ajudem a melhorar a pesquisa e desenvolver o tema em todo o país. Sendo assim, precisa-se de legislação específica que assegure todas as possibilidades de uso sem colocar em risco a saúde humana, animal e ambiental.

A Lei de Águas e a Política Nacional de Recursos Hídricos de 1997 acabou por recepcionar a base principiológica da Constituição Federal de 1988 e, ainda, os compromissos da seara internacional, o que reforça a necessidade de acesso à água, o uso de tecnologias sustentáveis, bem como, um novo sistema de gestão dos recursos hídricos, estruturada de maneira integrada e participativa. O Brasil não prevê o reúso de águas em norma padronizadora federal, de onde se retira o novo apontamento.

No ordenamento jurídico espanhol é observável todo o aparato jurídico hídrico, sistematizado e em pleno funcionamento. Expressam não apenas esse desenvolvimento jurídico, mas de natureza política, política estrutural, institucional e social. Política porque acesso à água é um direito humano e, portanto, indispensável à sobrevivência do planeta, de todos os seres vivos. Neste sentido, o cuidado exigido volta-se para a prevenção e para a correção dos danos causados pelos homens por meio de ações específicas e intersetoriais que consideram o ciclo hidrológico, os usos da água, as águas residuais e o reúso das mesmas, o que demonstra acordo com a sustentabilidade e com as diretrizes e objetivos estabelecidos pelo direito da União Europeia.

Diferentemente do que ocorre no Brasil, a legislação nacional espanhola regulamenta expressamente o reúso das águas, estabelecendo como, quais parâmetros, instrumentos de gestão e como essas águas de reúso serão reutilizadas. A planificação hidrológica contempla o reúso, com vistas a atingir resultados ambientalmente sustentáveis, cumprindo, assim, com os princípios e diretrizes existentes nas normas da União Europeia.

Com este cenário, o Brasil deve lutar em três frentes: definir a utilização da água de reúso com os respectivos padrões nacionais e que não coloque a saúde de todos em risco; estruturar os equipamentos de estrutura, planejamento e gestão dos recursos hídricos de forma a implementar as políticas públicas de proteção ambiental e diminuição do desperdício as águas potáveis; investimentos em educação ambiental, de forma a diminuir a resistência da sociedade para com o reúso e influir nas mentalidades. O presente artigo teve como objetivo contribuir para a discussão sobre a legislação de água de reúso no Brasil, no que se refere a parâmetros de qualidade e uso seguro, em comparação com a legislação da Espanha.

REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira De Normas Técnicas. **NBR-13.969/97**. Tanques sépticos - Unidades de tratamento complementar e disposição final dos efluentes líquidos - Projeto, construção e operação. Disponível em: <https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=3633>. Acesso em 15 jul. 2021.

BARAJAS, Santiago Martín. **No necesitamos más embalses**. In: Ecologismo de emergência. Publicación de 09 de febrero de 2018. Disponível em: <<http://blogs.publico.es/ecologismo-deemergencia/2018/02/09/no-necesitamos-mas-embalses/>>. Acesso em 18 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 24.643, 10 de julho de 1934**. Decreta o Código de Águas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm. Acesso em: 20 jul. 2021.

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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em 18 jul. 2021.

CAMPOS, Valéria Nagy de Oliveira. O Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e o Consejo de Cuenca del Valle de México. 2008. **Tese** (Doutorado em Integração da América Latina) – Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-22112010-121756/pt-br.php>> Acesso em: 17 jul. 2021.

CE. Governo do Estado do Ceará. **Lei nº 16.033, de 20 de junho de 2016**. Dispõe sobre a política de reúso de água não potável no âmbito do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.srh.ce.gov.br/leis-2016/>. Acesso em: 01 ago. 2021.

CIDADE DE SÃO PAULO. **Lei n. 16.174, de 22 de abril de 2015**. Estabelece regramento e medidas para fomento ao reúso de água para aplicações não potáveis, oriundas do polimento do efluente final do tratamento de esgoto, de recuperação de água de chuva, da drenagem de recintos subterrâneos e de rebaixamento de lençol freático e revoga a Lei Municipal nº 13.309/2002, no âmbito do Município de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16174-de-22-de-abril-de-2015/detalhe>. Acesso em: 01 ago. 2021.

CIDADE DE SÃO PAULO. **Lei n. 16.160, de 13 de abril de 2015**. Cria o Programa de reúso de água em postos de serviços e abastecimento de veículos e lava-rápidos no Município de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/busca?nr_lei=16.160&ano-inicial=2015. Acesso em: 01 ago. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. **Livro Branco sobre Responsabilidade Ambiental**. COM(2000) 66 final. 9 de Fevereiro de 2000. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000. Disponível em: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el_full_pt.pdf. Acesso em 18 jan. 2018.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução n. 247**, Portaria de consolidação 05. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=272>. Acesso em: 15 jul. 2021.

DANTAS, Marcelo Buzaglo; SCHMITT, Guilherme Berger. Os desafios da sustentabilidade ambiental na gestão dos recursos hídricos: o papel do direito e do poder público no Brasil e na Espanha. In: GIMÉNEZ, Andrés Molina; *et al.* **Água, sustentabilidade e direito (Brasil e Espanha)**. Itajaí: Univali, 2015. p. 24-25.

DELGADO PIQUERAS, F. **Derecho de aguas y medio ambiente: el paradigma de la protección de los humedales**. Madrid: Tecnos, 1992. p.

DELGADO PIQUERAS, F. **El proceso de aplicación de la Ley de Aguas de 1985 y las nuevas exigencias de protección del dominio hidráulico que plantea la Directiva Marco del Agua**. Murcia: Instituto Euromediterráneo de Aguas, 2008.

DOMINGUEZ ALONSO, A. P. **La administración hidráulica española e iberoamericana**. Murcia: Instituto Euromediterráneo del Agua, 2008.

ES. Governo do Estado do Espírito Santo. **Lei N. 10.487, de 12 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre a prática do reúso de efluentes das Estações de Tratamento de Esgoto – ETEs para fins industriais. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI104872016.html>. Acesso em: 01 ago. 2021.

ESPAÑA. **El Plan Nacional de Calidad de las Aguas: saneamiento e depuración 2017-2015**. Disponível em: http://www.mapama.gob.es/es/agua/planes-y-estrategias/PlanNacionalCalidad_Aguas_tcm7-29339.pdf. Acesso em 10 nov. 2020.

ESPAÑA. Boletín Oficial del Estado. **Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas**. Disponible em: <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1985-16661>. Acceso em 17 jul. 2021.

ESPAÑA. **Ley 62/2003, de 30 de diciembre**, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Disponible em: <http://www.mapama.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/ley62-2003_tcm7-29015.pdf>. Acceso em 01 dez. 2020.

ESPAÑA. **Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, de desarrollo del Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas**. Disponible em: <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1996-7159>. Acceso em 18 jul. 2021.

ESPAÑA. **Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas**. Disponible em: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21092>>. Acceso em 18 jul. 2021.

ESPAÑA. **Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas**. Disponible em: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-27963>>. Acceso em 17 jul. 2021.

ESPAÑA. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. **Inventario de Presas y Embalses**. Disponible em: <<http://sig.mapama.es/snczi/visor.html?herramienta=Presas>>. Acceso em 17 jul. 2021.

GREENPEACE. **Agua: la calidad de las aguas en España: un estudio por cuencas**. Disponible em: <<http://archivo-es.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/other/agua-la-calidad-de-lasaguas.pdf>> Acceso em: 17 jul. 2021.

Jimenez-Cisneros, B. **Responding to the challenges of water security**. The eight phase of the International Hydrological Programme 2014-2021. Hydrological Sciences and Jorgensen, S., Tundisi, J.G. & Matsumura-Tundisi T. Handbook of Inland Aquatic Ecosystem Management. 422pp. Taylor & Francis, CRC Press, 2012.

NAVARRO CABALLERO, Teresa María (Coord.). **Reutilización de aguas regeneradas: aspectos tecnológicos y jurídicos**. Murcia: Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, 2010.

NOS. Operador Nacional do Sistema Elétrico. **Nota à imprensa:** esclarecimentos em relação à Nota Técnica sobre avaliação das condições de atendimento elétricoenergético do sistema interligado nacional – estudo prospectivo junho a novembro de 2021. Disponível em: <http://www.ons.org.br/Paginas/Noticias/Nota-a-imprensa-Esclarecimentos-em-relacao-a-nota-tecnica-Avaliacao-das-Condicoes-de-Atendimento-Eletoenergetico-do-SIN.aspx>. Acesso em 26 jul. 2021.

PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2000/60/CE, de 23 de outubro de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ambito de la política de aguas.** Disponível em: http://www.mapama.gob.es/es/agua/temas/planificacionhidrologica/directiva2000_60marcoaguas_tcm7-28986.pdf. Acesso em 17 jul. 2021.

RJ. Governo Do Estado Do Rio De Janeiro. **Lei N. 7.424, de 24 de agosto de 2016.** Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/379240994/lei-7424-16-rio-de-janeiro-rj>. Fica obrigada a utilização de água de reuso pelos órgãos integrantes da Administração Pública estadual direta, das autarquias, das fundações instituídas ou mantidas pelo poder público, das empresas em cujo capital do Estado Do Rio De Janeiro tenha participação, bem como pelas demais entidades por ele controladas direta ou indiretamente. Acesso em: 01 ago. 2021.

CARACTERÍSTICAS E CLASSIFICAÇÕES DO DANO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DOUTRINÁRIA E NORMATIVA E SEU EFEITO TRANSFRONTEIRIÇO

Luciano Trierweiller Naschenweng¹

1. INTRODUÇÃO

A humanidade constantemente convive com as catástrofes ambientais e os prejuízos dela decorrentes. A degradação ambiental alcança efeitos transfronteiriços e atingem toda a coletividade. Mudanças climáticas, desastres catastróficos, efeito estufa, enquanto catalisadores dos danos ambientais, são sinais claros de que interferência do homem no planeta está contribuindo sobremaneira para o desequilíbrio ecológico em escala mundial.

Nesse cenário em que o dano ambiental se configura como fenômeno recorrente do cotidiano da sociedade de risco, impõe-se a necessidade de sua maior compreensão, de modo que seja possível desenvolver mecanismos mais eficazes para sua tutela.

Dessa forma, a problemática do presente artigo científico circunscreve-se à investigação dos pressupostos essenciais da tutela jurisdicional do dano ambiental para a responsabilização civil do degradador ambiental e seu efeito transfronteiriço.

Para tanto, este trabalho pretende contextualizar o dano ambiental com sua previsão na legislação brasileira, bem como aprofundar o estudo da responsabilidade por dano ambiental no sistema jurídico brasileiro e detalhar a responsabilidade administrativa, penal e cível por danos causados ao meio ambiente.

Além disso, propõe-se a observar a classificação do dano ambiental em coletivo e individual e no sentido das consequências, entender a diferença do dano patrimonial e extrapatrimonial. Objetiva-se, igualmente, verificar a extensão territorial do dano ambiental, a análise do dano ambiental transfronteiriço, bem como a repercussão deste no estabelecimento de um sistema de responsabilidade ambiental internacional do Estado.

Por último, demonstrar a ausência de normatização internacional para a fixação de regras

¹ Promotor de Justiça Titular da 33ª Promotoria de Justiça da Capital; Especialista em Ciências Criminais pela UNOESC e em Direito Ambiental e Urbanístico pela UNIDERP/LFG; Mestrando do Curso de Mestrado em Ciências Jurídicas da UNIVALI com dupla titulação com a Universidade de Alicante - IUACA, endereço eletrônico: Inaschenweng@mpsc.mp.br.

para a prevenção e reparação do dano ambiental fronteiro.

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, na Fase de Investigação² foi utilizado o Método Indutivo³, na Fase de Tratamento de Dados o Método Cartesiano⁴, e, o Relatório dos Resultados expresso na presente Monografia é composto na base lógica indutiva.

Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente⁵, da Categoria⁶, do Conceito Operacional⁷ e da Pesquisa Bibliográfica⁸.

2 ELEMENTOS DO DANO AMBIENTAL

2.1 Conceito

Para desenvolver a interpretação dada ao conceito de dano ambiental e adotada pela doutrina brasileira é indispensável compreender, o que se entende por dano. Tem-se afirmado reiteradamente que, de acordo com a teoria do interesse, dano é toda lesão de interesse juridicamente protegido.

Assim, a noção de dano está diretamente relacionada à ocorrência de fatos que, por qualquer motivo, provoquem a alteração de bem destinado à satisfação de interesses ou necessidades juridicamente protegidos e tutelados. Nesta linha, o dano caracteriza-se como elemento indispensável de qualquer pretensão indenizatória, colocando-se como elemento indispensável para que surja a obrigação de reparar e como pressuposto fundamental da responsabilidade civil.

O dano ambiental nasce do conceito genérico de dano civil, de onde extrai a sua base jurídica. Os danos ambientais são fruto do transbordamento da racionalidade mecanicista, tecnológica e

² “[...] momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 14 ed.ver., atual. eampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018, p. 112-113.

³ “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 114.

⁴ Sobre as quatro regras do Método Cartesiano (evidência, dividir, ordenar e avaliar) veja LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22-26.

⁵ “[...] explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 69.

⁶ “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 41.

⁷ “[...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias que expomos [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 58.

⁸ “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 217.

economicista, atrelados aos direitos transindividuais, a cuja violação atribuem-se danos ressarcíveis para além da tutela clássica⁹.

A conceituação de dano ambiental para Paulo de Bessa Antunes é a seguinte:

“Dano ambiental é a poluição que, ultrapassando os limites do desprezível, causa alterações adversas no ambiente, juridicamente classificada como degradação ambiental”.¹⁰

De forma mais ampla e pormenorizada, a definição adotada por Mirra ressalta:

[...] dano ambiental pode ser definido [...] como toda degradação do meio ambiente, incluindo os aspectos naturais, culturais e artificiais que permitem e condicionam a vida, visto como bem unitário imaterial e indivisível, e dos bens ambientais e seus elementos corpóreos e incorpóreos específicos que o compõem, caracterizadora da violação do direito difuso e fundamental de todos à sadia qualidade de vida em um ambiente são e ecologicamente equilibrado.¹¹

Celso Antônio Pacheco Fiorillo, por sua vez, ressaltando o aspecto da aplicação do princípio do poluidor-pagador:

Ocorrendo lesão a um bem ambiental, resultante de atividade praticada por pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que direta ou indiretamente seja responsável pelo dano, não só há caracterização deste como a identificação do poluidor, aquele que terá o dever de indenizá-lo.¹²

E por último, a definição escolhida por Délton Carvalho salienta o quanto o dano ambiental pode ocorrer em mais de uma dimensão:

O dano ambiental consiste nos prejuízos patrimoniais ou extrapatrimoniais ocasionados a interesses que tenham por objeto o meio ambiente. Tais danos podem atingir diretamente o meio ambiente (dano ambiental coletivo), repercutindo na lesão a interesses coletivos ou difusos, ou que, em lesões que tenham como fio condutor o meio ambiente e que, por intermédio deste, atingem (indiretamente ou de forma reflexa) interesses individuais (saúde e o patrimônio) [...] Não se limitam às agressões ao meio ambiente natural, compreendendo, outrossim, as condutas que, direta ou indiretamente atinjam o meio ambiente em qualquer de seus aspectos (natural, artificial,

⁹ PINHO, Hortência Gomes. **Prevenção e reparação de danos ambientais**: as medidas de reposição natural, compensatórias e preventivas e a indenização pecuniária. Rio de Janeiro: Ed. GZ Verde, 2010, p. 133.

¹⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Dano Ambiental**: uma abordagem conceitual. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015, p. 126.

¹¹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e reparação do dano ao meio ambiente**. 2.ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p. 94.

¹² FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019, p.95.

cultural e do trabalho) ou dimensões (macro ou microbem).¹³

Segundo ressalta Cervi, a ideia de dano ambiental não deve abarcar toda e qualquer interferência do homem no meio ambiente, malgrado a amplitude das intervenções antrópicas na esfera planetária, mas apenas aquelas que ponham em risco a qualidade de vida e a possibilidade de crescimento das presentes e futuras gerações.¹⁴

A partir do cotejo dos conceitos acima, pode-se definir o dano ambiental como a lesão ou perigo de lesão causada pelo homem aos componentes ambientais, compreendendo não só o dano ao meio ambiente em si, mas também os danos à vida, à saúde e à integridade física.¹⁵

2.2 Previsão do conceito de dano ambiental na Legislação Brasileira

Feita a análise do conceito de dano ambiental por meio das fontes doutrinárias, é importante verificar como as normas ambientais brasileiras o identificam.

No Brasil, o conceito de dano ambiental pode ser extraído a partir da interpretação do art. 3º, inc. II, da Lei n. 6.938/81, que entende por “degradação da qualidade ambiental a alteração adversa das características do ambiente”, distinguindo-a da poluição, que vem tratada no inc. III, e consiste na “degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indireta: (a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; (b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; (c) afetem desfavoravelmente a biota; (d) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos”.¹⁶

Como se vê, apesar do vínculo indissociável entre degradação da qualidade ambiental e poluição, estabeleceu o legislador sutil diferença entre ambas as noções, ao enxergar a primeira (degradação da qualidade ambiental) como gênero, atinente a qualquer alteração adversa das características do meio ambiente, enquanto a segunda (poluição) encerra conceito mais restrito, por cingir-se apenas à degradação tipificada pelo resultado danoso, provocada por uma “atividade”,

¹³ CARVALHO, Délton Winter de. **Dano ambiental futuro**: da assimilação dos riscos ecológicos pelo direito à formação de vínculos jurídicos integracionais. 2006. 255 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Unisinos, São Leopoldo, 2006, p. 156. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/2470/Dano%20ambiental%20futuro.pdf?sequence=1&isAllo wed=y>. Acesso em: 26 set. 2020.

¹⁴ CERVI, Jacson Roberto. Qualificação/Quantificação do dano Ambiental Indenizável. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 9, n. 2, p. 341-368, maio 2004, p. 348. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/368>. Acesso em: 06 jul. 2021.

¹⁵ FREITAS, Gilberto Passos de. **Ilícito Penal Ambiental e Reparação do Dano**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 52.

¹⁶ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental**: As dimensões do dano ambiental no Direito Brasileiro. 3.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017, p. 103.

isto é, por um comportamento humano direcionado a determinado fim.¹⁷

Extrai-se do estudo de José Rubens Morato Leite:

Da análise empreendida da lei brasileira, pode-se concluir que o dano ambiental deve ser compreendido como toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana (culposa ou não) ao meio ambiente, diretamente, como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante, e indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizados e que refletem no macrobem.¹⁸

Importante registrar, que de acordo com a legislação brasileira, a natureza pública do dano ambiental decorre de o meio ambiente ser bem de interesse público. Assim, o Estado não tem exclusividade para ajuizamento de ações para sua tutela. Para a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta e o Ajuizamento da Ação Civil Pública, estão legitimados o Ministério Público, a União, os Estados, Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedade de economia mista ou associações, que estejam constituídas há, pelo menos, um ano e incluam entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.¹⁹ Além disso, o cidadão pode valer-se da Ação Popular²⁰ para desconstituir atos lesivos ao patrimônio ambiental.²¹

Conclui-se, portanto, que o legislador brasileiro não definiu expressamente o conceito de dano ambiental, mas deu suas principais características de forma abrangente e pouco objetiva e associou degradação ambiental à poluição.

2.2.1 A Responsabilidade Administrativa, Penal e Cível

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é fundamental para a subsistência dos seres vivos, todavia, o homem vem a cada dia depredando-o com suas próprias mãos²². Além da conscientização ambiental, para cujo sucesso o engajamento humano é peça fundamental, é

¹⁷ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 11.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018, p. 322.

¹⁸ LEITE, José Rubens Morato Leite; AYALA, Patryck de Araújo, **Dano Ambiental**. 8.ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020, p. 82.

¹⁹ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Art. 5º. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Lei da Ação Civil Pública**. Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

²⁰ BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. **Lei da Ação Popular**. Brasília, DF, 05 jul. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

²¹ BRASIL. Constituição (1988). Brasília, DF, 05 out. 1988. Art. 5º, LXXIII. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 maio. 2020.

²² GARCIA, Denise S. Siqueira; SOUZA, Maria Cláudia S. Antunes de. DIREITO AMBIENTAL E O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Direito e Política**, Itajaí, v. 2, n. 2, p. 104-117, maio 2007, p.110. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/7585>. Acesso em: 06 jul. 2021.

necessário buscar a responsabilização pelos danos ambientais causados ao meio ambiente.

De acordo com o art. 225, § 3º, da Constituição da República, “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independente da obrigação de reparar os danos causados”.²³

O dispositivo constitucional reconhece três tipos de responsabilidade, independentes entre si, a administrativa, a criminal e a civil, com as respectivas sanções, o que não é peculiaridade do dano ecológico, pois qualquer dano a bem de interesse público pode gerar os três tipos de responsabilidade.²⁴

A responsabilidade administrativa resulta de infração a normas administrativas, sujeitando-se o infrator a uma sanção de natureza também administrativa, como, por exemplo: advertência, multa simples, interdição de atividade, suspensão de benefícios. Fundamenta-se na capacidade que tem as pessoas jurídicas de direito público de impor condutas aos administrados. Esse poder administrativo é inerente à administração de todas as entidades estatais, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos limites das respectivas competências constitucionais.

As infrações administrativas e respectivas sanções são previstas em lei, mas podem ser especificadas em regulamentos. A aplicação de sanções administrativas requer a instauração do respectivo processo administrativo punitivo, necessariamente contraditório, com oportunidade de defesa e estrita observância do devido processo legal, sob pena de nulidade.

Já a responsabilidade penal provém do cometimento de crime ou contravenção, ficando o infrator sujeito à pena privativa de liberdade ou a pena pecuniária. Há dois tipos de infração penal: o crime e a contravenção. Qualquer infração penal só pode ser aplicada se prevista em lei. A Lei n. 9.605/1998 que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, separou segundo os objetos de tutela, assim: crimes contra a fauna (arts. 29-37), crimes contra a flora (arts. 38-53), poluição e outros crimes (arts. 54-61) e crimes contra a administração ambientais (arts. 66-69).²⁵

As infrações penais contra o meio ambiente são de ação pública incondicionada e cabe ao

²³ BRASIL. Constituição (1988). Brasília, DF, 05 out. 1988. Art. 225, §3º. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 maio. 2020.

²⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2019, p. 324.

²⁵ BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Arts. 29 a 69. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Lei de Crimes Ambientais**. Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

Ministério Público propor a ação penal pertinente, na forma do prevista no Código de Processo Penal.²⁶ Aplicam-se, porém, as disposições do art. 89 da Lei n. 9.099/1995²⁷, aos crimes de menor potencial ofensivo, nos termos dos arts 27 e 28 da Lei n. 9.605/1998.²⁸

Por fim, a responsabilidade civil é a que impõe ao infrator a obrigação de ressarcir o prejuízo causado por sua conduta ou atividade. Pode ser contratual, pois fundamenta-se em um contrato, ou extracontratual, pois decorre de exigência legal (responsabilidade legal) ou de ato ilícito (responsabilidade por ato ilícito) ou até mesmo por ato lícito (responsabilidade por risco).

O direito brasileiro assume o princípio da responsabilidade objetiva pelo dano ambiental. Na responsabilidade objetiva por dano ambiental bastam a existência do dano e nexos com a fonte poluidora ou degradadora. O dano ambiental em princípio não repercute diretamente sobre pessoa alguma nem sobre seus bens, mesmo assim ele é suscetível de reparação. O art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981²⁹ diz que o poluidor é obrigado, independentemente de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. A indenização é um dos modos mais comuns de compor o prejuízo, mas há outras formas de reparação. Os principais instrumentos legais para se buscar a indenização ou reparação dos danos ambientais são o Termo de Ajustamento de Conduta e a Ação Civil Pública.

2.3 Dano Ambiental Coletivo e Individual

A Lei n. 6.938/1981, ao fazer referência, no art. 14, §1º, a “danos causados ao meio ambiente e a terceiros”³⁰, declaradamente reconhece a amplitude do dano ambiental, podendo-se falar em dano coletivo e dano individual.

Morato Leite afirma que o dano ambiental tem uma conceituação ambivalente, por designar

²⁶ BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Código de Processo Penal. Brasília, DF, 13 out. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

²⁷ BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Art. 89. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. **Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais**. Brasília, DF, 27 set. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

²⁸ BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Arts. 27 e 28. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Lei de Crimes Ambientais**. Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

²⁹ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Art. 14, §1º. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Política Nacional do Meio Ambiente**. Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

³⁰ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Art. 14, §1º. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Política Nacional do Meio Ambiente**. Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

não só a lesão que incide sobre o patrimônio ambiental, que é comum à coletividade, mas, igualmente, por se referir ao dano, por intermédio do meio ambiente ou dano por ricochete, a interesses pessoais, legitimando os lesados a uma reparação pelo prejuízo patrimonial ou extrapatrimonial sofrido.³¹

Em outro dizer, isso significa que dano ambiental, embora sempre recaia diretamente sobre o ambiente e os recursos e elementos que o compõem, em prejuízo da coletividade, pode, em certos casos, refletir-se, material ou moralmente, sobre o patrimônio, os interesses ou a saúde de uma certa pessoa ou de um grupo de pessoas determinadas ou determináveis.³²

Os danos ambientais coletivos dizem respeito aos prejuízos causados ao meio ambiente, repercutindo em interesses difusos, pois lesam diretamente uma coletividade indeterminada ou indeterminável de titulares.

Afetam interesses que podem ser coletivos *stricto sensu* ou difusos, conforme definição formulada pelo próprio legislador, a saber: (i) interesses ou direitos difusos são os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstância de fato; (ii) interesses ou direitos coletivos são os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.³³

Diante do caráter coletivo dos interesses lesados, neste caso, a sua tutela pode se dar por meio do Termo de Ajustamento de Conduta e por meio de Ação Civil Pública. Ante a importância desses interesses e da difusão das vítimas, cumpre fundamentalmente ao Ministério Público o manejo das medidas extrajudiciais e processuais tendentes a garantir a recuperação e reparação do dano ambiental coletivo, ou mesmo a prevenir a sua ocorrência.

Quando, ao lado da coletividade, é possível identificar um ou alguns lesados em sua saúde ou em seu patrimônio particular, tem-se o dano ambiental individual, também chamado de dano por ricochete ou reflexo.

Nesse sentido:

³¹ LEITE, José Rubens Morato Leite, **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2.ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 98.

³² MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 11.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018. p. 329.

³³ BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Art. 81, parágrafo único, I e II. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Código de Defesa do Consumidor**. Brasília, 11 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

O dano individual pode ser elencando dentro do gênero dano ambiental, levando em consideração que a lesão patrimonial ou extrapatrimonial que sofre o proprietário, em seu bem, ou a doença que contrai uma pessoa, inclusive a morte, podem ser oriundas da lesão ambiental.³⁴

O dano individual ambiental, também denominado dano reflexo, por ricochete ou “por intermédio” do meio ambiente, tem em vista unicamente o interesse individual, protegendo-se a saúde e o patrimônio pessoal da vítima individual. Ele sempre existiu, mesmo quando não se cogitava de proteção jurídica ambiental autônoma. O objetivo primordial é a tutela dos interesses próprios de lesados, não havendo uma proteção imediata do meio ambiente, apenas de forma parcial, limitada e reflexa.³⁵

Trata-se de uma via de mão dupla na proteção do meio ambiente, em que o cidadão pode passar de beneficiário e destinatário da função exercida pelo Estado para ocupar uma responsabilidade compartilhada, com poder de intervenção.³⁶

A vítima do dano ambiental reflexo pode buscar a sua reparação, no âmbito de uma ação indenizatória de cunho individual, fundada nas regras gerais que regem o direito de vizinhança. Oportuno ressaltar, no teor do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, que o regime da responsabilidade objetiva também incide e informa a reparação do dano ambiental individual.

2.4 Dano Ambiental Patrimonial e Extrapatrimonial

Um dano ao meio ambiente, que é um direito difuso, pode gerar consequências patrimoniais e extrapatrimoniais, que poderão ser cumulativamente exigidas em sede de Termo de Ajustamento de Condutas e de Ação Civil Pública.

O dano ambiental patrimonial ou material é aquele que repercute sobre o próprio bem ambiental, seja na concepção do interesse da coletividade ou de interesse de pessoas certas e individualizáveis, como claramente enunciado no art. 14, § 1º da Lei n. 6.938/1981³⁷, relacionando-se ao *status quo ante*, compensação ou indenização.

³⁴ LEITE, José Rubens Morato Leite; AYALA, Patryck de Araújo, **Dano Ambiental**. 8.ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020, p. 156.

³⁵ PINHO, Hortência Gomes. **Prevenção e reparação de danos ambientais**: as medidas de reposição natural, compensatórias e preventivas e a indenização pecuniária. Rio de Janeiro: Ed. GZ Verde, 2010, p. 141.

³⁶ CAMPOS, Isabela Calixto; BURLANI, Rafael. DANO MORAL AMBIENTAL: uma análise doutrinária e jurisprudencial frente a sua possibilidade. **Direito e Política**, Itajaí, v. 3, n. 1, p. 510-535, jan. 2008. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/7464>. Acesso em: 06 jul. 2021.

³⁷ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Art. 14, §1º. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Política Nacional do Meio Ambiente**. Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

Na lição de Celso Antônio Pacheco Fiorillo, dano ambiental patrimonial:

Consiste em uma lesão (prejuízo) que venha a afetar determinado interesse relativo aos bens materiais de qualquer brasileiro ou estrangeiro residente no País (pessoa física ou jurídica), de forma individual ou coletiva (com reflexos no campo individual e metaindividual), representada pela deterioração ou mesmo pela perda (parcial ou integral) de aludidos bens materiais (corpóreos).³⁸

Já para o Professor José Rubens Morato Leite, dano patrimonial ambiental:

Difere da versão clássica de propriedade, pois o bem ambiental, em sua versão de macrobem, é de interesse de toda a coletividade. Entretanto, aplica-se a versão clássica de propriedade quando se tratar de microbem ambiental, pois diz respeito a um interesse individual e a um bem pertencente a este. Observe-se que, nesta última hipótese, o dano ambiental patrimonial está sendo protegido como dano individual ambiental reflexo.³⁹

O dano patrimonial ambiental engloba os danos emergentes, que configuram a repercussão prejudicial imediata ao ambiente, com alteração do mundo físico, que pode ser aferido pericialmente, bem como as consequências futuras dos danos ambientais, que são os danos ambientais em cascata, o lucro cessante ambiental e a perda de uma chance ambiental.⁴⁰

Desta forma, é possível afirmar que o dano ambiental patrimonial se relaciona mais diretamente com a recuperação ecológica *in natura*, reparação ambiental por compensação e por indenização pecuniária.

O dano ambiental extrapatrimonial ou moral tem sustentação jurídica específica no art. 1º da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985)⁴¹, com a nova redação dada pelo art. 88, da Lei n. 8.884/1994⁴², que passou a ter a seguinte redação: “Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados”.

Este dano caracteriza-se pela ofensa, devidamente evidenciada, ao sentimento individual ou coletivo resultantes da lesão ambiental patrimonial. Vale dizer, quando um dano patrimonial é

³⁸ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019, p. 97.

³⁹ LEITE, José Rubens Morato Leite, **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2.ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 97.

⁴⁰ PINHO, Hortência Gomes. **Prevenção e reparação de danos ambientais: as medidas de reposição natural, compensatórias e preventivas e a indenização pecuniária**. Rio de Janeiro: Ed. GZ Verde, 2010, p. 183.

⁴¹ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Art. 1º. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Lei da Ação Civil Pública**. Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

⁴² BRASIL. Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Brasília, DF, 13 jun. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8884.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

cometido, a ocorrência de relevante sentimento de dor, sofrimento e/ou frustração resulta na configuração do dano ambiental extrapatrimonial ou moral, o qual, por certo, não decorre da impossibilidade de retorno ao *status quo ante*, mas sim, da evidência desses sentimentos individuais ou coletivos, autorizando-se falar em danos ambientais morais individuais ou coletivos.⁴³

No que toca ao dano extrapatrimonial ambiental, José Rubens Morato Leite, entende ser possível observá-lo sob dois aspectos: o subjetivo e o objetivo:

Fala-se em dano ambiental extrapatrimonial subjetivo sempre que o interesse ambiental afligido se relaciona a um interesse individual, ou seja, quando a lesão ao meio ambiente reflete negativamente em bens individuais de natureza imaterial, provocando sofrimento psíquico, de afecção ou física à vítima.

Deve-se registrar que, quando o interesse ambiental atingido é o difuso, fala-se em dano extrapatrimonial ambiental objetivo. Este, por sua vez, caracteriza-se pela lesão a valor imaterial coletivo, pelo prejuízo proporcionado a patrimônio ideal da coletividade, relacionado à manutenção do equilíbrio ambiental e da qualidade de vida.⁴⁴

Os danos ambientais no sentido de suas consequências vão, portanto, além dos danos ao patrimônio natural, artificial e cultural, afetando valores da coletividade a eles ligados, tais como a qualidade de vida, saúde, sossego, senso estético, valores culturais, históricos e paisagísticos, que levam à agressão da dignidade humana na dimensão coletiva, ensejando a reparação desses danos extrapatrimoniais cuja reparação só poderá ser levada a efeito de forma coletiva, porquanto indivisível.⁴⁵

Nesse sentido, caracteriza o dano moral coletivo a existência da subjetividade de uma honra coletiva, que pode ser violada. Desse modo, toda vez que houver uma diminuição da qualidade de vida ou da saúde da população em decorrência de degradação ambiental, surgirá o chamado dano moral coletivo ambiental.⁴⁶

Registra-se que, ao tratar-se especificamente de danos extrapatrimoniais ambientais, há que se considerar como suficiente para a comprovação da lesão a caracterização do fato lesivo e intolerável ao meio ambiente. Assim, diante das próprias evidências fáticas da degradação ambiental intolerável, deve-se presumir a violação ao ideal coletivo relacionado à proteção ambiental e, logo, o desrespeito ao direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente

⁴³ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 11.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018, p. 333.

⁴⁴ LEITE, José Rubens Morato Leite; AYALA, Patryck de Araújo, **Dano Ambiental**. 8.ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020, p. 345.

⁴⁵ PINHO, Hortência Gomes. **Prevenção e reparação de danos ambientais**: as medidas de reposição natural, compensatórias e preventivas e a indenização pecuniária. Rio de Janeiro: Ed. GZ Verde, 2010, p. 190.

⁴⁶ LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo; FERNANDES, Daniele Cana Verde. O Dano Ambiental e sua reparação. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 61-71, out. 1996.

equilibrado.⁴⁷

Em que pese ser totalmente cabível a indenização por danos morais ambientais de efeitos extrapatrimoniais, problema surge quanto à sua liquidação. Isto porque, se já é difícil a liquidação do dano ambiental quando este se configura na sua dimensão patrimonial, pois nunca há uma completa satisfação na reparação do meio ambiente, seja pelo cumprimento de uma obrigação específica, seja quando se trata de um valor em pecúnia, há redobrada dificuldade em se liquidar um dano “moral” decorrente de ofensa ao direito difuso ao meio ambiente.

De fato, a dificuldade encontrada reside na falta de parâmetros legais objetivos, e mesmo doutrinários, para a liquidação desse dano. De qualquer modo, podemos apresentar alguns critérios a serem observados para a estipulação do *quantum debeatur*: circunstâncias do fato, gravidade da perturbação (intensidade leve, moderada ou severa; tamanho da área afetada; duração da agressão; tempo de recuperação da área afetada) e condição econômica do poluidor.⁴⁸

2.5 Extensão do Dano Ambiental

A degradação do meio ambiente não respeita fronteiras, nem qualquer outra forma de delimitação espacial, tal como ocorre geralmente no interior da ciência jurídica, no que diz respeito ao estabelecimento de competências territoriais e ao exercício da jurisdição.⁴⁹

Assim, para executar a missão de tutelar o meio ambiente, impondo sua proteção e conservação, bem como sua reparação integral no caso de dano ambiental, o direito terá sempre que contemplar as grandes possibilidades de manifestação de dano local, microrregional, regional, nacional e internacional.

O dano local pode ser entendido como aquele que se conforma ao espaço geográfico de um único Município. Já o dano microrregional é aquele que se espraia pelo território de dois ou mais Municípios do mesmo Estado. Por seu turno, o dano regional é enxergado como aquele capaz de afetar, no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados e o dano nacional é aquele que se irradia por todo o País. Esses critérios de extensão são importantes para a correta identificação do

⁴⁷ LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti; FROZIN, Rodrigo Augusto Matwijkow. O DANO EXTRAPATRIMONIAL AMBIENTAL E O POSICIONAMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 15, n. 2, p. 212-228, maio 2010, p. 216. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/2594>. Acesso em: 06 jul. 2021.

⁴⁸ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019, p. 96.

⁴⁹ SILVA, Danny Monteiro da. *O dano ambiental e sua reparação: uma abordagem sistêmica*. 2004. 505 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004 p. 207. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/88079/204269.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 set. 2020.

foro competente para o ajuizamento das ações coletivas pertinentes à sua composição.⁵⁰

Por outro lado, o dano internacional é aquele ocorrido em dois ou mais Países, fronteiriços ou não, sendo importante ressaltar que inexistente uma normatização geral para apurar a responsabilidade dos Estados por dano ambiental, exceto algumas Convenções e Tratados Internacionais esparsos, válidos tão somente para os Estados-partes⁵¹. Dessa forma, as Organizações Internacionais e a doutrina buscam incessantemente o aprimoramento dos instrumentos de tutela para buscar a reparação integral do dano ambiental.

Nesta linha, é certo que o Direito Ambiental tem propriedades de um direito transnacional, difuso e transindividual⁵². Para garantir a plena proteção dos ecossistemas no planeta, é necessário que o meio ambiente seja tratado como uma demanda transnacional e o que Direito Ambiental passe a contar com características fundamentais de um Direito Transnacional.

O Direito Transnacional permitirá assim, o compartilhamento solidário das responsabilidades para a garantia de um ambiente ecologicamente equilibrado as presentes e futuras gerações⁵³, bem como o compartilhamento ou aplicação de normas internacionais para a recuperação e reparação do dano ambiental.

2.6 Dano Ambiental Transfronteiriço

O dano ambiental transfronteiriço pressupõe sempre o conflito de soberanias visto que os efeitos decorrentes de uma lesão ao meio ambiente se originam em um Estado e atingem a um outro.

Para José Maria Borreto⁵⁴, Dano Ambiental Transfronteiriço, é:

Toda lesão, dano ou perda ocasionada às pessoas ou aos bens que se encontram em

⁵⁰ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 11.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018. p. 338.

⁵¹ Tome-se como exemplo a Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito que foi ratificada pelo Brasil em 1993, cujo nobre objetivo de coibir o tráfico ilegal de resíduos perigosos é prejudicado pela fragilidade dos mecanismos de fiscalização e aplicação de seus dispositivos.

⁵² PHILIPPI, Patricia Pasqualini; ZICARELLI, Leonardo. O direito transnacional ambiental e a proteção do direito ao desenvolvimento humano. **Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Univali**, Itajaí, v. 8, n. 3, p. 1604, set. 2013. Quadrimestral. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/5420>. Acesso em: 12 ago. 2020.

⁵³ BUSNELLO, Saul José. Direito transnacional e meio ambiente: ponderações sobre a relação homem x meio ambiente sustentabilidade. In: GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes e; VIEIRA, Ricardo Stanziola (org.). **AS DIMENSÕES TRANSNACIONAIS DO DIREITO AMBIENTAL: interfaces da governança ambiental e da sustentabilidade**. Itajaí: Univali, 2017. p. 398-414. Disponível em: <https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-book%202017%20AS%20DIMENS%C3%95ES%20TRANSNACIONAIS%20DO%20DIREITO%20AMBIENTAL%20INTERFACES%20DA%20GOVERNAN%C3%87A%20AMBIENTAL%20E%20DA%20SUSTENTABILIDADE.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2020.

⁵⁴ NAVIA, José Maria Borreto. **Los Derechos Ambientales: una visión desde el Sur**. Bogotá: Fundación para la Investigación y Protección del Medio Ambiente, 1994, p.82.

território ou jurisdição de um Estado, por causa atribuível a qualquer atividade humana desenvolvida, total ou parcialmente, no território ou jurisdição de outro Estado. O princípio *sic utere tuo ut alienum non laedas* (usa teus pertences ou exercita seus direitos sem infringir dano aos interesses ou direitos de outros) do Direito Internacional Consuetudinário tem sido invocado como fundamento para a formulação de um regime de responsabilidade internacional. O devido equilíbrio entre direitos e obrigações dos Estados foi consagrado no Princípio 21 da Declaração de Estocolmo, a qual estabelece que os Estados têm a responsabilidade de assegurar que as atividades desenvolvidas dentro de sua jurisdição ou controle não causem dano ao ambiente de outros Estados ou em áreas além das fronteiras da jurisdição nacional.

Como os danos ambientais podem ser providos de caráter transfronteiriço, surge na ordem internacional a preocupação de buscar meios de responsabilização dos Estados poluidores pelos danos causados a outros Estados.

Tratando-se de prevenção, importante trazer parte do estudo de Heloise Siqueira Garcia e Denise S. S. Garcia⁵⁵ sobre a avaliação de impacto ambiental para danos transfronteiriços:

No âmbito da Comissão das Nações Unidas para Europa, a AIAT é tratada na Convenção Relativa à Avaliação dos impactos ambientais num contexto transfronteiriço, que foi realizada em 25 de fevereiro de 1991 na cidade de Espoo, na Finlândia, entrando em vigor em 10 de setembro de 1997.

Nesse documento foram estabelecidos critérios de avaliação das partes sobre o impacto ambiental de certas atividades, estabelecendo a imposição de notificação e de consultas sobre projetos que possam ter um impacto ambiental nocivo que ultrapassar fronteiras.

O Brasil não é signatário desta Convenção, porém não deve ignorá-la nas relações com outros países, sobretudo, os países vizinhos e os do MERCOSUL, portanto, mesmo inexistindo legislação específica sobre o tema ou não sendo o Brasil signatário da Convenção da ESPOO, não pode este causar danos fronteiriços sem ao menos, comunicar o estado vizinho.

O Brasil incluiu a AIA em sua legislação ambiental em 1981 e posteriormente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o que está em consonância ao que é previsto para a avaliação de impacto ambiental transfronteiriço.

⁵⁵ GARCIA, Heloise Siqueira; GARCIA, Denise S.S. Avaliação de Impactos Ambientais Transfronteiriços: Uma Abordagem Crítica. In: Carlos Frederico Marés Filho; Livia Gaigher Bosio Campello; Norma Sueli Padilha (Org.). **Direito Ambiental e socioambientalismo**. 1.ed. Florianópolis: CONPEDI, 2015, v.1, p. 204.

A avaliação de impacto ambiental transfronteiriço é uma forma preventiva importante para se evitar os danos transfronteiriços. Mas quando ocorrem violação de acordo internacional ou danos ambientais transfronteiriços, o Direito Internacional, através da Corte Internacional de Justiça, ou da Comissão Europeia de Direitos Humanos, tem aplicado a responsabilidade civil, instituto pelo qual o Estado que praticou o ato danoso deve reparar danos causados ao Estado que sofre os efeitos do dano.

Importante registrar, no que toca à jurisprudência ambiental internacional, embora não seja ampla, observa-se que seus julgamentos trouxeram importante ascensão para o Direito Internacional Ambiental, uma vez que reconhecem a existência de uma obrigação legal dos Estados para agirem de forma a prevenirem os danos ambientais transfronteiriços, bem como em estabelecerem mecanismos responsáveis para o gerenciamento dos riscos ambientais.

Os meios existentes para a preservação e reparação ambiental, sejam provenientes do direito interno de cada país, ou mesmo do Direito Internacional, mostram-se insuficientes para o efetivo esgotamento da devastação ambiental, tanto que, presenciamos desastres ambientais que transcendem os limites estatais, sem uma recuperação ambiental completa, tais como o desastre nuclear de Chernobyl, na Ucrânia e o incêndio ocorrido em 1986, na indústria química Sandoz.

O caso das papelarias em 2006 na América do Sul, é sem dúvida um caso emblemático do direito internacional e da integração, haja vista a pluralidade de jurisdições movimentadas para tentar sanar uma disputa referente à implantação de fábricas de papel nas margens de um rio transfronteiriço, situado entre Argentina e Uruguai. Este caso citado chegou a ser discutido na Corte Internacional de Justiça, mas não houve condenação de nenhum Estado.

Segundo a doutrina, a responsabilidade objetiva no sistema de responsabilidade internacional trouxe grande aumento no que diz respeito à proteção ambiental na seara global, uma vez que não limita mais o dever do Estado de reparar um dano ambiental à ideia de culpa, incluindo também a teoria do risco integral.

Por outro lado, a solução de conflitos de forma pacífica depende da análise de vários fatores, que nem sempre se coadunam com o interesse de preservação ambiental. Não raras vezes decisões internacionais priorizam a instrumentalidade ao real interesse das partes.

É certo que a normatização internacional existente é insuficiente para a fixação de regras cogentes para a prevenção e reparação do dano ambiental fronteiriço, pois na maioria dos casos o Estado não é responsabilizado, seja por omissão ou seja na condição de agente causador do dano

de maneira direta.

A responsabilização ambiental internacional dos Estados é um importante mecanismo a ser desenvolvido no sentido de ampliar a rigorosidade na repressão de condutas prejudiciais ao meio ambiente, especialmente àquelas que venham causar danos de dimensões amplas, com efeitos transfronteiriços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos dados e fontes pesquisados, verificou-se que a definição de dano ambiental na doutrina, contempla em seu conteúdo qualquer lesão que recaia sobre quaisquer componentes e elementos ambientais (naturais, artificiais ou culturais) e que provoque qualquer espécie de perda na sensação de bem-estar, qualidade de vida ou mesmo um prejuízo patrimonial para as pessoas individualmente consideradas ou para a sociedade enquanto um todo integrado.

Demonstrou-se que o dano ambiental, no direito brasileiro, estrutura-se em um tríplice sancionamento, seja para prevenir e, assim, evitar sua materialização seja para imputar aos responsáveis pela sua ocorrência a obrigação de recuperar integralmente o dano e restabelecer tanto o equilíbrio ecossistêmico como os prejuízos pessoais experimentados como consequência do atentado.

Ademais, ao classificar o dano ambiental em coletivo e individual, verificou-se que este também pode se bifurcar em sua extensão, em dano patrimonial e extrapatrimonial. Com a extensão territorial do dano ambiental, foi possível perceber que os danos ambientais alcançam efeitos transfronteiriços e atingem toda coletividade e seu ecossistema.

Tem-se que o Termo de Ajustamento de Conduta e a Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985), aliados à Lei n. 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) e aos ditames do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil, aperfeiçoaram a defesa jurisdicional do dano ambiental e facilitaram a responsabilidade civil do degradador ambiental.

Por fim, observou-se que existe uma carência de normatização internacional para a fixação de regras para prevenção e reparação do dano ambiental fronteiriço, pois na maioria dos casos o Estado não é responsabilizado, seja por omissão ou seja na condição de agente causador do dano de maneira direta. A responsabilização ambiental internacional dos Estados é um importante

mecanismo a ser desenvolvido no sentido de ampliar a rigorosidade na repressão de condutas prejudiciais ao meio ambiente, especialmente àquelas que venham causar danos de dimensões amplas, com efeitos transfronteiriços.

Não há dúvidas acerca da necessidade de que os Estados procurem agir de forma integrada, solidária e cooperativa para que possa ser estabelecido um meio ambiente ecologicamente equilibrado, elemento essencial para a constituição de vida digna as presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 21. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Código de Processo Penal**. Brasília, DF, 13 out. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. **Lei da Ação Popular**. Brasília, DF, 05 jul. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 6.938, 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. **Política Nacional do Meio Ambiente**. Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Lei da Ação Civil Pública**. Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Código de Defesa do Consumidor**. Brasília, 11 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Brasília, DF, 13 jun. 1994. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8884.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. **Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais**. Brasília, DF, 27 set. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Lei de Crimes Ambientais**. Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 maio. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão em Recurso Extraordinário nº 654.833. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 31 de maio de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 26 jun. 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=314681057&tipoApp=.pdf>. Acesso em: 26 set. 2020.

BUSNELLO, Saul José. Direito transnacional e meio ambiente: ponderações sobre a relação homem x meio ambiente sustentabilidade. In: GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes e; VIEIRA, Ricardo Stanziola (org.). **AS DIMENSÕES TRANSNACIONAIS DO DIREITO AMBIENTAL: interfaces da governança ambiental e da sustentabilidade**. Itajaí: Univali, 2017. p. 398-414. Disponível em: <https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-book%202017%20AS%20DIMENS%3%95ES%20TRANSNACIONAIS%20DO%20DIREITO%20AMBIENTAL%20INTERFACES%20DA%20GOVERNAN%3%87A%20AMBIENTAL%20E%20DA%20SUSTENTABILIDADE.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2020.

CAMPOS, Isabela Calixto; BURLANI, Rafael. DANO MORAL AMBIENTAL: uma análise doutrinária e jurisprudencial frente a sua possibilidade. **Direito e Política**, Itajaí, v. 3, n. 1, p. 510-535, jan. 2008. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/7464>. Acesso em: 06 jul. 2021.

CARVALHO, Délton Winter de. **Dano ambiental futuro: da assimilação dos riscos ecológicos pelo**

direito à formação de vínculos jurídicos integracionais. 2006. 255 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Unisinos, São Leopoldo, 2006. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/2470/Dano%20ambiental%20futuro.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 set. 2020.

CERVI, Jacson Roberto. Qualificação/Quantificação do dano Ambiental Indenizável. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 9, n. 2, p. 341-368, maio 2004. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/368>. Acesso em: 06 jul. 2021.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

FREITAS, Gilberto Passos de. **Ilícito Penal Ambiental e Reparação do Dano**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

GARCIA, Heloíse Siqueira; GARCIA, Denise S.S. Avaliação de Impactos Ambientais Transfronteiriços: Uma Abordagem Crítica. In: Carlos Frederico Marés Filho; Livia Gaigher Bosio Campello; Norma Sueli Padilha (Org.). **Direito Ambiental e socioambientalismo**. 1.ed. Florianópolis: CONPEDI, 2015, v.1, p. 199-221.

GARCIA, Denise S. Siqueira; SOUZA, Maria Cláudia S. Antunes de. DIREITO AMBIENTAL E O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Direito e Política**, Itajaí, v. 2, n. 2, p. 104-117, maio 2007. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/7585>. Acesso em: 06 jul. 2021.

LEITE, José Rubens Morato Leite, **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

LEITE, José Rubens Morato Leite; AYALA, Patryck de Araújo, **Dano Ambiental**. 8.ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020.

LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo; FERNANDES, Daniele Cana Verde. O Dano Ambiental e sua reparação. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 4, p. 61-71, out. 1996.

LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti; FROZIN, Rodrigo Augusto Matwijkow. O DANO EXTRAPATRIMONIAL AMBIENTAL E O POSICIONAMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 15, n. 2, p. 212-228, maio 2010. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/2594>. Acesso em: 06 jul. 2021.

MAZZILI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em Juízo**. 17.ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 11.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e reparação do dano ao meio ambiente**. 2.ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

NAVIA, José Maria Borreto. **Los Derechos Ambientales**: una visión desde el Sur. Bogotá: Fundación para la Investigación y Protección del Medio Ambiente, 1994.

SILVA, Danny Monteiro da. **O dano ambiental e sua reparação**: uma abordagem sistêmica. 2004. 505 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/88079/204269.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 set. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2019.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental**: As dimensões do dano ambiental no Direito Brasileiro. 3.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 14. ed. rev., atual, e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018.

PINHO, Hortência Gomes. **Prevenção e reparação de danos ambientais**: as medidas de reposição natural, compensatórias e preventivas e a indenização pecuniária. Rio de Janeiro: Ed. GZ Verde, 2010.

PHILIPPI, Patricia Pasqualini; ZICARELLI, Leonardo. O direito transnacional ambiental e a proteção do direito ao desenvolvimento humano. **Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Univali**, Itajaí, v. 8, n. 3, p. 1603-1621, set. 2013. Quadrimestral. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/5420>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BOA GOVERNANÇA: A RACIONALIZAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS PROVENIENTE DA DESJUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Bruna Correia Ortiz¹

INTRODUÇÃO

O propósito científico deste estudo é analisar a aplicação de regras de governança corporativa na Administração Pública, a fim de resguardar a prevalência do interesse público, a eficiência, a celeridade e a economicidade nas relações de concessão de benefícios previdenciários.

A governança corporativa aplicada às instituições públicas refere-se a gestão qualificada a fim de otimizar o desempenho da Administração e aperfeiçoar os procedimentos e a relação com o administrado. Para a pesquisa, utiliza-se o seguinte conceito operacional para governança: “trata-se de boas práticas e do desenvolvimento de ações que possibilitem resultados de qualidade e que atendam as finalidades do interesse público”².

O objetivo geral do presente artigo é analisar como os mecanismos de boa governança aplicados à Administração Pública podem contribuir na desjudicialização da Previdência Social e na consequente racionalização dos gastos públicos. Considerando a ineficiente prestação dos serviços pelo Instituto Nacional do Seguro Social, verificada na liderança no ranking de parte ré na Justiça Federal, a relevância científica e social da pesquisa se revela na busca de providências eficazes e urgentes, que contribuam na racionalização dos gastos públicos decorrente da judicialização em matéria Previdenciária.

O problema central consiste no seguinte questionamento: como os mecanismos de boa governança aplicados à Administração Pública podem contribuir na desjudicialização em matéria Previdenciária e na racionalização de gastos públicos?

¹ Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí- UNIVALI. Especialista em Direito Previdenciário pela CESUSC. Especialista em Direito Processual Civil pela Damásio de Jesus. Advogada. Conselheira do Conselho de Recursos da Previdência Social- CRPS, na 1ª Composição Adjunta da 16ª Junta de Recursos. Professora de pós-graduações e cursos no âmbito do Direito Previdenciário. Palestrante. Coordenadora do IEPREV- Instituto de Estudos Previdenciários, no estado de Santa Catarina. Integrante da Comissão de Direito Previdenciário RGPS da Seccional de Florianópolis/SC. E-mail: bruna.correia.adv.sc@gmail.com.

² SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; SOUZA, Eduardo Teixeira. Regras de governança: pressupostos de eficiência e qualidade na gestão sustentável da administração pública. **Administração de Empresas em Revista**, v, 2, n. 16. 2019. p. 07.

Para tanto o artigo foi dividido em três partes: a primeira contextualiza e conceitua a governança corporativa nas instituições públicas; a segunda destaca a possibilidade de racionalização dos gastos públicos mediante a resolução dos conflitos previdenciários ainda na via administrativa e, por fim, destaca-se quanto a necessidade de políticas públicas de desjudicialização.

Ainda, para o equacionamento do problema são levantadas as seguintes hipóteses: a) a eficiência deve ser o princípio basilar na prestação de serviços da Administração Pública, a fim de evitar-se demandas judiciais; b) a judicialização não é o único meio para a solução dos litígios, de modo que meios alternativos de resolução de conflitos também asseguram a efetivação de direitos e o alcance do bem-estar social.

A metodologia aplicada considerou as fases da Pesquisa Científica elaboradas por Pasold³. Na fase de investigação, a fim de desenvolver-se a base lógica, foi utilizado o Método Indutivo, mediante a pesquisa bibliográfica, histórica e documental, Categorias, Conceitos Operacionais e Fichamentos.

1. GOVERNANÇA CORPORATIVA NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

A fim de melhor contextualizar e conceituar o termo governança, é importante tecer que não se confunde com governo, de acordo com Gonçalves e Costa “governo refere-se a atividades sustentadas por uma autoridade formal pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas instituídas”⁴. Governança, no entanto, podemos defini-la como “a ação do governo mais a sua interação com seus parceiros não governamentais no processo de governar – na sua relação coletiva com a economia e as políticas públicas”⁵.

Governança “refere-se à relação entre civis, a sociedade e o Estado, entre governantes de governo e governados que irão debater acerca de ideias sustentáveis e futuras”⁶. Denise Schmitt Siqueira Garcia e Heloise Siqueira Garcia⁷, definem que a Governança

³ PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**, 12ª edição. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

⁴ GONÇALVES, Alcindo. COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011. p. 45.

⁵ GONÇALVES, Alcindo. COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011. p. 45.

⁶ MACHADO, Maykon Fagundes; BODNAR, Zenildo; SILVA, Kaira Cristina. Governança para a sustentabilidade urbana e regularização fundiária. **Revista da ESMESC**, v. 24, n. 30. 201. p. 335.

⁷ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. Governança ambiental global como critério regulador e garantidor da justiça ambiental. **Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias**, v. 2, n. 2. p. 07-08, 2016.

[...] deve ser vista como um sistema democrático de leis e instituições sociais e o seu progresso depende de regulação, estabelecida por algum mecanismo de consenso democrático, traduzidas em instrumentos normativos capazes de assegurar a concórdia, a paz e o progresso. A Governança deixa de ser um atributo de algum governo para ser, de modo cada vez mais profundo, instrumento do incremento da coesão de entidades e organizações nacionais, regionais e globais.

O Banco Mundial⁸ indica que a governança é “o processo pelo qual atores estatais e não estatais interagem para conceber e implementar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais” e “que moldam e são moldadas pelo poder”. A partir do final dos anos 1980, o termo passou a assumir um caráter próprio e específico nos meios acadêmicos decorrente da expressão “boa governança”, adotada pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional⁹.

A sua origem decorre da iniciativa privada, mas, hodiernamente, se aplica também nas organizações públicas, cujo objetivo é otimizar os resultados pretendidos. A partir da emenda constitucional n. 19/98, que introduziu a eficiência no conjunto de princípios que norteiam à Administração Pública no texto constitucional, art. 37, trouxe, por via reflexa, regras de governança administrativa do setor privado para a esfera pública, com a finalidade de aumentar a qualidade do serviço público prestado com a menor onerosidade possível¹⁰. Conforme descrevem Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza e Eduardo Teixeira de Souza¹¹:

Trata-se de boas práticas e do desenvolvimento de ações que possibilitem resultados de qualidade e que atendam as finalidades do interesse público. No setor privado as organizações seguem diretrizes específicas de um sistema de governança corporativa com o objetivo de mitigar os riscos da organização.

Dessa forma, as instituições estabelecem mecanismos que lhes permitam o monitoramento e direção de forma estimulada, revestindo todos os atores nos resultados obtidos e os relacionando com a própria administração, pública ou privada. Fixando uma simbiose entre Estado (gestão pública) e o cidadão.

A governança corporativa aplicada às instituições públicas refere-se a gestão qualificada com base em boas práticas, visando a qualidade da prestação do serviço público com base no princípio da eficiência a fim de se atender o bem-estar social e o interesse público. A relação se estabelece entre o gestor público e o cidadão, de modo que a governança sugere o estabelecimento de mecanismos e procedimentos como instrumento gerador de eficiência administrativa.

⁸ BANCO MUNDIAL. **Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: governança e a lei**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2017. p. 03.

⁹ GONÇALVES, Alcindo. COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais**. p. 20.

¹⁰ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; SOUZA, Eduardo Teixeira. Regras de governança: pressupostos de eficiência e qualidade na gestão sustentável da administração pública. **Administração de Empresas em Revista**, v, 2, n. 16. 2019. p. 02.

¹¹ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; SOUZA, Eduardo Teixeira. Regras de governança: pressupostos de eficiência e qualidade na gestão sustentável da administração pública. **Administração de Empresas em Revista**, v, 2, n. 16. 2019. p. 07.

Assim, mediante a introdução do princípio da eficiência no texto constitucional cabe a administração pública efetivar uma gestão pública eficiente.

Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza e Eduardo Teixeira de Souza¹² bem destacam que

[...] a Eficiência foi concebida no rol principiológico da regra matriz que orienta a Administração Pública, exigindo, sobretudo, a esmerada adequação dos atos administrativos a particularidade da situação que o reveste. Em outras palavras, por Princípio, tem-se a origem, portanto, trata-se de enunciado balizador que estabelece a qualidade dos serviços prestados pelos agentes da administração estatal, orientando ações discricionárias ou não, com a menor onerosidade e maior efetividade.

O gestor público tem por dever absoluto de agir sob a premissa dos melhores e mais bem aferíveis resultados proporcionalmente esperados pelo cidadão. E, a despeito de submeter-se ao controle do Poder Judiciário, nos termos da ampla legalidade, as ações dimensionadas por este princípio conferem economia, transparência e qualidade nos resultados disponibilizados com a prestação do serviço das Políticas Públicas.

O Princípio da Eficiência é justificado então, pela racional e justa entrega de serviços prestados pelo Estado ao Cidadão.

O que se verifica é que a administração pública tem sido requisitada a readequar o seu modelo de gestão, a fim de buscar resultados e melhor desempenho.

Jucá et. tal.¹³ salientam que o direito fundamental a uma eficiente administração pública deve ser concretizado, de modo que transcenda a mera busca, de preceito programático a ser atingindo sabe-se lá quanto. Descrevem que a prestação de serviços ou bens públicos de forma deficiente ou a sua não disponibilidade concretiza a ausência do Estado, demonstra o não reconhecimento dos direitos fundamentais e, portanto, viola os preceitos constitucionais resguardados pela constituição cidadã.

Regras de governabilidade eficientes são atributos necessários à Administração Pública. A gestão sustentável, transparente, célere, econômica dos atos da Administração Pública se mostrou mais que necessária, imprescindível, como pressuposto fundamental da correta e adequada aplicação dos recursos orçamentários do Estado, o dinheiro público¹⁴.

E justamente sobre a correta aplicação do dinheiro público, tratar-se-á no próximo tópico.

¹² SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; SOUZA, Eduardo Teixeira. Regras de governança: pressupostos de eficiência e qualidade na gestão sustentável da administração pública. **Administração de Empresas em Revista**, v, 2, n. 16. 2019. p. 03-04.

¹³ JUCÁ, Francisco Pedro; MONTESCHIO, Horário; MONTESCHIO, Valéria Juliana Tortato. Administração pública eficiente e a necessidade da garantia de assegurar os direitos fundamentais efetivamente aos brasileiros. **Anais do V Congresso Luso-Brasileiro de Direitos Humanos na Sociedade da Informação**, v. 03, n. 26, 2018. p. 266.

¹⁴ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; SOUZA, Eduardo Teixeira. Regras de governança: pressupostos de eficiência e qualidade na gestão sustentável da administração pública. **Administração de Empresas em Revista**, v, 2, n. 16. 2019. p. 01.

2. RACIONALIZAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS: A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS PREVIDENCIÁRIOS PELA VIA ADMINISTRATIVA

O Direito Previdenciário e a respectiva prestação de benefícios se configuram como direitos fundamentais de segunda dimensão¹⁵, insculpido no art. 201 da Constituição Federal de 1988. A função precípua dos direitos fundamentais de segunda dimensão condiz à prestação social, que visa o bem-estar social, com o objetivo fundamental de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”¹⁶.

Em que pese o Direito Previdenciário configurar-se como Direito Fundamental, a gestão do RGPS- Regime Geral de Previdência Social, realizada pelo INSS- Instituto Social do Seguro Social, não atende a eficácia esperada, conforme o índice de judicialização em face da Autarquia. Significa dizer, que os administrados diante de contingências sociais como a morte, velhice, invalidez, gravidez, prisão, recorrem-se ao judiciário a fim de resguardar à substituição de renda quando, por muitas vezes, não podem manter-se pelo primado do trabalho.

O que se pretende demonstrar é a relevância da busca de soluções para a resolução dos conflitos previdenciários administrativamente, a fim de atender-se o interesse público na concessão de benefícios, a eficiência atribuída à Administração Pública, primando pela celeridade e a economicidade.

Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza e Eduardo Teixeira de Souza¹⁷ esclarecem que a eficiência na prestação de serviços da Administração Pública está correlacionada à economicidade, a celeridade, nos resultados decorrentes da produtividade e nos resultados qualitativos da Administração do Estado. “Por essas razões é preciso fixar regras de governança e boa gestão no setor público, a fim de permitir que o Estado entregue ao cidadão uma prestação de serviços com qualidade [...]”.

Desde a Constituição Federal de 1988, contudo, que facilitou o acesso à Justiça e,

¹⁵ Conforme Portanova os direitos fundamentais de segunda dimensão dominaram o século XX e correspondem aos direitos sociais, culturais e econômicos, bem como, os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social. PORTANOVA, Rogério. Direitos Humanos e Meio ambiente: uma revolução de paradigma para o século XXI. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney Barros (Org.). **Direito Ambiental contemporâneo**. São Paulo: Manole, 2004. p. 629.

¹⁶BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. art. 3º, inciso III. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Consulta em 10/01/2021.

¹⁷ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; SOUZA, Eduardo Teixeira. Regras de governança: pressupostos de eficiência e qualidade na gestão sustentável da administração pública. **Administração de Empresas em Revista**, v, 2, n. 16. 2019. p. 06.

corroborado por normas infraconstitucionais, culminou-se na cultura judiciarista. O efeito colateral é a percepção arreigada de que todo prejuízo sofrido deve ser solucionado através de uma demanda judicial.

Faz-se necessário práticas de boa gestão e políticas orçamentárias a fim de dirimir as causas da ineficiência administrativa e não seus efeitos. Como bem sustenta Jacobsen “a formação preponderantemente adversarial das faculdades de direito faz com que qualquer questão seja levada à apreciação de um juiz togado”¹⁸.

Bem pontua Vhoss¹⁹, ao tecer que a alta litigiosidade no sistema judiciário brasileiro é decorrente do próprio Poder Público, porquanto as entidades da Administração Pública são as mais demandadas em repetidas ações ajuizadas pelos cidadãos.

Na esfera da Justiça Federal, a judicialização em face do INSS- Instituto Nacional do Seguro Social representa o percentil de 48% (quarenta e oito por cento) das novas ações que tramitam. Por dia, são aproximadamente 7 (sete) mil novas demandas judiciais²⁰.

A judicialização no âmbito da Justiça Federal, tanto no rito ordinário como nos JEFs, possui como causa principal as lides de natureza previdenciária. O INSS lidera o *rank* como parte ré nos litígios postulados, cuja matéria mais demandada condiz a solicitação de benefícios em espécies²¹.

De acordo com dados estatísticos de 2020, do Conselho Nacional de Justiça²², o trâmite de um processo de conhecimento em primeira instância nos Juizados Especiais Federais perdura, em média, 1 ano e 9 meses. O processo leva igual período até o julgamento nas turmas recursais. O que se verifica, é que “os juizados especiais federais se tornaram congestionados e divorciados daquelas promessas de acesso facilitado e efetivo”²³.

¹⁸JACOBSSEN, Gilson. **Juizados especiais federais e jurisdição de equidade no cenário atual**. Revista CEJ. Brasília: ano XX, n. 70. set/dez/2016. p. 59.

¹⁹VHOSS, Tatiana Bissoni. A função do estado no cumprimento dos direitos fundamentais e o tratamento dos direitos individuais homogêneos através das ações coletivas. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.7, n.3, 3º quadrimestre de 2012. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. p. 2580.

²⁰Evento discute desjudicialização da Previdência. **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**, 2020. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=15569>. Acesso em 06/02/2021.

²¹BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça**. Justiça em Números – Justiça Federal. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em 06/02/2021.

²²BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça**. Justiça em Números – Justiça Federal. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em 06/02/2021.

²³JACOBSSEN, Gilson. Juizados especiais federais e jurisdição de equidade no cenário atual. **Revista CEJ**. Brasília: ano XX, n. 70. set/dez/2016. p. 58.

Lazzari²⁴, destaca que a crise no Poder Judiciário surgiu com a expansão da litigiosidade decorrente da ampliação do Acesso à Justiça e, diante da ausência de condições do Poder Judiciário, de responder por esse crescimento da demanda na forma e no tempo esperados. O autor bem assevera:

No caso brasileiro, o Poder Judiciário vive um grande dilema. Por um lado, tem vislumbrado o crescimento da demanda e por outro, a cobrança cada vez maior de todos os setores da sociedade por uma justiça mais ágil e efetiva.

[...]

O aumento do número de novas ações judiciais tem um invés positivo ligado à democratização do Acesso à Justiça e à conscientização da população brasileira acerca de seus direitos.

Por outro lado, serve para expor a baixa qualidade dos serviços públicos oferecidos à população, especialmente na área da saúde e previdência social, gerando a necessidade de intervenção judicial em causas que deveriam ser resolvidas na via administrativa.

Ao se reportar a crise instaurada, especialmente nas demandas previdenciárias que predominam nos JEFs, Savaris²⁵ destaca o excesso de demandas como principal óbice à efetividade jurisdicional. Destaca o autor três fatores para a multiplicação das lides: a má qualidade dos serviços prestados pelo INSS, a utilização de ferramentas artesanais para julgamentos de massa e o hiato entre a postura administrativa e o direito aplicado. Savaris²⁶ destaca, também, como ponto crítico para a ineficiência dos serviços públicos previdenciários a insuficiência de recursos pessoais e materiais, decorrente da falta de estrutura administrativa e de um corpo funcional qualificado para atender à demanda social.

Demarchi²⁷ ao descrever sobre a crise no judiciário salienta que o excesso de tempo para se obter uma decisão transitada em julgado não é o único ponto negativo do sistema ordinário de solução de conflitos, mas do ponto de vista financeiro, a tutela jurisdicional Estatal também é inviável porquanto necessário a mão-de-obra de inúmeras pessoas.

O custo de uma ação judicial em matéria Previdenciária corresponde, em média, a R\$ 3.700,00 (três mil e setecentos reais), enquanto um recurso administrativo com efeito análogo, que

²⁴ LAZZARI, João Batista. **Juizados Especiais Federais: uma análise crítico-positiva para maior efetividade no acesso à justiça e para a obtenção de um processo justo**. 305 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, 2014. p. 128.

²⁵ SAVARIS, José Antônio. **Direito Processual Previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 107-115.

²⁶ SAVARIS, José Antônio. **Silêncio administrativo e proteção judicial no Direito Previdenciário**. Alteridade, 2020. Disponível em <<https://www.alteridade.com.br>>. Acesso em 06/02/2021.

²⁷ DEMARCHI, Clovis. As metas do CNJ: controle e parâmetro para o prazo razoável do processo e o princípio da eficiência. **Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Univali**, Itajaí, v. 6, n. 2, 2º quadrimestre de 2011. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica – ISSN 1980-7791. p. 700.

dirime o litígio entre o INSS e o administrado, somente, R\$ 140,00 (cento e quarenta reais)²⁸.

Além do impacto orçamentário à União, decorrente da demasiada judicialização em matéria Previdenciária, há uma sobrecarga do poder judiciário em matéria que poderia ser dirimida de forma administrativa, através de recurso administrativo, de modo mais célere e eficaz.

O direito fundamental à boa administração, alicerçado no princípio da eficiência, exige da Administração Pública Federal resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros²⁹. Assim, não há como se admitir que o Poder Judiciário tenha que intervir, tão drasticamente, no Poder Executivo a fim de que se cumpra com os princípios da eficiência e do interesse público, atribuídos à Administração Pública em geral.

Aliás, Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza e Eduardo Teixeira de Souza³⁰ ao se referirem sobre a eficiência na prestação do serviço público descrevem que “a racionalização se complementa pela economicidade, a qual decorre do melhor resultado produtivo com o menor custo possível despendido com os meios empregados”, complementa, que “o maior rendimento dos meios promoverá uma consequente dilação produtiva”.

Os autores bem descrevem que a ausência de regras de governança corporativa no setor público causa limitações pela ausência de transparência e critérios objetivos, de medidas de controle e emprego eficiente e sustentável dos recursos orçamentários que abastecem o Estado.

No mesmo sentido, Gasparini³¹ bem fundamenta ao tecer que:

[...] o princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo o princípio da legalidade. Pela EC nº 19/98, que o acrescentou ao rol dos consignados no art. 37, esse princípio ganhou status constitucional. [...] As atribuições devem ser executadas com perfeição, valendo-se das regras técnicas e conhecimentos necessários a tornar a execução a melhor possível, evitando sua repetição e reclamos por parte dos administrados. Ademais, a realização cuidadosa das atribuições evita desperdício de tempo e de dinheiro públicos, tão necessários na época atual. Por fim, ditas competências devem ser praticadas com rendimento, isto é, com resultados positivos para o serviço público e satisfatórios para o interesse da coletividade. Resultados positivos não significam lucros, embora, alguns casos possam existir. Deve-se com esse desempenho, rápido e perfeito, atingir um maior número de beneficiários. Procura-se maximizar os resultados em toda e qualquer intervenção de alçada da Administração Pública. Qualquer ação ou decisão deve ter essa preocupação, evitando-se as que não têm ou não atentam a este princípio.

²⁸ Evento discute desjudicialização da Previdência. **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**, 2020. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=15569>. Acesso em 06/02/2021.

²⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 94.

³⁰ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; SOUZA, Eduardo Teixeira. Regras de governança: pressupostos de eficiência e qualidade na gestão sustentável da administração pública. **Administração de Empresas em Revista**, v. 2, n. 16. 2019. p. 05.

³¹ GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 21.

Podemos concluir que há necessidade de se dirimir com a cultura judiciarista, a partir da confiabilidade provocada aos administrados perante a Administração Pública, mediante o cumprimento do princípio da eficiência. Faz-se por necessário à implementação de Políticas Públicas, eficazes, de desjudicialização, com o propósito de investir-se no processo administrativo previdenciário para obter capacidade de resolução dos litígios, mediante a celeridade e eficiência.

3. A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO

A partir dos dados demonstrados nos tópicos anteriores a conclusão é que se necessita, com a devida urgência, de meios alternativos de resolução de conflitos que possam garantir o acesso à Justiça, de modo que a desjudicialização se impõe.

O acesso à Justiça deve ser entendido como o acesso ao direito, que não se confunde com o acesso ao judiciário, de modo que o Poder Judiciário não é o único solucionador de conflitos. Através de meios alternativos há, também, efetivação de direitos e o alcance da justiça social. Acerca disso, Cappelletti e Garth³² fazem importantes constatações:

Os juristas precisam, agora, reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais; que as cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser considerada e que qualquer regulamentação processual, inclusive a criação ou o encorajamento de alternativas ao sistema judiciário formal tem um efeito importante sobre a forma como opera a lei substantiva.

A desjudicialização dar-se-á a partir da prestação de serviços de forma eficaz pela Administração Pública, que atenda as finalidades do interesse público e o bem-estar social. Diante da ineficiência na prestação de serviços a judicialização, conforme o senso comum, mostra-se como meio palpável a fim de se resguardar direitos e garantias fundamentais.

Silveira³³, no entanto, ao descrever sobre os elevados custos de um processo judicial aos cofres públicos brasileiro, salienta que

Na linha da eficiência do Poder Judiciário e da razoabilidade do acesso à justiça, apontamos para a lógica da conclusão de Zuckerman ao considerar absurdo dizer que temos o direito ao melhor procedimento legal, quando não podemos estabelecer a mesma reivindicação para o melhor serviço de saúde ou para o melhor sistema de transportes. Da mesma forma e igualmente despropositado sugerir que o sistema não precisa esforçar-se para alcançar as exigências da justiça com custos razoáveis. Temos sim o direito de esperar um modelo que albergue um procedimento que se esforça continuamente para fornecer uma medida razoável de proteção dos direitos, com os recursos que

³² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Fabris, 1988. p. 12.

³³ SILVEIRA, Ricardo Geraldo Rezende. **Acesso à justiça o direito fundamental em um ambiente de recursos escassos**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 77.

nossa realidade socioeconômica permite despende com a administração de justiça. Uma avaliação equilibrada acerca da importância de cada um dos serviços públicos é fundamental.

A conclusão é a de que o Judiciário e seu entorno não podem ignorar a realidade econômico-financeira do País e não podemos pretender um orçamento para um Judiciário no nível da Alemanha, quando temos em alguns pontos serviços comparados aos países mais pobres da África.

Diante da elevada demanda previdenciária na Justiça Federal, em 2019, o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho da Justiça Federal, o Ministério da Economia, a Advocacia-Geral da União, a Defensoria Pública da União, a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho e o Instituto Nacional do Seguro Social firmaram a estratégia nacional integrada para desjudicialização da Previdência Social, com o objetivo de criar diálogo interinstitucional permanente, com vistas a identificação das causas de litigiosidade, prevenção e resolução consensual das controvérsias. No ato, criou-se um comitê que delibera acerca das propostas por meio de Resolução, por consenso.

Em que pese a boa iniciativa, o índice de judicialização tem crescido sobremaneira em matéria previdenciária, de modo que “em 2004, para cada 50 benefícios concedidos, apenas um era liberado judicialmente” para o ano de “2020 (acumulado de janeiro a outubro), para cada oito concedidos, um era por decisão judicial”. Como conclui a matéria do Valor Econômico o que se verifica é que “a quantidade de benefícios do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) concedidos judicialmente apresentou expressivo aumento”³⁴.

Vhoss³⁵, destaca que “o Estado tem uma única obrigação: o dever de agir, como componente estratégico, no cumprimento dos seus objetivos perante a sociedade e a sua Constituição”. Acrescenta que “o agir do Estado deve sair do plano teórico e partir para a prática de ações com a fixação de políticas públicas realizadoras dos direitos previstos na Constituição”.

Faz-se por necessário fixar regras de governança e boa gestão no setor público, de modo a viabilizar recursos orçamentários necessários à realização de novos concursos públicos no INSS, que carece de pessoal, e implementar medidas que garantam a qualificação do atendimento e análise qualificada dos processos administrativos.

Outrossim, o Conselho de Recursos da Previdência Social -CRPS Tribunal Administrativo com

³⁴ SIMÃO, Edna. Cresce a concessão de benefício do INSS por via judicial, aponta Fipe. Valor Econômico. Brasília, 2021. Disponível em <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/02/22/cresce-a-concessao-de-beneficio-do-inss-por-via-judicial-aponta-fipe.ghtml>>. Acesso em 23/02/2021.

³⁵ VHOSS, Tatiana Bissoni. A função do estado no cumprimento dos direitos fundamentais e o tratamento dos direitos individuais homogêneos através das ações coletivas. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.7, n.3, 3º quadrimestre de 2012. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. p. 2586.

competência para julgar os recursos interpostos em face das decisões do INSS é a solução mais próxima, mais econômica e, talvez, a mais eficaz para a moderação das demandas judiciais.

O custo de um recurso administrativo é baixíssimo comparado a ação judicial, como já verificamos. Inobstante, faz-se imperioso o fortalecimento do Tribunal Administrativo que possui a capacidade anual de dirimir, no máximo, 645 mil processos³⁶, número ínfimo comparado àqueles judicializados. Há em estoque 1,1 milhões³⁷ de recursos, que aguardam a solução pela via administrativa.

O Conselho de Recursos da Previdência Social- CRPS é órgão integrante do Ministério da Economia e possui previsão constitucional no art. 10 da CF/88: “É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”.

O CRPS é formado por turmas colegiadas com composições tripartite, mediante a participação de representantes de classe dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, como prevê a Carta Magna. Há participação efetiva da sociedade nos julgamentos das lides previdenciárias, mediante a atuação de representantes de classe que, através de deliberação colegiada, analisam e julgam os recursos administrativos. “Significa dizer, que no julgamento dos recursos administrativos há participação ativa social com caráter eminentemente democrático”³⁸.

No Brasil os custos de uma ação judicial destoam da real necessidade de aplicação de recursos orçamentários na Administração Pública, que carece de pessoal, orçamento, tecnologia e boa gestão.

A desjudicialização em matéria previdenciária se tornará possível mediante a entrega de um serviço público qualificado, bem como, por incentivo à resoluções dos litígios mediante a interposição de recurso administrativo. Para tanto, são por necessárias a elaboração de Políticas Públicas eficazes passíveis de aplicação com a devida urgência que se faz necessária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

³⁶ Evento discute desjudicialização da Previdência. **Tribunal Regional Federal da 4a Região**, 2020. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=15569>. Acesso em 06/02/2021.

³⁷ BRANCO, Ana Paula. Fila do INSS tem mais de 1,1 milhão de processos em fase de recurso. **Folha de São Paulo**, 2021. Acesso em 06/02/2021.

³⁸ ORTIZ, Bruna Correia. As benesses do Recurso Administrativo Previdenciário através do Conselho de Recursos da Previdência Social: Órgão Julgador com participação democrática da sociedade. **Revista do Conselho de Recursos da Previdência Social: Previdência e Justiça**, vol. 1, n. 2. Brasília, 2019. p. 128.

Neste relato de pesquisa cuidou-se de examinar a aplicação de regras de governança na Administração Pública, a fim de otimizar os resultados pretendidos, mediante a qualidade do serviço prestado com a menor onerosidade possível.

A deficiente prestação de serviços do INSS resulta no elevado índice de judicialização em matéria previdenciária, que tem crescido sobremaneira.

Faz-se por necessário fixar regras de governança e boa gestão no setor público, de modo a viabilizar a análise qualificada dos processos administrativos, bem como, fortalecer o Tribunal Administrativo que julga os recursos administrativos previdenciários a fim de assegurar o acesso à Justiça de forma administrativa.

A boa gestão aliada a implementação de Políticas Públicas eficazes de desjudicialização, corroborará a quebra do paradigma de que todo o litígio deve ser solucionado através do Poder Judiciário. No âmbito do Direito Previdenciário, especificamente, necessita-se de urgência na tomada de decisões, porquanto a judicialização em face do INSS é crescente.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: governança e a lei**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2017.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Consulta em 10/01/2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números – Justiça Federal**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em 06/02/2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social**, 2019. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/estrategia-nacional-integrada-para-desjudicializacao-da-previdencia-social/>. Acesso em 15/02/2021.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

DEMARCHI, Clovis. As metas do CNJ: controle e parâmetro para o prazo razoável do processo e o princípio da eficiência. **Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto**

Sensu em Ciência Jurídica da Univali, Itajaí, v. 6, n. 2, 2º quadrimestre de 2011. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica – ISSN 1980-7791.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloíse Siqueira. Governança ambiental global como critério regulador e garantidor da justiça ambiental. **Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias**, v. 2, n. 2. p. 01-17, 2016.

GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 21.

GONÇALVES, Alcindo. COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.

JACOBSEN, Gilson. Juizados especiais federais e jurisdição de equidade no cenário atual. **Revista CEJ**, Brasília: ano XX, n. 70. set/dez/2016. p. 59.

JUCÁ, Francisco Pedro; MONTESCHIO, Horário; MONTESCHIO, Valéria Juliana Tortato. Administração pública eficiente e a necessidade da garantia de assegurar os direitos fundamentais efetivamente aos brasileiros. Anais do V Congresso Luso-Brasileiro de Direitos Humanos na Sociedade da Informação, v. 03, n. 26, 2018. p. 242-267.

LAZZARI, João Batista. **Juizados Especiais Federais: uma análise crítico-positiva para maior efetividade no acesso à justiça e para a obtenção de um processo justo**. 305 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, 2014.

MACHADO, Maykon Fagundes; BODNAR, Zenildo; SILVA, Kaira Cristina. Governança para a sustentabilidade urbana e regularização fundiária. **Revista da ESMESC**, v. 24, n. 30, p. 329-350, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**, 12ª edição. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

ORTIZ, Bruna Correia. As benesses do Recurso Administrativo Previdenciário através do Conselho de Recursos da Previdência Social: Órgão Julgador com participação democrática da sociedade. fls. 125-142. **Revista do Conselho de Recursos da Previdência Social: Previdência e Justiça**, vol. 1, n. 2. Brasília, 2019.

PORTANOVA, Rogério. Direitos Humanos e Meio ambiente: uma revolução de paradigma para o século XXI. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney Barros (Org.). **Direito Ambiental contemporâneo**. São Paulo: Manole, 2004.

SAVARIS, José Antonio. **Direito Processual Previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2008.

SAVARIS, José Antônio. **Silêncio administrativo e proteção judicial no Direito Previdenciário**. Alteridade, 2020. Disponível em <<https://www.alteridade.com.br>>. Acesso em 06/02/2021.

SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO. **Nova Previdência terá impacto de R\$ 4,1 trilhões em 20 anos**. Junho de 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/noticias/previdencia/institucional/nova-previdencia-tera-impacto-de-r-41-trilhoes-em-20-anos>> Acesso em 20/01/2021.

SILVEIRA, Ricardo Geraldo Rezende. **Acesso à justiça o direito fundamental em um ambiente de recursos escassos**. São Paulo: Almedina, 2020.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antudes de; SOUZA, Eduardo Teixeira. Regras de governança: pressupostos de eficiência e qualidade na gestão sustentável da administração pública. **Administração de Empresas em Revista**, v, 2, n. 16. 2019.

VHOSS, Tatiana Bissoni. A função do estado no cumprimento dos direitos fundamentais e o tratamento dos direitos individuais homogêneos através das ações coletivas. **Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI**, Itajaí, v.7, n.3, 3º quadrimestre de 2012. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

A DIMENSÃO SOCIAL DA SUSTENTABILIDADE E OS IMPACTOS AMBIENTAIS DA POBREZA

Luana Regina Coelho¹

Heloise Siqueira Garcia²

INTRODUÇÃO

A Sustentabilidade pode ser considerada como a capacidade da sociedade de permanecer indefinidamente no tempo, obedecendo aos atuais padrões culturais e civilizatórios, sendo considerada um fenômeno multidimensional, que permeia as dimensões sociais, éticas, jurídicas, políticas, econômicas e ambientais.

Para tanto esta pesquisa tem como objeto a análise da dimensão social da sustentabilidade e os impactos ambientais da pobreza. Tendo como objetivo geral elucidação acerca da evolução da dimensão social da sustentabilidade e da pobreza. Sendo que, o objetivo específico do estudo é evidenciar os impactos ambientais da pobreza levando em consideração a existência de direitos sociais mínimos necessários para a criação de uma consciência ambientalmente sustentável. Tendo como problemática: é possível a efetivação da sustentabilidade ambiental num cenário de pobreza e de ausência de direitos sociais mínimos?

Na dimensão social da sustentabilidade, busca-se o desenvolvimento da equidade para a redução das desigualdades e a promoção dos direitos sociais visando a melhoria da qualidade de vida das populações em situação de pobreza e a redução das desigualdades sociais que impactam diretamente na sustentabilidade ambiental.

Ao analisar a pobreza sob o prisma conceitual e estatístico, percebemos que ela deve ser considerada em seu aspecto multidimensional com enfoque não somente na renda, mas também na vulnerabilidade, no acesso ao conhecimento, disponibilidade de recursos, desenvolvimento

1 Advogada graduada em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Pós Graduada em Nível de Especialização em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, em convênio com a Associação Catarinense do Ministério Público. Pós Graduada em Direito Público com ênfase em Gestão Pública pelo Instituto Damásio - IBMEC. Pós Graduada em Direito Ambiental e Urbanístico pelo Instituto Damásio - IBMEC. Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI.

2 Pós-doutoranda com bolsa concedida pela CAPES. Doutora e mestre em Ciência Jurídica pelo PPCJ – UNIVALI. Doutora em Derecho e Mestre em Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad pela Universidade de Alicante – Espanha. Pós-graduada em Direito do Trabalho pela UNIVALI; e em Ensino e Tutoria a Distância pela Faculdade AVANTIS. Graduada em Direito pela UNIVALI. Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica - PPCJ da UNIVALI; e dos cursos de Direito do Centro Universitário Avantis - UNIAVAN e da Faculdade Sinergia. Advogada. E-mail: heloisegarcia@univali.br

infantil, acesso ao trabalho, condições habitacionais entre outros aspectos.

Desta forma, no decorrer da pesquisa, abordaremos acerca dos impactos ambientais da pobreza e a sua correlação com proteção ambiental, de modo que a garantia dos direitos sociais, como saúde, moradia, alimentação, educação revelam-se determinantes para o atingimento da sustentabilidade ambiental.

A Metodologia escolhida para a elaboração deste Artigo considerou as fases da Pesquisa Científica³. Para se desenvolver a base lógica deste artigo na fase de investigação, optou-se pela adoção do Método Indutivo e as técnicas de pesquisa acionadas para se cumprir com a finalidade proposta pelo método eleito são a pesquisa documental, histórica e bibliográfica, a categoria e o conceito operacional.

1. DAS DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE

A sustentabilidade é um fenômeno que vai além de questões ambientais, portanto apresentaremos nesse capítulo alguns de seus conceitos e suas dimensões, focando na dimensão social da sustentabilidade e sua correlação com a pobreza.

Para Klaus Bosselmann⁴, “em essência, sustentabilidade significa manutenção da integridade dos sistemas ecológicos da Terra”. Assim, o termo sustentabilidade refere-se à preservação da substância ou da integridade dos sistemas ecológicos. Nesse sentido, o desenvolvimento precisa estar dentro dos limites dos sistemas ecológicos para se qualificar como "sustentável".

Juarez Freitas⁵, quando trabalha a questão do que seriam ou não medidas sustentáveis afirma que “sustentável é a política que insere todos os seres vivos, de algum modo, neste futuro comum”. Para o autor sustentabilidade é um fenômeno multidimensional, que permeia as dimensões sociais, éticas, jurídicas, políticas, econômicas e ambientais.

Considerando que não há consenso na doutrina acerca do conceito e das dimensões da sustentabilidade, seguiremos a vertente que fundamenta os alicerces da sustentabilidade nas dimensões: ambiental, econômica e social, ética e tecnológica, que serão analisadas na sequência, dando-se um enfoque à dimensão social em razão do objeto de estudo desta pesquisa.

³ PASOLD, César Luiz. **Metodologia da Pesquisa Científica**. 13ª ed. Florianópolis: Ed. Conceito, 2015.

⁴ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade**. Transformando direito e governança. Tradução de Philip Gil França. São Paulo: Revista dos tribunais, 2015, p.48. Título original: *The principle of sustainability: transforming law and governance*.

⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 41

A dimensão ambiental da sustentabilidade pode ser compreendida como a garantia da proteção do sistema planetário, a fim de manter as condições que possibilitam a vida na Terra. Sendo necessário desenvolver normas globais, de caráter imperativo, com intuito de que essa dimensão seja eficaz.

Freitas⁶ afirma que se trata de um direito das gerações atuais, sem prejuízo das futuras, ao passo que somente haverá qualidade de vida, assim como longevidade digna, em um ambiente que não esteja degradado. Não sendo possível haver vida humana sem que haja, ao mesmo tempo, um cuidado em proteger a sustentabilidade ambiental.

A dimensão econômica da sustentabilidade está intimamente ligada a dimensão social, pois dentre suas finalidades temos: a melhoria da qualidade de vida dos seres humanos com a diminuição da pobreza; a regulação de mercado em busca da eficiência e equidade intergeracional; a melhoria econômica dos indivíduos através do trabalho e a persecução dos direitos sociais. Uma vez atingidos estes objetivos viabiliza-se a formação de cidadãos mais conscientes dos impactos ambientais decorrentes de suas ações.⁷

Na dimensão ética, temos o reconhecimento da interação entre todos os seres vivos, transcendendo a visão antropocêntrica, surgindo assim a empatia solidária. A prática ética deve representar a junção de atitudes permanentes de vida, em que se construam, interior e exteriormente, atitudes orientadas pela razão e administradas por princípios e virtudes éticas como solidariedade, afetividade, compaixão, solidariedade e cooperação.⁸

A dimensão tecnológica volta-se à questões como o crescimento tecnológico, analisando como e onde os produtos são produzidos, de que forma tais tecnologias são aplicadas a fim de que sejam mais sustentáveis e menos impactantes ao meio ambiente. Nas circunstâncias atuais, a tecnologia e a ciência são apontadas como solução para redução da pressão ambiental, com a adoção de estratégias como um novo modelo energético com tecnologia limpa e produção sem resíduos.⁹

⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 65.

⁷ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **El principio de sostenibilidad y los puertos: a atividade portuária como garantidora da dimensão econômica e social do princípio da sustentabilidade**. 2011. 451 f. Tese. (Doctorado em Derecho Ambiental y Sostenibilidad de la Universidad de Alicante – UA). Universidad de Alicante, Espanha, 2011.

⁸ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Sustentabilidade e Ética: Um Debate Urgente e Necessário. **Revista Direitos Culturais** | Santo Ângelo | v. 15 | n. 35 | p. 51-75 | jan./abr. 2020.

⁹ CRUZ, Paulo Márcio; REAL FERRER, Gabriel. **Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos**. Revista Sequência. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2015v36n71p239>. Acesso em: 25.02.2021.

1.1. Da Dimensão Social e o Princípio da Sustentabilidade

Na dimensão social da sustentabilidade, temos a ideia de desenvolvimento da equidade intra e intergeracional, com as condições da evolução das potencialidades humanas, educação de qualidade para o convívio, e melhoria de vida das populações fragilizadas socialmente visando a dignidade e o respeito de todos seres vivos para diminuição das diferenças sociais que impactam diretamente na degradação ambiental.¹⁰

A Sustentabilidade em seu aspecto social busca construir uma sociedade equilibrada num sentido amplo, desde a proteção à cultura, o acesso à saúde, educação, moradia, à garantia dos direitos humanos como a não discriminação. “Trata-se, precisamente, de construir uma nova arquitetura social que permita desenvolver uma vida digna de ser vivida por qualquer um de seus membros”.¹¹

O entendimento da dimensão social da Sustentabilidade perpassa pela análise da evolução do Princípio da Sustentabilidade, que foi objeto de muitos debates e conferências internacionais, senão vejamos. Num primeiro momento tivemos a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972, conhecida também como Declaração de Estocolmo, onde o Princípio da Sustentabilidade teve seu marco de concretização.¹²

A Declaração de Estocolmo abordou o meio ambiente sob a ótica do desenvolvimento econômico, tendo como enfoque a ligação da degradação ambiental com o desenvolvimento econômico da humanidade. Não obstante, já se apresentavam debates relacionados a pobreza, a riqueza e a degradação ambiental. Ao passo que, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972, os problemas políticos, sociais e econômicos do meio ambiente global foram discutidos, pela primeira vez, num fórum intergovernamental.¹³

Já em 1987, a Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMMA) divulgou o relatório “Nosso Futuro Comum”, também denominado Relatório de Brundtland, que trouxe o conceito de Desenvolvimento sustentável como sendo “o desenvolvimento que encontra as

¹⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 60.

¹¹ CRUZ, Paulo Márcio; REAL FERRER, Gabriel. **Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos**. Revista Sequência. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2015v36n71p239>. Acesso em: 25.02.2021.

¹² VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Econômico Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 32.

¹³ VEGA, Simone Silveira. Breve histórico da evolução da política ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (Orgs). **Meio Ambiente e Acesso à Justiça: Environment and Access to Justice**. Vol. 1. 11º Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, p.742.

necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades.”¹⁴

O Relatório Brundtland também evidenciou que a pobreza é a principal causadora da degradação ambiental, então vejamos:

Na medida em que um mundo onde a pobreza e a desigualdade são endêmicas estará sempre propenso a crises ecológicas, entre outras... o desenvolvimento sustentável requer que as sociedades atendam às necessidades humanas tanto pelo aumento do potencial produtivo como pela garantia de oportunidades iguais para todos.¹⁵

O debate sobre a pobreza como fato gerador dos danos ambientais permaneceu no decorrer dos anos e em 1992, ocorreu a ECO-92 ou RIO-92 - Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, sediada na cidade do Rio de Janeiro, sendo o relatório Brundtland a base das diretrizes que consideravam essenciais a conciliação entre o desenvolvimento e o meio ambiente.

Além de buscar a sensibilização das sociedades e das elites políticas, a Conferência teve como resultado a produção de documentos oficiais fundamentais tais como: a Convenção Quadro sobre Mudança do Clima e a Convenção sobre Diversidade Biológica. Além desses, outros documentos estabelecendo princípios normativos a serem adotados pelos governos tais como: Agenda 21 e a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Declaração do Rio/92.¹⁶

Dentre os instrumentos resultantes da Declaração do Rio/92, tone-se oportuno a análise da Agenda 21 e a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Declaração do Rio/92, no que se refere a pobreza causa de degradação ambiental.

Com relação aos elementos da Agenda 21, destacamos as dimensões sociais e econômicas do desenvolvimento, que consideraram os aspectos da pobreza, produção e consumo, saúde, aglomerações humanas e tomada de decisão para a definição de um plano de ação global visando conciliar o desenvolvimento econômico e social da humanidade. Porém a Agenda 21 não apresentou resultados consistentes em razão da sua pouca efetividade e aplicação.¹⁷

Quanto a Declaração do Rio/92, evidenciamos uma manutenção das conclusões já

¹⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A ONU e o Meio Ambiente**. Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acessado em: 21 de fevereiro de 2021.

¹⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A ONU e o Meio Ambiente**. Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acessado em: 21 de fevereiro de 2021.

¹⁶ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.p. 41.

¹⁷ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 48

apresentadas no Relatório de Brundtland, na medida em que demonstrou “uma estreita conexão entre a pobreza mundial e a degradação do planeta, cabendo providências sérias e permanentes no que se refere à cooperação, na busca de maior equilíbrio entre os Estados, no campo do desenvolvimento sustentável.”¹⁸

Dez anos após a Rio/92, a ONU realizou a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo (África do Sul), a chamada Rio+10. Nos debates, os países revisaram as metas da Agenda 21 e focaram nas áreas que exigiam maior esforço para implementação, com um plano de ação global visando conciliar desenvolvimento da sociedade e preservação do meio ambiente para as gerações futuras.

Pactuado entre os 191 países Estados-Membros das Nações Unidas, o evento ficou conhecido como Cúpula do Milênio, e tinha por objetivo reverter, até o ano de 2015, o quadro de pobreza, fome e doenças que afetam o mundo todo, atingindo o desenvolvimento sustentável. Sendo que, para alcançar tais metas, foram criados 8 objetivos que ficaram conhecidos como Objetivos do Milênio, sendo o primeiro deles a erradicação da extrema pobreza e da fome.¹⁹

Em junho de 2012, durante a Rio+20, Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, que ocorreu no Rio de Janeiro, todos os governantes concordaram pelo estabelecimento de metas favoráveis ao desenvolvimento sustentável, em substituição aos Objetivos do Milênio da ONU a partir de 2015. Assim surgiram os ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável), que se referem a um conjunto de metas para redução da pobreza, promoção social e proteção ao meio ambiente a serem alcançadas até 2030.²⁰

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são integrados de modo que as ações em uma área afetam os resultados nas demais, sendo que o primeiro destes objetivos é a Erradicação da Pobreza, que será objeto de análise nos capítulos que seguem, buscando elucidar a importância do equilíbrio entre o desenvolvimento e a sustentabilidade social, econômica e ambiental.²¹

¹⁸ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.p. 43

¹⁹ **ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**. Participação da sociedade em debates sobre metas para meio ambiente, pobreza e desenvolvimento sustentável dos países. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/rio10-participacao-da-sociedade-em-debates-sobre-metas-para-meio-ambiente-pobreza-e-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2021.

²⁰ **PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO**. Protegendo Ganhos de Desenvolvimento. Disponível em <https://www.undp.org/content/undp/en/home/2030agendaforustainabledevelopment.html>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2021.

²¹ **PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO**. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Brasil**. Disponível em <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals/goal-1-no-poverty.html>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2021.

1.2. DA POBREZA

A palavra pobreza é frequentemente utilizada pelo senso comum para definir a ausência ou poucas condições de recursos econômicos. Não obstante reconhece-se no mundo científico que a pobreza é um fenômeno multidimensional de quantificação e ordenação fundamentada em uma diversidade de dimensões e conceitos, o que causa discordância entre os doutrinadores acerca de seu conceito, de modo que as definições para termo pobreza acabam sendo imprecisas.²²

Independentemente das divergências quanto ao conceito de Pobreza, ou dos enfoques de sua interpretação, entendemos que trata-se de um fenômeno social existente em toda a parte, mas sua definição é relativa a uma determinada sociedade, considerando uma noção historicamente determinada.²³

Para José Bengoa²⁴, pobreza é um conceito difícil de definir, mas de fácil entendimento na medida que cada indivíduo entende o que seria para si ou sua família uma situação de pobreza. Para uns poderia ser não comer; para outros, vestir-se pobremente, para um terceiro, baixar seu nível de vida habitual. São muito imprecisas, portanto, as definições habituais sobre a pobreza.

Quanto ao termo “pobreza absoluta”, seria aquela em que a pessoa não pode alimentar-se com o mínimo suficiente para sua manutenção fisiológica. Contudo ainda assim não teríamos um conceito absoluto uma vez que a antropologia demonstrou a relatividade destes mínimos fisiológicos, de acordo com as determinações culturais dos indivíduos.²⁵

Ocorre que, a Pobreza pode ser considerada, em geral, o olhar dos não-pobres sobre os pobres, um olhar estereotipado, cheio de temores, ansiedades, visões etnocêntricas e, mais ainda, com uma proposta implícita de homogeneização cultural e integração ao consumo. “Esta conceituação é mais clara na literatura que vê a pobreza como 'carência', isto é, como ausência total ou parcial de bens, serviços, acesso à cultura e à educação, enfim, à falta de integração à sociedade.”

26

²²GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; DETTONI, Jovanir Lopes; SOUZA, Úrsula Gonçalves Theodoro de Faria. A pobreza e a dimensão social da sustentabilidade. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.2, 2º quadrimestre de 2020.

²³SANTOS, Milton. **Pobreza Urbana**. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013, p. 18.

²⁴BENGOA, José. "Pobreza y vulnerabilidad", in **Temas Sociales**, n. 10, abril 1996.

²⁵ARZABE, Patrícia Helena Massa. Pobreza, exclusão social e direitos humanos: o papel do Estado. In **1º Encontro Brasileiro de Direitos Humanos**. São Paulo, 1999.

²⁶ARZABE, Patrícia Helena Massa. Pobreza, exclusão social e direitos humanos: o papel do Estado. In **1º Encontro Brasileiro de Direitos Humanos**. São Paulo, 1999.

A pobreza, no sentido econômico, faz parte da história humana e está atrelada à noção de posse, contudo, foi a partir do período moderno começaram a surgir maiores desigualdades sociais. Ao longo dos últimos 150 anos a desigualdade econômica relativa ao acúmulo de riqueza transcontinental tem sido massiva. Tal disparidade, conjuntamente com a ineficácia das políticas estatais de distribuição de renda, acabam por contribuir com a expressiva distinção de classes, na qual pobres e miseráveis se enquadram nas camadas mais baixas.²⁷

Com relação ao cenário da pobreza no Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou, em 12 de novembro de 2020, um retrato sobre a pobreza no país. Os números são de 2019 – portanto não apresentam os resultados decorrentes da pandemia do Covid-19 –, e apontam que não houve redução no problema em relação a 2018 na faixa dos que vivem com menos dinheiro.

Segundo a Síntese de Indicadores Sociais, em 2018 a proporção de brasileiros em situação de extrema pobreza era de 6,5%, mesma taxa verificada em 2019. Em números absolutos, o Brasil tinha 13,6 milhões de pessoas nesta faixa no ano passado – 100 mil a mais do que no ano anterior, devido ao crescimento populacional. Quando comparado a 2014 – quando o Brasil atingiu seus melhores índices –, o aumento foi de 4,7 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza. São considerados extremamente pobres pelo IBGE os que vivem com menos de US\$ 1,90 por dia (R\$ 151 mensais, nos valores de 2019).²⁸

No estágio imediatamente acima – os considerados pobres –, o número relativo caiu de 25,3% para 24,7% (51,7 milhões de brasileiros), 800 mil a menos que em 2019. O IBGE considera pobres os que vivem com menos de US\$ 5,50 (ou R\$ 436 por mês, naquele ano). Portanto, um em cada quatro brasileiros são pobres.²⁹

Porém, conforme já mencionamos, a pobreza deve ser considerada em seu aspecto multidimensional, que envolve um enfoque muito mais amplo que o prisma meramente material,

²⁷ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; DETTONI, Jovanir Lopes; SOUZA, Úrsula Gonçalves Theodoro de Faria. **A pobreza e a dimensão social da sustentabilidade**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de PósGraduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.2, 2º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

²⁸ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais 2019**. Disponível em https://2min.usereserva.com/atualidades/ibge-pobreza-extrema-nao-recua/?gclid=Cj0KCQiAyJOBbDCARIsAJG2h5eZiYBcd8dnZ_uZMITqtWj8MDnIp9S1PeDQCV6XI2BO4QH4R1WIRAAaUUREALw_wcB. Acesso em: 21 de fevereiro de 2021.

²⁹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais 2019**. Disponível em https://2min.usereserva.com/atualidades/ibge-pobreza-extrema-nao-recua/?gclid=Cj0KCQiAyJOBbDCARIsAJG2h5eZiYBcd8dnZ_uZMITqtWj8MDnIp9S1PeDQCV6XI2BO4QH4R1WIRAAaUUREALw_wcB. Acesso em: 21 de fevereiro de 2021.

exclusivo à distribuição de renda. Dentre os aspectos a serem considerados para a caracterização da pobreza, citamos a vulnerabilidade, acesso ao conhecimento, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil, acesso ao trabalho, condições habitacionais são algumas das várias dimensões atreladas ao contexto multidimensional da pobreza.

Nessa toada, apresentamos a concepção multidimensional de Standing³⁰, ao compreender que “a pobreza consiste na falta de liberdade, bem como em não ter o suficiente para comer, nem o suficiente para vestir e um lugar inadequado para viver.”

Considerando essa vertente voltada a vários aspectos da vida humana, e não apenas ao domínio financeiro, que Índice de Pobreza Multidimensional Global, mede as complexidades da vida das pessoas pobres, individual e coletivamente cada ano, abrangendo as tendências globais da pobreza multidimensional, abrangendo 5 bilhões de pessoas. Sendo que, em 2020 o Índice de Pobreza Multidimensional Global concluiu que em 107 países em desenvolvimento, 1,3 bilhão de pessoas – 22% vivem na pobreza multidimensional, sendo metade destas crianças menores de 18 anos, ou seja, 1 em cada 3 crianças é pobre em comparação com 1 em cada 6 adultos.³¹

Diante de tais dados estatísticos, tornam-se evidente que as desigualdades sociais e a pobreza trazem significativos prejuízos à sociedade, tais como carências relativas às necessidades básicas, obstrução de direitos e degradação ao meio ambiente, conforme será abordado na sequência.

2. OS IMPACTOS AMBIENTAIS DA POBREZA

A proteção ambiental está diretamente relacionada à garantia dos direitos sociais, uma vez que os direitos à saúde, moradia, alimentação, educação estão ligadas às condições ambientais favoráveis, tais como: acesso a água potável, saneamento básico, alimentação sem a contaminação de agrotóxicos ou poluentes orgânicos, moradia adequada em locais livres do risco de desabamento, topo de morros desmatados ou as margens de rios assoreados.³²

³⁰ STANDING, Guy. **O Precariado: a nova classe perigosa**. Tradução Cristina Antunes. 1. Ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014, p.257. STANDING, Guy. **O Precariado: a nova classe perigosa**. Tradução Cristina Antunes. 1. Ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014. Título original; The Precariat: The New Dangerous Class.

³¹ Índice Global de pobreza multidimensional (MPI) 2020. Disponível em <http://hdr.undp.org/en/2020-MPI>. Acesso em 21 de fevereiro de 2021.

³² FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção ambiental – A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p.75.

Segundo Tiago Fensterseifer³³: “A pobreza e a miséria geralmente andam acompanhadas pela degradação ambiental, tornando aqueles cidadãos mais prejudicados pela falta de acesso aos seus direitos sociais básicos também os mais valiosos no que tange aos seus direitos ambientais”. Assim as demandas sociais devem ser tratadas de forma conjunta visando efetivar a dignidade humana de todos os indivíduos.

Nesse sentido, entendemos que não há como falar em proteção ambiental sem nos atermos à garantia dos direitos fundamentais básicos. Contudo, para alcançarmos o equilíbrio entre o desenvolvimento social e proteção ambiental faz-se necessário oportunizar qualidade de vida³⁴ e desenvolvimento digno, com boas condições de trabalho e boa educação. Oferecer condições melhores que permitam a interação social do cidadão para além da satisfação de suas necessidades básicas. Pois “a pobreza”³⁵ reduz a capacidade das pessoas em usarem os recursos de modo sustentável, implicando em danos ao meio ambiente.

Em que pese o desenvolvimento pregar o atendimento às demandas sociais, percebemos que muitas dessas necessidades estão sendo negligenciadas. Indivíduos carecem de direitos sociais mínimos à qualidade de vida, tais como: alimentação, vestuário, habitação e emprego. Consequentemente, vislumbramos crises ecológicas, com a degradação ambiental decorrente de: ocupações irregulares, poluição do solo e da água, depósito irregular de rejeitos, descarte indevido de lixo.³⁶

Ao analisarmos as questões ambientais no Brasil, percebemos que os problemas se encontram predominantemente nas áreas mais pobres da sociedade, afetando aqueles que se encontram em condições de vulnerabilidade, o que demonstra a relação direta entre a pobreza e a sustentabilidade ambiental. Destarte, faz-se necessário um acréscimo nos níveis de renda e a sua adequada distribuição,³⁷ pois “o desenvolvimento econômico pode acelerar o desenvolvimento social fornecendo oportunidades a grupos menos favorecidos e proporcionando educação com mais rapidez.”³⁸

³³ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção ambiental** – A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.p.76.

³⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p.61

³⁵ “A pobreza é o nível de renda abaixo do qual uma pessoa ou uma família não é capaz de atender regularmente às necessidades da vida.” (Nosso Futuro Comum. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. p. 54)

³⁶ NOSSO Futuro Comum. **Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 199, p. 46-47.

³⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 9 ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.p. 28.

³⁸ NOSSO Futuro Comum. **Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1991.p. 58

Desta forma, quanto mais direitos sociais forem disponibilizados aos cidadãos, mais entendimento terão acerca da necessidade de proteção ambiental visado a sustentabilidade global. Garantir aos menos favorecidos, saúde de qualidade, trabalho com remuneração digna, educação e informação são fatores que implicam diretamente na tomada de consciência para a sustentabilidade do meio em que vivem.³⁹

Portanto, uma distribuição de renda mais igualitária, com oferta de trabalho digno e remuneração justa, resultará na redução das desigualdades sociais e regionais e na criação de possibilidades de consumo mínimo às famílias que vivem em situação de pobreza.⁴⁰

Não obstante, o desenvolvimento social também está diretamente ligado à qualidade educacional, de modo a formar cidadãos conscientes de seus papéis sociais e dos impactos ambientais decorrentes de suas ações. A educação é uma das soluções para o desenvolvimento dos indivíduos e a formação de uma consciência real e uma ação de acordo com a razão, com o objetivo de fomentar medidas de desenvolvimento natural e espiritual voltado ao autoconhecimento e o espírito coletivo social e ambiental.⁴¹

Em suma, os problemas ambientais devem ser abordados de forma mais ampla abrangendo também a população mais pobre, pois o combate à pobreza é indispensável para a proteção ambiental, em que pesa ainda não termos atingimos um grau de maturidade política, econômica e social capaz de criar mecanismos eficazes de combate à pobreza como mecanismo de desenvolvimento social integrado com a proteção ambiental.⁴²

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na dimensão social da sustentabilidade, temos a ideia de desenvolvimento da equidade, com as condições da evolução das potencialidades humanas, educação de qualidade para o convívio, e melhoria de vida das populações fragilizadas socialmente visando a dignidade e o respeito de todos seres vivos para diminuição das diferenças sociais que impactam diretamente na degradação ambiental.

Todavia, infelizmente, uma parcela considerável da população não tem acesso à direitos

³⁹ NOSSO Futuro Comum. **Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1991.p. 48.

⁴⁰ SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 5 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 48.

⁴¹ SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. PASOLD, Cesar Luiz. A Sociedade e os Riscos do Consumismo. **Revista Bonijuris**, a. 31, ed. 658, jun/jul 2019, p. 56.

⁴² ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 9 ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 16

sociais mínimos essenciais para a manutenção da dignidade humana, e vivem em situação de pobreza, dificultando ou quase que impossibilitando a criação de uma conscientização acerca de sustentabilidade ambiental.

Conforme apresentado no estudo, é indubitável que a proteção ambiental está diretamente relacionada à efetiva garantia dos direitos sociais, tais como: o acesso a água potável, à alimentação sem contaminação química, a moradia em áreas regulares, a educação de qualidade e o trabalho com remuneração adequada. Pois, ao ter acesso aos direitos sociais básicos, o indivíduo passa a se reconhecer como integrante da sociedade, sendo e capaz de criar uma consciência de pertencimento ao meio ambiente que vive e da necessidade de sua preservação.

Do contrário, o desequilíbrio social e as degradações ambientais serão cada vez mais constantes, com pandemias, poluição dos rios e mares, ocupações em áreas de preservação permanente, desmoronamentos, alagamentos e o descarte irregular de resíduos. Ao passo que, a população que vive em situação de pobreza, sem o mínimo existencial, sempre será a mais afetada pelas consequências da insustentabilidade ambiental que aumenta a cada dia.

REFERÊNCIAS

ARZABE, Patrícia Helena Massa. Pobreza, exclusão social e direitos humanos: o papel do Estado. *In* **1º Encontro Brasileiro de Direitos Humanos**. São Paulo, 1999.

BENGOA, José. "Pobreza y vulnerabilidad", in **Temas Sociales**, n. 10, abril 1996.

BOSELMMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade**. Transformando direito e governança. Tradução de Philip Gil França. São Paulo: Revista dos tribunais, 2015. Título original: *The principle of sustainability: transforming law and governance*.

CRUZ, Paulo Márcio; REAL FERRER, Gabriel. **Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos**. Revista Sequência. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2015v36n71p239>. Acesso em: 25.02.2021.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção ambiental – A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **El principio de sostenibilidad y los puertos:** a atividade portuária como garantidora da dimensão econômica e social do princípio da sustentabilidade. 2011. 451 f. Tese. (Doctorado em Derecho Ambiental y Sostenibilidad de la Universidad de Alicante – UA). Universidade de Alicante, Espanha, 2011.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Sustentabilidade e Ética: Um Debate Urgente e Necessário. **Revista Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 15, n. 35, p. 51-75, jan./abr. 2020.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; DETTONI, Jovanir Lopes; SOUZA, Úrsula Gonçalves Theodoro de Faria. A pobreza e a dimensão social da sustentabilidade. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.2, 2º quadrimestre de 2020.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais 2019**. Disponível em https://2min.usereserva.com/atualidades/ibge-pobreza-extrema-nao-recua/?gclid=Cj0KCQiAyJOBbDCARIsAJG2h5eZiYBcd8dnZ_uZMITqtWj8MDnIp9S1PeDQCV6XI2BO4QH4R1WI-RAaAuUREALw_wcB.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

(MPI) - Índice Global de pobreza multidimensional 2020. Disponível em <http://hdr.undp.org/en/2020-MPI>.

NOSSO Futuro Comum. **Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1991.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A ONU e o Meio Ambiente**. Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>.

PASOLD, César Luiz. **Metodologia da Pesquisa Científica**. 13. ed. Florianópolis: Ed. Conceito, 2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Brasil**. Disponível em <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals/goal-1-no-poverty.html>.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Protegendo Ganhos de Desenvolvimento**. Disponível em <https://www.undp.org/content/undp/en/home/2030agendaforsustainabledevelopment.html>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Participação da sociedade em debates sobre metas para meio ambiente, pobreza e desenvolvimento sustentável dos países.** Disponível em: <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/rio10-participacao-da-sociedade-em-debates-sobre-metas-para-meio-ambiente-pobreza-e-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>.

SANTOS, Milton. **Pobreza Urbana.** 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição.** 5 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. PASOLD, Cesar Luiz. A Sociedade e os Riscos do Consumismo. **Revista Bonijuris**, a. 31, ed. 658, jun/jul 2019.

STANDING, Guy. **O Precariado: a nova classe perigosa.** Tradução Cristina Antunes. 1. Ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014. Título original: The Precariat: The New Dangerous Class.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Econômico Ambiental.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

VEGA, Simone Silveira. **Breve histórico da evolução da política ambiental.** In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (Orgs). Meio Ambiente e Acesso à Justiça: Environment and Access to Justice. Vol. 1. 11º Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

A ATUAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR CATARINENSE E PROTEÇÃO AMBIENTAL: A EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO VIA PARA UM NOVO PARADIGMA ÉTICO SUSTENTÁVEL

Adilor Danieli¹

Jofrey Santos Silva²

Daniel Nunes da Silva³

INTRODUÇÃO

A Polícia Militar, enquanto instituição e enquanto corpo integrado por componentes que integram a sociedade, são responsáveis nas democracias pela transformação desta sociedade, principalmente no que se refere às questões ambientais da contemporaneidade. Neste diapasão, faz sentido que se elenque a educação ambiental como uma função relevante às polícias, tanto como instituição que contribui para a formação de cidadãos, quanto para os membros de seu próprio corpo que, de maneira consciente escolheram esta profissão com forte comprometimento com a vida e o bem-estar social.

Diante deste quadro, o presente artigo objetiva apresentar a educação ambiental como o processo que possui a finalidade de formar sujeitos com consciência ambiental comprometidos como transformações sociais sustentáveis, além de apresentar o potencial da atuação da Polícia Militar como instrumento fundamental de implementação e desenvolvimento da própria educação ambiental de forma a auxiliar na construção do novo paradigma ético.

O desenvolvimento foi pautado em pesquisa bibliográfica e documental sobre fundamentos da educação ambiental e o papel da Polícia Militar no contexto das políticas de educação ambiental. Diante do cenário que será apresentado, importa destacar de antemão, a necessidade de maiores

¹ Doutor em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) com dupla titulação com a Universidade de Alicante – ES. Professor do Curso de graduação em Direito da UNIVALI. Juiz de Direito da Vara da Família, Órfãos e Sucessões de balneário Camboriú – SC. E-mail: adaniel1509@yahoo.com.br

² Pós-graduado em Educação no Trânsito e Engenharia de Tráfego pela FAI. Especialista em Administração de Segurança pela UNISUL. Coronel da Polícia Militar de Santa Catarina. Comandante da 3ª Região da Polícia Militar – Balneário Camboriú – SC. E-mail: jofrey_@hotmail.com.

³ Pós-Graduado em Gestão Educacional e Metodologia do Ensino Interdisciplinar pela Faculdade Dom Bosco. Pós-Graduado em Administração em Segurança Pública. Bacharel em Segurança Pública pela UNIVALI. Bacharel em Direito pela FASC. Tenente-Coronel da Polícia Militar de Santa Catarina. E-mail: dnnunes05@hotmail.com.

estudos que abordem a temática da atuação das polícias na seara da educação ambiental, diante de seu potencial de atingir parcela significativa da população e inserção comunitária.

1. Aspectos fundamentais da educação ambiental

Os aspectos fundamentais referentes à educação ambiental consolidam-se a partir do surgimento das questões ambientais enquanto problema, tendo como ápice os anos de 1980, década em que variados fatores acabaram por contribuir diretamente para sua expansão, destacando-se, neste sentido, a inserção da problemática ambiental nas agendas políticas com status relevante, bem como, as visíveis consequências do modelo de exploração ambiental aliado vigente que impactaram de forma significativa nos âmbitos econômico, político e social.

[...] o processo de desenvolvimento dos países se realiza, basicamente, à custa dos recursos naturais vitais, provocando a deteriorização das condições ambientais em ritmo e escala ainda desconhecidos. A paisagem natural da Terra está cada vez mais ameaçada pelos riscos nucleares, pelo lixo atômico, pelos dejetos orgânicos, pela 'chuva ácida', pelas indústrias e pelo lixo químico. Por conta disso, em todo mundo – e o Brasil não é nenhuma exceção – o lençol freático se abaixa e se contamina, a água escasseia, a área florestal diminui, o clima sofre profundas e quiçá irreversíveis alterações, o ar se torna irrespirável, o patrimônio genético se desgasta, abreviando os anos que o homem tem para viver sobre o planeta”.⁴

O relatório intitulado *The Limits of Growth (Os Limites do Crescimento)*⁵, apresentado na Conferência de Estocolmo em 1972, foi o primeiro alerta científico emblemático sobre os danos ambientais causados pelo homem. Neste relatório restou clara a preocupação quanto ao risco para o futuro da vida no planeta, que estaria comprometido caso não fossem tomadas medidas internacionais mais drásticas em relação ao controle do crescimento econômico e das melhorias sociais dos países mais pobres.⁶

No tocante a definição preliminar para a educação ambiental, importa destacar aquelas elaboradas a partir da década de 1970. Dentre estas, merece destaque, inicialmente, os conceitos elaborados no âmbito internacional:

[...] Em 1970, a Internacional Union for the Conservation of Nature (IUCN) definiu a educação ambiental como um processo de reconhecimento de valores e clarificação de conceitos, voltado para o desenvolvimento de habilidades e atitudes necessárias à compreensão e apreciação das inter-relações entre o homem, sua cultura e seu entorno biofísico; Em 1977, a conferência realizada em Tbilisi,

⁴ MILARÉ, Edis. **Direito Ambiental**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 54.

⁵ Sobre este relatório ver: MEADOWS, Donella; RANDERS, Jorgen, MEADOWS, Dennis. **Limites do crescimento**: a atualização de 30 anos. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

⁶ GALLI, Alessandra. **Educação ambiental como instrumento para o desenvolvimento sustentável**. Curitiba: Editora Juruá, 2009.

definiu a educação ambiental como uma dimensão dada ao conteúdo e à prática da educação, orientada para a resolução dos problemas concretos do meio ambiente, através de um enfoque interdisciplinar e de uma participação ativa e responsável de cada indivíduo e da coletividade; Em 1972, Meadows apresentou a educação ambiental como um processo no qual deveria ocorrer um desenvolvimento progressivo de um senso de preocupação com o meio ambiente, baseado em um complexo e sensível entendimento das relações do homem com o ambiente e a sua volta; [...].⁷

A preocupação para com o meio ambiente foi marcante no ano de 1972, destacando naquele contexto, a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – Conferência de Estocolmo (Suécia), entre os dias 05 e 16 de junho. Sobre a importância desta Conferência:

Quase que unanimemente entre todos os estudiosos do meio ambiente, entende-se que a Conferência de Estocolmo representou um marco para a publicidade da problemática ambiental, bem como das estratégias propostas em decorrência. A partir do ano de 1972, portanto, a questão ambiental passou a fazer parte das agendas políticas de todas as partes do mundo.⁸

A Conferência contou com a presença de representantes de 113 países, 250 organizações não governamentais e organismos da ONU. Deste evento resulta o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, bem como a Declaração sobre o Meio Ambiente - Declaração de Estocolmo. Com enfoque holístico, a Declaração não foi restrita somente em “[...] um recurso ambiental, ou a uma espécie em perigo”.⁹ Neste sentido, houve a preocupação para com a necessidade de discussão e implementação de uma educação política séria de educação ambiental. Assim, “[...] a educação ambiental ganhou destaque internacional e passou a ser considerada fundamental no auxílio da resolução dos problemas advindos da crise ambiental”.¹⁰ Destaca-se o princípio 19 da Declaração de Estocolmo¹¹:

É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente humano e, ao contrário, difundam informação de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos.

⁷ DIAS, Genebaldo Freire. Educação ambiental: princípios e práticas. São Paulo: Gaia, 2000. p. 69.

⁸ PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon. **A conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/18-19-1-pb.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2021. p. 15

⁹ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Editora Atlas, 2009. p. 31.

¹⁰ GALLI, Alessandra. **Educação ambiental como instrumento para o desenvolvimento sustentável**. Curitiba: Editora Juruá, 2009. p. 66

¹¹ Organização das Nações Unidas. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**. 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em 15 jan. 2018.

Na Declaração de Estocolmo, a educação ambiental volta-se para adoção de posturas críticas em favor do meio ambiente, por meio da alfabetização ecológica em todas as idades, mas especialmente aos mais pobres e com a participação de toda a sociedade.

A partir da Conferência de Tbilisi (1977), tendo-se como referência os conceitos supracitados, a educação ambiental tem como objetivo a preparação do indivíduo perante um dos problemas mais relevantes na contemporaneidade, de forma a propiciar-lhe os conhecimentos e qualidades necessárias ao desempenho de sua função produtiva compatibilizada com a vida e proteção ambiental a partir de patamares éticos compartilhados.

A relação do indivíduo com a natureza a partir de patamares éticos compartilhados voltados a proteção ambiental e à vida consolida-se na mesma medida em que este indivíduo adquire consciência de que integra a natureza. Seus valores e conhecimentos construídos socialmente a partir de então, o levaria a atuar de forma permanente sobre sua nova base de sustentação epistemológica e do próprio agir humano, alterando, assim, suas propriedades. Consequentemente a partir deste processo interativo, modifica-se igualmente a dinâmica da sociedade.¹²

A Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) conceituaram a educação ambiental como um processo permanente no qual os indivíduos e a comunidade tomam consciência do seu meio ambiente e adquirem conhecimentos, habilidades, experiências, valores e a determinação que os tornam capazes de agir, individual ou coletivamente, na busca de soluções para os problemas ambientais, presentes e futuros.¹³ Esta conceituação vai ao encontro da já referida mudança epistemológica, tendo em vista que os objetivos da educação ambiental relacionam-se, necessariamente, com a mudança de valores e consequentes atitudes oriundas do processo reflexivo relativo a uma nova perspectiva do ser humano sobre si e sobre o meio ambiente, bem como sobre as relações entre o ambiente natural e o ambiente humano construído.

A educação ambiental assim compreendida pelos organismos das ONU surge no *International Congress on Environmental Education and Training*, realizado no ano de 1987 em Moscou, do qual resultou o documento de trabalho da UNESCO/UNEP. Neste, concorda-se que a educação ambiental é voltada não apenas à promoção da conscientização ambiental,

¹² OLIVEIRA, E. M. de. **Educação ambiental: uma possível abordagem**. Brasília: IBAMA, 2000.

¹³ UNESCO-UNEP. **International strategy for action in the field of environmental education and training for the 1990s**. Nairobi, Paris: UNESCO e UNEP, 1987. p. 6. Tradução livre dos autores: "Environmental education (EE) is regarded as a permanent process in which individuals and the community gain awareness of their environment and acquire the knowledge, values, skills, experiences, and also the determination which will enable them to act - individually and collectively - to solve present and future environmental problems."

desenvolvimento de habilidades e novos hábitos, promoção de novos valores e outros critérios de natureza mais objetiva, como o estabelecimento de novos parâmetros e orientações voltados para a resolução de problemas e tomada de decisões de natureza política local e global mas, também, volta-se à alterações comportamentais significativas, tanto no campo cognitivos quanto no campo afetivos, aptos a consolidar uma nova ética.

Ainda na seara internacional, importa destacar os trabalhos preparativos da Rio-92 – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na qual se afirmou que a educação ambiental é caracterizada por incorporar a dimensão social, econômica, política, cultural e histórica, o que implica na impossibilidade de se basear a educação ambiental em pautas rígidas com caráter universal de aplicação. Isto implica em se reconhecer a diversidade de condições entre os países, as regiões e as comunidades, nos seus diversos estágios de desenvolvimento a partir de uma perspectiva integral holística. A educação ambiental nesta perspectiva, permite a compreensão da complexidade do meio ambiente e da interdependência entre a diversidade de elementos que o integram, permitindo, assim, o uso racional dos recursos naturais tanto no presente quanto no futuro. Entre os resultados desta Conferência, surge a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Carta da Terra, e a Agenda 21; entre outros. A Agenda 21, especialmente importa para este trabalho, pois aborda a educação ambiental e, no capítulo 36, elabora as bases para práticas mais sustentáveis na utilização dos recursos naturais, bases estas que devem ser ensinadas à todas as pessoas, indiscriminadamente, de forma a conscientizá-las e treiná-las para os novos paradigmas.¹⁴ Salienta-se os itens 36.1 e 36.2:

36.1 O ensino, o aumento da consciência pública e o treinamento estão vinculados virtualmente a todas as áreas de programa da Agenda 21 e ainda mais próximas das que se referem à satisfação das necessidades básicas, fortalecimento institucional e técnico, dados e informações, ciência e papel dos principais grupos.

36.2 As áreas de programas descritas neste capítulo são: a. Reorientação do ensino no sentido do desenvolvimento sustentável; b. Aumento da consciência pública; c. Promoção do treinamento.¹⁵

Importa-nos igualmente do item 36.3, que aborda respectivamente, a necessidade imperativa da conscientização pública, bem como o treinamento com vistas à transformação do comportamento humano referente à utilização dos recursos naturais.

36.3 - O ensino, inclusive o ensino formal, a conscientização pública e o treinamento devem ser reconhecidos como um processo pelo qual os seres humanos e as sociedades podem desenvolver plenamente suas potencialidades. O ensino tem fundamental importância na promoção do

¹⁴ GALLI, Alessandra. **Educação ambiental como instrumento para o desenvolvimento sustentável**. Curitiba: Editora Juruá, 2009.

¹⁵ ONU. Organização das Nações Unidas. **Agenda 21**. 1992. <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em 15 jan. 2018.

desenvolvimento sustentável e para aumentar a capacidade do povo para abordar questões de meio ambiente e desenvolvimento. Ainda que o ensino deve ser incorporado como parte essencial do aprendizado. Tanto o ensino formal como o informal são indispensáveis para modificar a atitude das pessoas, para que estas tenham capacidade de avaliar os problemas do desenvolvimento sustentável e abordá-los. O ensino é também fundamental para conferir consciência ambiental e ética, valores e atitudes técnicas e comportamentos em consonância com o desenvolvimento sustentável e que favoreçam a participação pública efetiva nas tomadas de decisão. Para ser eficaz, o ensino sobre o meio ambiente e desenvolvimento deve abordar a dinâmica do desenvolvimento do meio físico/biológico e do sócio econômico e do desenvolvimento humano (que pode incluir o espiritual) deve integrar-se em todas as disciplinas e empregar métodos formais e meios efetivos de comunicação.¹⁶

Assim, há que se reconhecer que a Agenda 21 é voltada para a educação ambiental. Insere-se neste contexto, o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global (TEASS), no qual se compreende que uma educação ambiental para uma sustentabilidade equitativa é um processo de aprendizagem permanente, pautado no respeito a todas as formas de vida, afirmando valores e ações contribuidoras da transformação humana e social com vistas à preservação ambiental.¹⁷

Após 10 anos da Eco92, a ONU realiza na cidade de Joanesburgo, a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável para discutir e avaliar os erros e acertos da Eco92. Na ocasião da Cúpula, participaram 193 países e, aproximadamente 22 mil pessoas durante o evento.

No tocante à educação ambiental, a Cúpula de Joanesburgo declarou o período de 2005 a 2014 como a Década da Educação para o Desenvolvimento Sustentável, enfatizando, ainda, que educação é um elemento indispensável para que se atinja o desenvolvimento sustentável.¹⁸ Resulta deste evento o Plano Internacional de Implementação da Década da Educação para o Desenvolvimento Sustentável, focado em possibilitar “[...] visão de um mundo onde todos tenham a oportunidade de se beneficiar da educação e de aprender os valores, comportamentos e modos de vida exigidos para um futuro sustentável.”¹⁹ Aborda, ainda, 5 objetivos basilares:

1. valorizar o papel fundamental que a educação e a aprendizagem desempenham na busca comum do desenvolvimento sustentável;

¹⁶ ONU. Organização das Nações Unidas. **Agenda 21**. 1992. <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em 15 jan. 2018.

¹⁷ OTERO, Patricia Bastos Godoy Otero. **Avanços e desafios da educação ambiental brasileira entre a Rio92 e a Rio+20**. Revista brasileira de educação ambiental. São Paulo, nº10. p. 20-41, 2015. p. 21.

¹⁸ GALLI, Alessandra. **Educação ambiental como instrumento para o desenvolvimento sustentável**. Curitiba: Editora Juruá, 2009. p.91

¹⁹ UNESCO, UREALC. **Década das Nações Unidas da educação para o desenvolvimento sustentável, 2005-2014**. Brasília, 2005. p. 16.

2. facilitar os contatos, a criação de redes, o intercâmbio e a interação entre as partes envolvidas no programa Educação para o Desenvolvimento Sustentável – EDS;
3. fornecer o espaço e as oportunidades para aperfeiçoar e promover o conceito de desenvolvimento sustentável e a transição a ele – por meio de todas as formas de aprendizagem e de sensibilização dos cidadãos;
4. fomentar a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem no âmbito da educação para o desenvolvimento sustentável;
5. desenvolver estratégias em todos os níveis, visando fortalecer a capacidade no que se refere à EDS.²⁰

Após realiza-se a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável ou Rio+20, entre os dias 13 e 22 de junho de 2012 na cidade do Rio de Janeiro. Para Velasco, a Conferência comemorou os 20 anos da Eco92 e, ainda, “[...] culminou com uma declaração de 49 páginas assinada pelos 188 países participantes, intitulada ‘O futuro que queremos’. No evento participaram 120 Chefes de Estado e mais de 12 mil delegados; [...]”²¹ Porém, a educação ambiental não foi abordada literalmente no documento “O futuro que queremos”, resultante deste evento.

Somente em uma, das 49 páginas, a palavra “educação” é citada de forma genérica.

Passada a “Rio+20” fica claro que é nos milhares de jovens que participaram das suas atividades oficiais e paralelas, nos outros milhares de escolares que frequentaram as diversas exposições, e nos milhões de cidadãos que no Brasil e no mundo aprofundaram seu compromisso com a construção de uma sociedade sustentável, que está à garantia de que haverá consequências duráveis e transformadoras da Conferência. O impacto que a mesma teve no mundo através da mídia e de muitos eventos simultâneos realizados em todos os continentes, reforça a esperança de um mundo sustentável. Na construção desse futuro (o futuro que queremos) caberá uma grande tarefa à educação ambiental (que segundo as Diretrizes Nacionais de Educação Ambiental, recentemente aprovadas no Brasil, deve permear todos os níveis e modalidades de ensino).²²

No Brasil tem-se um ordenamento jurídico protetor da natureza e de seus recursos, desenvolvida a partir da promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) de 1981²³ e, posteriormente consolidada em âmbito da Constituição Federal de 1988, que lhe reservou um capítulo inteiramente voltado a proteção ambiental, o que lhe conferiu ser chamada de Constituição Verde.

A PNMA aborda a educação ambiental no artigo 2º, parágrafo X:

²⁰ UNESCO, UREALC. **Década das Nações Unidas da educação para o desenvolvimento sustentável, 2005-2014**. Brasília, 2005. p. 16.

²¹ VELASCO, Sírio Lopez. **Anotações sobre a ‘Rio+20’ e a educação ambiental e comunitarista**. Revista eletrônica do mestrado em educação ambiental. v. especial. p. 93-108, 2013. p. 93.

²² VELASCO, Sírio Lopez. **Anotações sobre a ‘Rio+20’ e a educação ambiental e comunitarista**. Revista eletrônica do mestrado em educação ambiental. v. especial. p. 93-108, 2013. p. 95.

²³ BRASIL. **Lei nº 6.938, 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 20 mai. 2021.

Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: [...]

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente

Por esta perspectiva, a educação ambiental deve ser expandida de forma a alcançar todas as idades, níveis de educação e nas comunidades, ser capaz de potencializar o senso crítico perante as mazelas socioeconômicas, ainda, perante a degradação ambiental existente.

No ano de 1999, elabora-se norma jurídica específica sobre a educação ambiental. É na Lei n. 9.795 que se institui a Política Nacional da Educação Ambiental, posteriormente regulamentada pelo Decreto n. 4.281/2002, transformando o Brasil como pioneiro na elaboração de lei específica para a educação ambiental, na América Latina. Define-se a educação ambiental, nesta lei²⁴, da qual se extrai de seu artigo 1º, como educação ambiental, aqueles:

[...] 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.

Esta relevante lei ainda determina em seu artigo 2º, a educação ambiental como componente essencial e permanente da política pública de educação nacional, aferindo a obrigatoriedade de que a mesma, de forma articulada, esteja presente em todos os níveis e modalidades do processo educativo, seja em caráter formal e não-formal.²⁵

Este aspecto da educação ambiental na perspectiva não-formal torna-se relevante para este trabalho, pois entende-se que a consciência ambiental capaz de transformar o paradigma atual em um paradigma ético sustentável ambientalmente, não é passível de ser construída única e exclusivamente pela via da educação formal. Requer uma participação social, coletiva, para a qual não se prescinde de atores com atuação importante na sociedade e, que, nesta se inserem de forma diferenciada, não apenas pela sua atuação enquanto agentes estatais, mas por viverem próximo a grande parcela da população.

A educação ambiental em caráter não-formal encontra base na Constituição Federal de 1988 que para além de determinar como direito fundamental de todos no artigo 225, o acesso ao “meio

²⁴ BRASIL. **Lei n. 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/l9795.htm. Acesso em 20 mai. 2021.

²⁵ BRASIL. **Lei n. 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/l9795.htm. Acesso em 20 mai. 2021.

ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, impôs, tanto ao Poder Público quanto à coletividade, o dever de “defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, incumbindo ao Poder Público para fins de assegurar a efetividade deste direito, a promoção da educação ambiental não apenas na educação formal, mas também, a promoção da “conscientização pública para a preservação do meio ambiente; [...]”.²⁶

A norma constitucional supracitada divide-se em quatro estruturas fundamentais:

- a) o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental da pessoa humana (direito à vida com qualidade);
- b) o meio ambiente é um bem de uso comum do povo – bem difuso, portanto, indisponível;
- c) o meio ambiente é um bem difuso e essencial à sadia qualidade de vida do homem; e
- d) o meio ambiente deve ser protegido e defendido pelo Poder Público e pela coletividade para as presentes e futuras gerações.²⁷

Em relação à educação ambiental não formal, há que salientar ser um processo incentivado pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação e a Ciência), que está sendo chamada de *educação permanente*.²⁸ Neste sentido, torna-se, igualmente, responsabilidade da sociedade em seus mais diversos segmentos – órgãos governamentais, instituições religiosas, associações comunitárias, centros culturais e órgãos vinculados ao meio ambiente, entre outros. Por esse viés, a educação ambiental permanente, enquanto processo, acaba por atingir não apenas o indivíduo, mas os grupos sociais.

Neste contexto dual, importa destacar especialmente a atuação da Polícia Militar como órgão de Estado, e os policiais militares na perspectiva individual e social – pois além dos deveres institucionais, estes profissionais vivem nas cidades, nos bairros, nas comunidades, são vizinhos da população e, ainda, no imaginário social e coletivo, possuem prestígio pela nobre função, bem como servem de exemplo para o exercício da cidadania. Há que se destacar, também, que atuam junto aos outros órgãos da gestão ambiental e, assim, influenciam nas decisões políticas ambientais tomadas nos espaços decisórios participativos.

As ações voltadas à conscientização (educação ambiental não-formal), à sensibilização e mobilização da sociedade para a proteção e defesa do meio ambiente acabam por influenciar positivamente não apenas a melhoria da qualidade de vida, mas possuem o potencial de auxiliar

²⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 mai. 2021.

²⁷ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Tutela constitucional do meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 61-62.

²⁸ MILARÉ, Edis. **Direito Ambiental**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

nos processos fiscalizatórios de violação ao meio ambiente – seara de atuação mais contundente das polícias ambientais. Para além de ações de educação ambiental materializadas por meio de instrumentos de comunicação, tecnologias e mídias sociais e de massa, as atividades pautadas em processos de formação ou qualificação da sociedade acabam por fomentar a participação qualificada desta sociedade na formulação e execução de políticas públicas relacionadas ao meio ambiente e podem ser realizadas por meio das polícias militares.

A conscientização ambiental como resultado da educação ambiental se dá no espaço relacional do “eu” com “outro” e, neste sentido, origina-se da prática social. Mas não qualquer prática social. Esta deve ser fundamentada e reflexiva, mútua, envolvendo o diálogo crítico, mas a assimilação de diferentes saberes aptos a transformar a realidade e as condições de vida²⁹, auxiliando na definição de motivações e valores aptos a conduzir novos padrões comportamentais voltados à preservação e melhoria do meio ambiente.³⁰

Feitas estas colocações iniciais, na próxima seção a Polícia Militar será contextualizada como agente de proteção ambiental e ator ativo da educação ambiental.

2. A Polícia Militar como agente da transformação: potencialidades enquanto educador ambiental

A proteção ambiental na contemporaneidade fundamenta-se em uma lógica sistêmica globalizada não apenas por reconhecer a interdependência de todos os seres vivos em relação ao meio ambiente para a sobrevivência, mas também, em razão de que os sistemas jurídicos nacionais sustentadores das políticas ambientais originam-se em sistemas internacionais de proteção de direitos humanos (direitos ambientais são direitos humanos, há que se salientar). O fato de influenciarem e exigirem certas atuações dos Estados-Nações acabam por fortalecer o caráter global dos sistemas internacionais, em que pese respeitar aspectos socioculturais e econômicos limitadores de uma proteção ampla, em alguns aspectos.

No Brasil, a legislação ambiental não foge à esta lógica. Neste sentido, o país apresenta uma vasta legislação ambiental de proteção, com um conseqüente sistema que vincula tanto órgãos de Estado quanto a própria sociedade civil nos processos decisórios e de controle social. Neste artigo não se abordará de maneira aprofundada as dificuldades e potencialidades do controle social sobre as políticas públicas, mas o papel de agente das Polícias Militares neste complexo sistema.

²⁹ LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. **Trajatória e fundamentos da educação ambiental**. São Paulo: Cortez, 2004.

³⁰ DIAS, Genebaldo Freire. **Educação ambiental: princípios e práticas**. São Paulo: Gaia, 2010.

A partir dos fundamentos constitucionais, a Política Nacional de Educação Ambiental estabelecida pela Lei n. 9.795/1999, não aborda de forma direta ou literal a atuação das polícias na implementação desta política pública. Salienta-se, no entanto, que a política nacional aborda a educação ambiental não-formal.

Art. 13. Entendem-se por educação ambiental não-formal as ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente.

Parágrafo único. O Poder Público, em níveis federal, estadual e municipal, incentivará:

I - a difusão, por intermédio dos meios de comunicação de massa, em espaços nobres, de programas e campanhas educativas, e de informações acerca de temas relacionados ao meio ambiente;

II - a ampla participação da escola, da universidade e de organizações não-governamentais na formulação e execução de programas e atividades vinculadas à educação ambiental não-formal;

III - a participação de empresas públicas e privadas no desenvolvimento de programas de educação ambiental em parceria com a escola, a universidade e as organizações não-governamentais;

IV - a sensibilização da sociedade para a importância das unidades de conservação;

V - a sensibilização ambiental das populações tradicionais ligadas às unidades de conservação;

VI - a sensibilização ambiental dos agricultores;

VII - o ecoturismo.³¹

No entanto, a ausência de atuação na literalidade da norma, não impede que se reconheça a Polícia Militar como protagonista da educação ambiental. Isso porque qualquer política que se qualifique como nacional não pode desconsiderar, numa lógica sistêmica, as competências locais dos demais entes federativos e, neste sentido, os Estados da federação com suas organizações e competências prestigiam a atuação das polícias não apenas no que se refere à fiscalização de infrações – âmbito mais emblemático destes órgãos, mas no seu potencial de conscientizar a sociedade.

A fiscalização traz em seu âmago as ações de repressão, controle e enfrentamento aos crimes e atividades ilegais e deve ser considerada a sua relevância em tempos nos quais cada vez mais se verifica a apreensão de animais silvestres em comércios ilegais e outras violações, a título de exemplo, por parte das polícias militares ambientais em todo o país. Este enfrentamento acaba por requerer ações de inteligência destes destacamentos, que atuarão para mapear e compreender a dinâmica destes crimes, bem como buscarão as causas geradoras dos conflitos e problemas que acabam por impactar os bens ambientais. Assim, buscarão encontrar não apenas os agentes

³¹ BRASIL. **Lei n. 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/l9795.htm. Acesso em 20 mai. 2021.

envolvidos nas violações ambientais e suas realidades, como, observarão, igualmente, os contextos socioeconômico, histórico e políticos que embasam tais agentes.

Nestas situações, os policiais acabam mantendo contato com os cidadãos infratores e não infratores das leis ambientais, requerendo-se, assim, uma formação contínua destes agentes públicos em projetos integrativos de educação ambiental vinculados à gestão pública do meio ambiente. São os policiais que exercerão na perspectiva funcional, o papel de “educadores”, ao esclarecer a população em geral sobre as normas reitoras da relação entre o homem e os bens ambientais e as sanções no caso de violação das mesmas, bem como os fundamentos da proteção ao meio ambiente, contribuindo assim não apenas para a prevenção da violação ambiental, mas também para a conscientização ambiental, a compreensão necessária para a transformação do paradigma ético ambiental. Nesse sentido, a educação ambiental torna-se ferramenta indispensável, ampliando a percepção e alterando comportamentos.

Assim, não apenas se transforma a sociedade, como a si mesmo. Este é o caráter dual e complementar da educação ambiental: o educador aprende e ensina. É, como leciona Delors³²:

Ao Educador Ambiental, como para qualquer outro Educador, faz-se necessário também, o exercício contínuo dos aprenderes, propostos pela Unesco: [...] aprender a conhecer, isto é adquirir os instrumentos da compreensão; aprender a fazer, para poder agir sobre o meio envolvente; aprender a viver juntos, a fim de participar e cooperar com os outros em todas as atividades humanas; finalmente aprender a ser, via essencial que integra as três precedentes.

Neste diapasão, a educação ambiental aliada à fiscalização não deve ser confundida unicamente com a disseminação de informações sobre o que é permitido ou proibido pela norma. Não se quer, tão pouco, afirmar que palestras não são importantes. A educação ambiental deve ir além destas práticas para, de fato, impactar a proteção ambiental, tanto no que se refere às diversas formas de vida quanto à sociodiversidade, que engloba os diversos modos de vida e as relações com o meio ambiente pautadas na sustentabilidade. Há que se salientar que a fiscalização auxilia na proteção desta sociodiversidade, mas deve-se ressaltar a importância de se alterar a ordem das mentalidades, da cultura que sustenta a concepção de mundo, bem como a forma como nos relacionamos enquanto sociedade e entre esta sociedade e os recursos da natureza. Um novo paradigma para o desenvolvimento implica no reconhecimento da educação ambiental no cotidiano de todas as práticas preventivas.

Para se efetivar a potencialidade da atuação das polícias na educação ambiental, há que se

³² DELORS, Jacques. **Educação um tesouro a descobrir**: relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre a Educação Para o Século XXI. Brasília: Unesco, 1998. p. 89-90.

reconhecer algumas fragilidades no tocante à formação destes atores, fragilidades estas compartilhadas em variadas instâncias da administração pública, quando se verifica que a vontade política não reconhece o problema ambiental como prioridade.³³

Salienta-se que educação ambiental não deve ser única e exclusivamente viabilizada nos espaços escolares - educação formal, mas de forma continuada por meio de ações de órgãos governamentais, comunidades, etc. Há uma responsabilidade ecológica compartilhada entre os órgãos do Poder Público e da sociedade civil existentes. Neste sentido, merece destaque a atuação da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina que, por meio de seu órgão especializado – o CPMA, trabalha arduamente e com competência na efetividade da educação ambiental, na prevenção e na repressão em todo seu território de atuação, com vistas a impedir ações de degradem o meio ambiente.

3. Polícia Militar de Santa Catarina e educação ambiental

Pelo exposto até agora, verifica-se que a educação ambiental é integrante da educação nacional, além de se constituir como um direito de todos. Para a efetivação mandamento do ordenamento jurídico pátrio, há a necessidade obrigatória de trabalho conjunto entre a comunidade e o Poder Público, bem como aos outros órgãos que integram o sistema nacional de meio ambiente, empresas, meios de comunicação de massa, entidades de classe e instituições públicas e privadas. Ou seja, há “[...] um sistema de responsabilidades compartilhadas, estabelecendo entre o poder público e a sociedade uma relação de colaboração e fiscalização recíprocas.”³⁴ Neste contexto, a Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, é órgão estatal com estrutura, capacidade e dever de promover a educação ambiental.

É possível esta compreensão tendo em vista a missão constitucional de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública e, ainda, diante da Constituição Estadual que, em seu artigo 107, inciso I, letra ‘g’, estabelece:

Art. 107 — À Polícia Militar, órgão permanente, força auxiliar, reserva do Exército, organizada com base na hierarquia e na disciplina, subordinada ao Governador do Estado, cabe, nos limites de sua competência, além de outras atribuições estabelecidas em Lei: I - exercer a polícia ostensiva relacionada com: [...] g) a proteção do meio ambiente; [...].³⁵

³³ As fragilidades desta natureza, na gestão ambiental lato sensu e, na gestão dos recursos hídricos strictu sensu, foram aferidas na obra: DANIELI, Adilor; et al. **A sustentabilidade dos recursos hídricos no Brasil e na Espanha**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

³⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010. p. 282.

³⁵ ESTADO DE SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina, de 1989**. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html. Acesso em 10 jun. 2021.

Diante das colocações até então elencadas, importa salientar, novamente, a integração entre a Polícia Militar e a comunidade à qual o batalhão está integrado. É neste espaço local que se verifica o potencial integrador capaz de estimular ações participativas de cidadania. A educação ambiental, assim, deve ser considerada como processo voltado à apreciação dos problemas ambientais de forma a incluir a comunidade “[...] sob a perspectiva histórica, antropológica, econômica, social, ecológica e cultural”. É uma educação política, tendo em vista que todas as decisões que afetam o meio ambiente, independentemente do nível da decisão, são decisões políticas.³⁶ Esta é a perspectiva que se extrai da Política Nacional de Educação Ambiental que, promove não apenas a articulação das ações educativas voltadas às atividades de proteção, recuperação e melhoria socioambiental, mas também busca potencializar a função da educação com vistas às mudanças socioculturais.

Dentre as práticas de educação ambiental promovidas pela Polícia Militar dos Estados da federação pesquisadas no Brasil, destaca-se que todos os Estados brasileiros possuem Polícia Militar Ambiental com a prerrogativa de atuar na fiscalização e prevenção, bem como junto aos sistemas estaduais de proteção ao meio ambiente. No entanto, neste artigo, se apreciará as iniciativas da Polícia Militar Ambiental de Santa Catarina.

Em 26 de fevereiro de 2016, o Decreto Estadual nº 565/2016 criou o Comando de Policiamento Ambiental da Polícia Militar de Santa Catarina (CPMA). Verifica-se que a Lei n. 13.558³⁷ de 2005³⁸, instituidora da Política Estadual de Educação Ambiental, bem como o decreto³⁹ que regulamentou o Programa Estadual de Educação Ambiental - assim como a política nacional, não incluíram literalmente a Polícia Militar entre seus atores. No entanto, verifica-se a atuação articulada da Polícia Militar Ambiental catarinense por meio de sua ação especializada. Neste sentido, importa destacar que esta modalidade de policiamento subordina-se ao Comando de Apoio Especializado, subordinado diretamente ao Subcomandante-Geral. As suas atribuições encontram-

³⁶ OLIVEIRA, Elísio Márcio de. **Educação ambiental**: uma possível abordagem. Brasília: UNB, 2007.

³⁷ De igual forma, a Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009 que instituiu o Código Estadual do Meio Ambiente, destaca em seu artigo 4º, inciso X: Art. 4º São princípios da Política Estadual do Meio Ambiente: [...] X - educação ambiental em todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para a participação ativa na defesa do meio ambiente; [...]. ESTADO DE SANTA CATARINA. **Lei n. 14.675 de 13 de abril de 2009**. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências. Disponível em: www.alesc.sc.gov.br. Acesso em: 08 mai. 2021.

³⁸ ESTADO DE SANTA CATARINA. **Lei n. 13.558, de 17 de novembro de 2005**. Dispõe sobre a Política Estadual de Educação Ambiental – PEEA – e adota outras providências. Disponível em: leis.alesc.sc.gov.br/. Acesso em 10 mai. 2021.

³⁹ ESTADO DE SANTA CATARINA. **Decreto n. 3.726, de 14 de dezembro de 2010**. Regulamenta o Programa Estadual de Educação Ambiental de Santa Catarina – ProEEA/SC. Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2010/003726-005-0-2010-003.htm>. Acesso em 10 mai. 2021.

se dispostas no site institucional⁴⁰:

O Comando de Policiamento Militar Ambiental (CPMA) é responsável pela fiscalização da flora, fauna, mineração, poluição e agrotóxicos, atuando em todo o território catarinense [...]. **Também, realiza dois programas de Educação Ambiental institucionalizados, com o objetivo de promover a proteção do Meio Ambiente.**

Os dois programas institucionalizados pela Polícia catarinense são o Programa Protetor Ambiental (PROA) e o Programa Unidos pelo Meio Ambiente (PUMA). Assim, lançou-se o Programa Protetor Ambiental que teve seu início em setembro de 1999, na cidade de Rio do Sul, através do trabalho de policiais militares do 13º Batalhão de Polícia Militar e dos integrantes do 7º Pelotão de Polícia Militar Ambiental, originalmente denominado “Guarda Ambiental Mirim”.

Na Diretriz nº 39/CMDO-G/2013, encontram-se as diretrizes operacionais permanentes do PROA⁴¹, com a finalidade de estabelecer normas procedimentais de regulamentação, execução e avaliação do PROA, que serão aplicadas pela Polícia catarinense por meio da atuação do Batalhão de Polícia Militar Ambiental. O conceito central do PROA coaduna com os fundamentos teóricos sobre educação ambiental.

O Programa Protetor Ambiental é constituído por atividades pedagogicamente definidas e delineadas com o propósito de contribuir na prevenção primária das agressões humanas ao meio ambiente. Por meio dos adolescentes alcançados pelo programa, busca-se a reprodução de comportamentos adequados à preservação da vida em todas as suas nuances. Para tanto, o PROA, sob a premissa de que ninguém preserva o que não conhece, visa disseminar conhecimento sobre fatores bióticos e abióticos aos adolescentes na faixa etária entre 12 e 14 anos, das redes pública e privada de ensino, através de atividades teóricas e práticas desenvolvidas e/ou coordenadas por policiais militares do BPMA. Procedendo assim, almeja-se desenvolver nos futuros tomadores de decisão uma consciência ecológica, que lhes permita ponderar suas atitudes e influenciar as ações e omissões dos demais integrantes do meio socioeconômico em que estiverem inseridos.⁴²

Como objetivo geral, a diretriz supracitada estabelece que o programa visa contribuir para a formação cidadã dos adolescentes de 12 a 14 anos de idade, “através da abordagem de questões relevantes para o seu desenvolvimento em uma sociedade plural, norteadas pela sustentabilidade e pela busca de uma melhor qualidade de vida”, por meio dos seguintes objetivos específicos: (a) transmitir informações sobre fatores bióticos e abióticos que fazem parte do ecossistema; (b) estabelecer uma reflexão sobre a interação desarmônica entre homem e a natureza, e suas

⁴⁰ ESTADO DE SANTA CATARINA. **Polícia Militar**. Modalidades de policiamento: Policiamento de Proteção Ambiental. Disponível em: <https://www.pm.sc.gov.br/paginas/modalidades-de-policiamento>. Acesso em 10 mai. 2021.

⁴¹ ESTADO DE SANTA CATARINA. Polícia Militar. **Diretriz nº 39/CMDO-G/2013**. Estabelece diretriz de ação operacional permanente do Programa Protetor Ambiental – PROA. Disponível em: <https://www.pm.sc.gov.br/>. Acesso em 25 mai. 2021.

⁴² ESTADO DE SANTA CATARINA. Polícia Militar. **Diretriz nº 39/CMDO-G/2013**. Estabelece diretriz de ação operacional permanente do Programa Protetor Ambiental – PROA. Disponível em: <https://www.pm.sc.gov.br/>. Acesso em 25 mai. 2021.

consequências; (c) despertar os jovens para a importância da mudança de atitude, das atuais e futuras gerações, sobre as questões ambientais; (d) evidenciar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; (e) sensibilizar os adolescentes acerca de valores como respeito, moral e ética, vislumbrando uma sociedade mais justa e fraterna; (f) aproximar a Polícia Militar de Santa Catarina da comunidade, fortalecendo a relação de confiança e respeito mútuo; (g) demonstrar aos adolescentes alternativas sustentáveis passíveis de aplicação ao seu dia a dia, que respeitem os processos de resiliência e a capacidade de suporte dos ecossistemas; (h) fortalecer os conceitos de cidadania e da família como célula mater da sociedade, buscando incluir os familiares nas atividades do programa.⁴³

Em termos de execução, o PROA abrange todo o território do Estado de Santa Catarina, tendo como estrutura de gestão a Gerência de Educação Ambiental (GEA), uma Câmara Técnica (CATE) e os Núcleos Executivos (NE), com as seguintes competências estabelecidas pela norma diretriz: (1) à GEA compete gerenciar todas as ações do programa, sob a responsabilidade de um Oficial PM Gestor; (2) à CATE, composta pelo Oficial PM Gestor na condição de presidente, e mais 3 policiais militares como membros, lotados no BPMA, compete o aperfeiçoamento e a atualização das técnicas e conteúdos aplicados no programa; (3) aos NE compete a execução do PROA na área de sua circunscrição, conforma definição da GEA. Destaca-se que tanto a GEA quanto a CATE situam-se na sede do comando do BPMA, enquanto os NE situam-se junto aos Pelotões do BPMA, sob responsabilidade do Comandante do Pelotão respectivo.⁴⁴

Especificamente sobre a execução do programa, há que se salientar que a definição das cidades alcançadas pelo PROA – dentro da circunscrição dos NE, considerar-se-á como critérios técnicos, o índice de autuações administrativas ou de crimes em áreas ambientais, as características dos recursos naturais da região dentre outros aspectos. Merece igual destaque o fato de que o PROA considera em sua execução a forma participativa intrínseca da atuação em rede, ao apontar a necessidade da participação em reuniões em instituições de ensino, de docentes, pais ou responsáveis, patrocinadores ou colaboradores eventuais para orientar sobre o funcionamento, objetivos e a importância da participação, principalmente, de pais e docentes.

A Diretriz de Procedimento Permanente nº 043/2020/CMDO G, estabelece normas procedimentais para a regulamentação, execução e avaliação do Programa Unidos pelo Meio

⁴³ ESTADO DE SANTA CATARINA. Polícia Militar. **Diretriz nº 39/CMDO-G/2013**. Estabelece diretriz de ação operacional permanente do Programa Protetor Ambiental – PROA. Disponível em: <https://www.pm.sc.gov.br/>. Acesso em 25 mai. 2021.

⁴⁴ ESTADO DE SANTA CATARINA. Polícia Militar. **Diretriz nº 39/CMDO-G/2013**. Estabelece diretriz de ação operacional permanente do Programa Protetor Ambiental – PROA. Disponível em: <https://www.pm.sc.gov.br/>. Acesso em 25 mai. 2021.

Ambiente (PUMA), criado em 2016 e aplicado pela PMSC por meio da PMA. Semelhantemente ao PROA, objetiva a disseminação de conhecimento sobre fatores bióticos e abióticos, no entanto, difere em relação ao público alvo – crianças do 4º ano do ensino fundamental, tanto da rede pública de ensino, quanto da rede privada.⁴⁵

No tocante a sua execução, compartilha com o PROA a estrutura gestão, composta pela GEA, CATE e NE. Diferenciam-se apenas em relação ao fato de se situarem nas Organizações Policiais Militares do CPMA, que no caso do NE do PUMA, é de nível Companhia, Pelotão ou Grupamento. Com currículo próprio e aplicação em todo o Estado, utiliza o conteúdo das cartilhas da Série Nosso Ambiente⁴⁶ como material de apoio.⁴⁷ O conteúdo é exposto em forma de histórias em quadrinho sobre um tema específico. As cartilhas sobre educação ambiental potencializam a ação da Polícia Militar catarinense, que as disponibiliza gratuitamente na internet.⁴⁸

Entre as ações da Polícia Militar Ambiental catarinense, destaca-se a adaptação de trilhas ecológicas para deficientes visuais. Ao todo existem 3 trilhas ecológicas adaptadas: a trilha ecológica localizada no Parque Córrego Grande em Florianópolis; a trilha ecológica do 2º Batalhão de Polícia Militar Ambiental de Chapecó e a trilha ecológica do Saber, em Pinhalzinho.

A trilha, com pouco mais de 300 metros de extensão, fica localizada na área militar e tem como objetivo explorar a fauna da região. Além disso, ensinar crianças, jovens e adultos a cuidar da natureza. Conforme o gestor do grupo de educação ambiental da PMA, tenente Jardel Bocchi, a trilha de Chapecó é a segunda do estado a ser adaptado em braile, atendendo uma demanda antiga da comunidade. A partir de agora, será possível fazer o agendamento para grupos distintos conhecer a trilha e aprender de maneira diferente. “Esse espaço destinado à educação ambiental existe há 10 anos, mas pensando em atender todos os públicos fizemos um investimento na confecção das placas para que as pessoas também pudessem ler em braile, comenta o tenente.⁴⁹

Destaca-se ainda as parcerias realizadas com instituições de ensino, dentre elas, com a Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC, universidade comunitária mantenedora do Museu de Zoologia Prof.^a Morgana Cirimbelli Gaidzinski. Fundado em 26 de setembro de 2002 em

⁴⁵ ESTADO DE SANTA CATARINA. Polícia Militar. **Diretriz nº 043/2020/CMDO G.** Estabelece diretriz de procedimento permanente do Programa Unidos Pelo Meio Ambiente – PUMA. Disponível em: <https://www.pm.sc.gov.br/>. Acesso em 25 mai. 2021.

⁴⁶ Integram o conteúdo das cartilhas: “1 – Fauna; 2 – Flora; 3 – Água; 4 – Pesca; 5 – Agrotóxicos; 6 – Poluição; 7 – Lixo; 8 – Queimadas; 9 – Puma; 10 – Polícia Militar Ambiental; 11 – Unidades de Conservação; 12 – Programa Protetor Ambiental e outros conteúdos ambientais emergentes.” ESTADO DE SANTA CATARINA. Polícia Militar. **Diretriz nº 043/2020/CMDO G.** Estabelece diretriz de procedimento permanente do Programa Unidos Pelo Meio Ambiente – PUMA. Disponível em: <https://www.pm.sc.gov.br/>. Acesso em 25 mai. 2021.

⁴⁷ ESTADO DE SANTA CATARINA. Polícia Militar. **Diretriz nº 043/2020/CMDO G.** Estabelece diretriz de procedimento permanente do Programa Unidos Pelo Meio Ambiente – PUMA. Disponível em: <https://www.pm.sc.gov.br/>. Acesso em 25 mai. 2021.

⁴⁸ SANTA CATARINA. **Polícia Militar.** Comando de Policiamento Militar Ambiental. Cartilhas de Educação Ambiental e aprenda com a “Série Meio Ambiente. Disponível em: <https://www.pm.sc.gov.br/ambiental/paginas/baixe-aqui-em-pdf>. Acesso em 18 mai. 2021.

⁴⁹ NSC. Inclusão social: Polícia Militar Ambiental de Chapecó adapta trilha ecológica para cegos. Carolina Debiasi. Disponível em: <https://ndmais.com.br/animais/inclusao-social-policia-militar-ambiental-de-chapeco-adapta-trilha-ecologica-para-cegos/>. Acesso em 17 mai. 2021.

parceria com o 10º Pelotão da Guarnição Especial de Polícia Militar Ambiental de Santa Catarina com o apoio da Fundação de Ciência e Tecnologia- FUNCITEC. O acervo foi se constituindo ao longo dos anos por meio de doações de espécies animais pela Polícia Militar Ambiental, animais vitimados pela caça ilegal, atropelamentos, envenenamento por agroquímicos e encalhes.

A Polícia Militar Ambiental desenvolve também programas na área de educação ambiental, sendo que a parceria firmada com o Museu tem possibilitado o desenvolvimento de importantes atividades educativas voltadas principalmente a proteção da fauna. Palestras referentes a legislação ambiental e sobre os principais impactos ambientais da região sul do estado são realizadas frequentemente nos espaços do Museu de Zoologia, por um representante da Polícia Ambiental. Momentos de conhecimento e reflexão sobre a importância do respeito e da preservação do meio ambiente são proporcionados durante as ações educativas, e potencializadas por meio de cartilhas distribuídas gratuitamente pela Polícia Militar Ambiental.⁵⁰

Pelos exemplos expostos, se verifica que a educação ambiental enquanto prática da Polícia Militar de Santa Catarina é uma realidade na proteção ambiental que não desconsidera a importância da conscientização. Assim, a educação e a conscientização ambiental apresentam-se como a intersecção indispensável à proteção ambiental, aos direitos da natureza e aos direitos humanos voltados a um novo paradigma ético da sustentabilidade. Neste processo, a educação ambiental possibilita o exercício da cidadania ecológica a todos os envolvidos e, neste sentido, deve ser baseada na formação de uma consciência ética que mude mentalidades, enraíze hábitos e atitudes e não dispense dos esforços institucionais coletivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação ambiental foi reformulada e reafirmada sua necessidade a partir dos documentos oriundos do sistema internacional de proteção ambiental, destacando-se a Rio-92, que consolidou seu caráter interdisciplinar e priorizando áreas como o enfoque na educação para o desenvolvimento sustentável e o fortalecimento de esforços que propiciassem uma maior informação sobre meio ambiente de forma a se sensibilizar a população.

No âmbito do Estado de Santa Catarina, sua Constituição Estadual, coadunada com a ordem da Constituição Federal, igualmente dedicou atenção especial às questões ambientais, delegando à Polícia Militar de Santa Catarina, a função de polícia ostensiva vinculada à proteção ambiental, papel este exercido pelo Comando de Policiamento Ambiental da Polícia Militar do Estado que se pauta em 3 pressupostos para a proteção do meio ambiente: a prevenção, a repressão e, a educação

50 UNESCO. Universidade do Extremo Sul Catarinense. Museu de Zoologia Prof.ª Morgana Cirimbelli Gaidzinski. Polícia Militar Ambiental. Disponível em: <http://museudezoologia.unesc.net/policia>. Acesso em 18 mai. 2021.

ambiental.

A educação ambiental promovida pela Polícia Militar de Santa Catarina, enquanto objeto deste trabalho, realiza-se por meio de várias ações. No entanto, destaca-se o PROAR e o PUMA, ambos com o objetivo final de construir conhecimento ecológico em crianças e adolescentes, auxiliando para o desenvolvimento de cidadãos multiplicadores de uma ética de preservação ambiental e responsabilidade para com as gerações futuras. Assim, o CPMA, ao desenvolver trabalhos de educação ambiental não formal, promove a conscientização prévia às mudanças comportamentais.

Resta evidenciada de maneira incontestável, que as ações promotoras da educação ambiental apresentadas neste trabalho destacam a proximidade da polícia militar ambiental com a comunidade e o conseqüente potencial realizador da proteção ambiental em uma perspectiva preventiva. Não se quer, com isso, afirmar a desnecessidade de aprimoramento e do desenvolvimento de ações de educação ambiental mais dinâmicas e contínuas, totalmente inseridas com o conteúdo da Política Nacional de Educação Ambiental e seus equivalentes nos estados da federação. Tendo em vista que a complexidade do meio ambiente se apresenta, é natural que as instituições igualmente tenham que lidar com a complexidade das relações humanas, políticas, ecológicas, sociais, econômicas, éticas e até mesmo de natureza psicológicas, tendo em vista o processo pedagógico necessário à construção da consciência ambiental.

As dificuldades da proteção ambiental não divergem daquelas encontradas em outras áreas das políticas públicas cuja necessária participação popular se impõe. Por estas dificuldades é que se faz necessária, igualmente, a educação e a conscientização ambiental.

As políticas públicas voltadas à educação ambiental popular, não formal, devem ser construídas intersetorialmente e, neste sentido, a Polícia Militar se constitui em importante agente educador, pois está presente cotidianamente nos espaços locais. Em que pese a complexidade da atuação da fiscalização, que na maioria das vezes implica em uma atuação repressiva e punitiva, deve-se dar maior visibilidade, condições materiais e de formação àquelas atividades policiais possibilitadoras de maior articulação social para o incentivo de condutas ambientalmente sustentáveis e dentro da legalidade, e que, a médio e longo prazo, possibilitem a construção de modelos de desenvolvimento socioeconômico mais justos e sustentáveis.

Neste artigo não se pretende esgotar o tema, mas reforçar a educação ambiental como instrumento de transformação humana, de melhoria da qualidade da vida e da sustentabilidade

como paradigma ético responsável na relação entre a sociedade e o meio ambiente pode, e deve, ser implementada nas ações da Polícia Militar.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.938, 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 20 mai. 2021.

BRASIL. **Lei n. 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/l9795.htm. Acesso em 20 mai. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

DANIELI, Adilor; et al. **A sustentabilidade dos recursos hídricos no Brasil e na Espanha**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

DELORS, Jacques. **Educação um tesouro a descobrir**: relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre a Educação Para o Século XXI. Brasília: Unesco, 1998

DIAS, Genebaldo Freire. **Educação ambiental**: princípios e práticas. São Paulo: Gaia, 2000.

DIAS, Genebaldo Freire. **Educação ambiental**: princípios e práticas. São Paulo: Gaia, 2010.

ESTADO DE SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina, de 1989**. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html. Acesso em 10 jun. 2021.

ESTADO SANTA CATARINA. **Decreto n. 3.726, de 14 de dezembro de 2010**.Regulamenta o Programa Estadual de Educação Ambiental de Santa Catarina – ProEEA/SC. Disponível em:<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2010/003726-005-0-2010-003.htm>. Acesso em 10 mai. 2021.

ESTADO SANTA CATARINA. **Lei n. 13.558, de 17 de novembro de 2005**. Dispõe sobre a Política Estadual de educação Ambiental – PEEA – e adota outras providências. Disponível em:

leis.alesc.sc.gov.br/. Acesso em 10 mai. 2021.

ESTADO DE SANTA CATARINA. **Lei 14.675 de 13 de abril de 2009**. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências. Disponível em: www.alesc.sc.gov.br. Acesso em: 08 mai. 2021.

ESTADO SANTA CATARINA. **Polícia Militar**. Comando de Policiamento Militar Ambiental. Cartilhas de Educação Ambiental e aprenda com a "Série Meio Ambiente. Disponível em: <https://www.pm.sc.gov.br/ambiental/paginas/baixe-aqui-em-pdf>. Acesso em 18 mai. 2021.

ESTADO DE SANTA CATARINA. Polícia Militar. **Diretriz nº 39/CMDO-G/2013**. Estabelece diretriz de ação operacional permanente do Programa Protetor Ambiental – PROA. Disponível em: <https://www.pm.sc.gov.br/>. Acesso em 25 mai. 2021.

ESTADO DE SANTA CATARINA. Polícia Militar. **Diretriz nº 043/2020/CMDO G**. Estabelece diretriz de procedimento permanente do Programa Unidos Pelo Meio Ambiente – PUMA. Disponível em: <https://www.pm.sc.gov.br/>. Acesso em 25 mai. 2021.

ESTADO SANTA CATARINA. **Polícia Militar**. Modalidades de policiamento: Policiamento de Proteção Ambiental. Disponível em: <https://www.pm.sc.gov.br/paginas/modalidades-de-policiamento>. Acesso em 10 mai. 2021.

GALLI, Alessandra. **Educação ambiental como instrumento para o desenvolvimento sustentável**. Curitiba: Editora Juruá, 2009.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. **Trajetória e fundamentos da educação ambiental**. São Paulo: Cortez, 2004.

MEADOWS, Donella; RANDERS, Jorgen, MEADOWS, Dennis. **Limites do crescimento**: a atualização de 30 anos. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

MILARÉ, Edis. **Direito Ambiental**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

NSC. **Inclusão social**: Polícia Militar Ambiental de Chapecó adapta trilha ecológica para cegos. Carolina Debiasi. Disponível em: <https://ndmais.com.br/animais/inclusao-social-policia-militar-ambiental-de-chapeco-adapta-trilha-ecologica-para-cegos/>. Acesso em 17 mai. 2021.

OLIVEIRA, Elisio Márcio de. **Educação ambiental**: uma possível abordagem. Brasília: IBAMA, 2000.

OLIVEIRA, Elisio Márcio de. **Educação ambiental**: uma possível abordagem. Brasília: UNB, 2007.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Agenda 21**. 1992. <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em 15 jan. 2018.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**. 1972. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em 15 jan. 2018.

OTERO, Patricia Bastos Godoy. **Avanços e desafios da educação ambiental brasileira entre a Rio92 e a Rio+20**. Revista brasileira de educação ambiental. São Paulo, nº10. p. 20-41, 2015.

PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon. **A conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente**. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/18-19-1-pb.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2021.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Tutela constitucional do meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2008.

UNESC. Universidade do Extremo Sul Catarinense. **Museu de Zoologia Prof.^a Morgana Cirimbelli Gaidzinski**. Polícia Militar Ambiental. Disponível em: <http://museudezoologia.unesc.net/policia>. Acesso em 18 mai. 2021.

UNESCO-UNEP. **International strategy for action in the field of environmental education and training for the 1990s**. Nairobi, Paris: UNESCO e UNEP, 1987.

UNESCO, UREALC. **Década das Nações Unidas da educação para o desenvolvimento sustentável, 2005-2014**. Brasília, 2005.

VELASCO, Sírio Lopez. **Anotações sobre a 'Rio+20' e a educação ambiental e comunitarista**. Revista eletrônica do mestrado em educação ambiental. Volume especial. p. 93-108, 2013.

EXPECTATIVAS DE INVESTIMENTO EM PRODUÇÃO DE FITOTERÁPICOS NO CENÁRIO PÓS-PANDEMIA NO BRASIL

Denise Schmitt Siqueira Garcia¹

Juliana da Motta Bergler Barreto²

Nicole Felisberto Maciel³

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objeto tecer observações a respeito da utilização de plantas medicinais - principalmente provenientes da Amazônia - na produção de fitoterápicos, e ainda, discorrer sobre os reflexos dessa prática durante a pandemia do COVID-19 e as perspectivas para a pós-pandemia. Para tanto, o artigo está dividido em três itens.

No primeiro tópico será tratado sobre a Amazônia e seus recursos naturais com propriedades medicinais, abordando a história da biodiversidade brasileira no uso de plantas medicinais e a citação de algumas espécies utilizadas no tratamento de sintomas.

No que tange ao segundo item, abordará sobre as normas referentes ao uso de plantas medicinais e fitoterápicos no Brasil; destacando os dois lados das leis e decretos que abordam sobre o tema no país.

Já o terceiro tópico retratará como o uso de plantas medicinais tem impactado a vida da população durante a pandemia do COVID-19, e quais são os riscos e benefícios que o uso de fitoterápicos podem gerar. Apresenta-se ainda, como a falta de políticas de fiscalização e informação sobre o uso de plantas medicinais e fitoterápicos tem sido demonstrada durante a pandemia.

¹ Doutora pela Universidade de Alicante na Espanha. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade de Alicante – Espanha. Mestre em Ciência Jurídica. Especialista em Direito Processual Civil. Professora no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica, nos cursos de Doutorado e Mestrado em Ciência Jurídica, e na Graduação no Curso de Direito da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Advogada. E-mail: denisegarcia@univali.br.

² Mestranda em Ciências Jurídicas pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – PPCJ da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, por meio do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares - PROSUP/CAPES. Pós-graduada em Direito e Processo do Trabalho pela Associação dos Magistrados do Trabalho da 12ª Região – AMATRA 12. Pós-graduada em Direito e Processo do Trabalho pela Escola Luiz Flávio Gomes - LFG. Endereço eletrônico: julianamotta@edu.univali.br

³ Mestranda em Ciências Jurídicas pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – PPCJ da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, por meio do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares - PROSUP/CAPES. Pós-graduada em Direito Médico pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva - CERS. Pós-graduada em Relações Internacionais Contemporâneas pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Endereço eletrônico: nicole.maciel@edu.univali.br.

1 BIODIVERSIDADE BRASILEIRA: AS SUBSTÂNCIAS MEDICINAIS DA AMAZÔNIA

A utilização de plantas pelo homem na produção de medicamentos para a sua sobrevivência é antiga. Muito embora os utensílios para a criação dos medicamentos e o conhecimento sobre as propriedades fossem escassos, a promoção da fitoterapia já era uma prática frequente entre várias civilizações do mundo, e para tanto um estudo que se tornou necessário para a manutenção da vida das comunidades. Salienta Rocha⁴:

O uso de plantas medicinais pelo homem acompanha a sua história. Registros arqueológicos apontam a sua importância cultural desde 60.000 anos A.C. Povos antigos como os Egípcios, Gregos, Hindus, Persas e mais recentemente os povos da América Pré-colombiana, aplicavam extensamente tais recursos terapêuticos, contribuindo para a construção dos sistemas de Medicina Tradicional dispersos ao redor do mundo.

Do mesmo modo, no Brasil os índios utilizavam as plantas para a cura e tratamento de doenças. Todavia, com a chegada dos portugueses ao país, muito do conhecimento tradicional foi sendo apropriado pelos colonizadores, despertando assim, o interesse comercial pelas substâncias medicinais. Elucida Rocha⁵:

Gradualmente, os colonizadores assimilaram os recursos da medicina indígena, incorporando-os em sua própria farmacopeia. Ao longo dos séculos XVI, XVII e XVIII, produtos derivados da biodiversidade vegetal brasileira foram amplamente empregados na Europa, alimentando uma lucrativa rede comercial.

Na Floresta Amazônica “[...] o padre João Daniel, entre 1757-1776, fez um inventário sobre as riquezas do Amazonas, citando várias plantas que eram utilizadas pelos indígenas na cura de doenças”⁶. Contudo, os estudos dos benefícios das plantas medicinais apenas iniciaram-se de forma efetiva no país no ano de 1808, quando “[...] criou-se o Museu Nacional do Rio de Janeiro e, a partir daí, começou-se o desenvolvimento de estudos taxonômicos e florísticos no Brasil”⁷.

Assim, segundo o Ministério do Meio Ambiente⁸, o Brasil abriga hoje a maior biodiversidade

⁴ ROCHA, F. A. G. et al. O uso terapêutico da flora na história mundial. **Holos (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte)**, Rio Grande do Norte, v. 1, Ano. 31, p.49-61, mar. 2015, p. 50.

⁵ ROCHA, F. A. G. et al. O uso terapêutico da flora na história mundial, p. 50.

⁶ FILOCREÃO, Antonio Sergio Monteiro; GALINDO, Alexandre Gomes; SANTOS, Terezinha de Jesus Soares dos. Fitoterapia na Amazônia: a experiência do estado do Amapá-Brasil. **DMA – Desenvolvimento e Meio Ambiente UFPR**, Paraná, v. 40, p.399-420, abr. 2017, p. 401. Disponível em:< <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/43655/32117>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

⁷ VELOSO, Carolina de Paula; LARROSA, Carina Rau Rivas. Biodiversidade brasileira como fonte de medicamentos fitoterápicos. PUC-Goiás: **7ª Mostra de Produção Científica da Pós-Graduação Lato Sensu da PUC Goiás**. ISSN: 2176-0705. 2012. p. 02. Disponível em:< <http://www.cpgls.pucgoias.edu.br/7mostra/Apresentacao.html>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

⁸ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Biodiversidade Brasileira**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-brasileira>. Acesso em: 20 jun. 2020.

do planeta, que se traduz em mais de 20% do número total de espécies da Terra. Embora contenha esse título, “[...] somente uma pequena parcela tem sido pesquisada cientificamente quanto ao seu potencial de produção de fármacos, extratos vegetais, inseticidas, corantes naturais e derivados”⁹. Quanto as plantas medicinais Di Stasi e Hiruma-Lima discorrem¹⁰:

O Brasil contribui com 120 mil espécies, a grande maioria na região amazônica, das quais o saber popular selecionou cerca de duas mil como medicinais. Dessas, apenas 10% foram cientificamente investigadas do ponto de vista químico-farmacológico.

De fato, desses 10% algumas já são comercializadas farmacologicamente ou utilizadas na cosmetologia. Na região amazônica, muitas delas são de uso popular exclusivamente para fins terapêuticos, como as espécies medicinais da família botânica Poaceae: Rabo-de-cavalo/Cavalinha e o Capim-cheiroso/Capim-limão.

O Rabo-de-cavalo (*Andropogon leucostachys*), é utilizado como antitérmico e analgésico por meio da decoção das folhas secas¹¹, já o Capim-limão (*Andropogon nardus*) que pode ser encontrado facilmente na composição de chás e perfumes, é utilizado na região amazônica como repelente para insetos e ainda, pelo uso oral como antitérmico e alívio de gases intestinais, ambas as formas pela a decoção das folhas¹².

Como observado, as espécies em destaque nem sempre tem seu potencial medicinal reconhecido pela sociedade, geralmente são utilizadas na produção de cosméticos como é o caso do Capim-limão, aplicado em perfumes e hidratantes corporais. Nesse sentido, as substâncias sequer são empregadas para fins terapêuticos e que poderiam ser mais bem exploradas no auxílio ao tratamento de doenças.

Ademais, a concorrência dos mercados da beleza pelas propriedades dessas plantas acaba movimentando ações obscuras que ocorrem nesse processo de bioprospecção da flora brasileira, tais como a biopirataria e a obtenção de patente por países estrangeiros. A Amazônia, trata-se, portanto, de um espaço que envolve questões mais complexas e que exigem uma maior atenção.

O estudo das plantas da Amazônia com finalidade medicinal deve ser instigado por pesquisadores, não sendo apenas cobiçadas as propriedades com objetivo cosmetológico. É

⁹ TAKAKI, E. Y.; MODESTO Jr, M. S.; FIGUEIREDO, L. H. M. Proteção intelectual e análise de mercado da biodiversidade brasileira. **Revista Ciências Agrárias**. Belém, n 48, p.143-159, jul./dez, p. 144, 2007. Disponível em: file:///C:/Users/nicol/Downloads/REVISTA48artigo11.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020.

¹⁰ DI STASI, L.C. & HIRUMA-LIMA, C.A. **Plantas medicinais na Amazônia e na Mata Atlântica**. 2. ed. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 2002, p. 27.

¹¹ DI STASI, L.C. & HIRUMA-LIMA, C.A. **Plantas medicinais na Amazônia e na Mata Atlântica**, p. 43.

¹² DI STASI, L.C. & HIRUMA-LIMA, C.A. **Plantas medicinais na Amazônia e na Mata Atlântica**, p. 44.

fundamental da mesma forma que em virtude da história de exploração dos recursos naturais do Brasil, sejam feitas leis mais efetivas na proteção da biodiversidade do país.

2. PLANTAS MEDICINAIS: INICIATIVAS NORMATIVAS NA PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE BRASILEIRA

Mesmo que o mercado cosmetológico seja mais ativo no uso dos recursos naturais provenientes da Amazônia, tem se notado que o “[...] interesse pela biodiversidade para a produção de medicamentos aumentou sensivelmente com a conclusão do genoma humano, uma vez que o número de possíveis alvos terapêuticos aumentou de cerca de 500 para mais de 6 mil”¹³.

Isso motivou o Brasil a criar leis, decretos e portarias como forma de regularizar o acesso aos recursos naturais na criação de fitoterápicos. De fato, o país apresenta uma legislação bem abrangente quanto ao uso de plantas medicinais e desenvolvimento de fitoterápicos.

Dentre tantas normas, destacam-se o Decreto nº 5.813/2006¹⁴ e a Lei nº 13.123/2015¹⁵. A criação Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos - PNPMF (Decreto nº 5.813/2006), foi uma iniciativa normativa essencial pois “[...] estabeleceu diretrizes e linhas prioritárias para o desenvolvimento de ações voltadas à garantia do acesso e uso racional das plantas medicinais e fitoterápicos [...]”¹⁶. No entanto, há desafios que não são suportados pelo referido Decreto, conforme evidenciam Figueredo et al¹⁷:

[...] observa-se que, apesar de o governo federal ter desenvolvido diversas ações, a implementação da política pouco avançou em função das dificuldades para seu uso no SUS, como o pouco conhecimento que os profissionais de saúde têm sobre a Fitoterapia, o entendimento deturpado sobre a eficácia e a segurança deste tratamento por parte de usuários e profissionais de saúde, a dificuldade do acesso à

¹³ CALIXTO, João B.. Biodiversidade como fonte de medicamentos. *Cienc. Cult.*, São Paulo, v. 55, n. 3, p. 37-39, set. 2003, p. 37. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252003000300022&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 jun. 2020.

¹⁴ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. Departamento de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos. **Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

¹⁵ BRASIL. Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015. Dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade. Diário Oficial da União, 2016.

¹⁶ SÁ, Kellen Miranda et al. Avaliando o impacto da política brasileira de plantas medicinais e fitoterápicos na formação superior da área de saúde. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, p. 1106-1131, jul. 2018, p. 1108. ISSN 1982-5587. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/11160>>. Acesso em: 26 jun. 2020. doi:<https://doi.org/10.21723/riaee.v13.n3.2018.11160>.

¹⁷ FIGUEREDO, Clímério Avelino de; GURGEL, Idê Gomes Dantas; GURGEL JUNIOR, Garibaldi Dantas. A Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos: construção, perspectivas e desafios. *Physis*, Rio de Janeiro, v.24, n. 2, p. 381-400, 2014, p. 381. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312014000200381&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 jun. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0103-73312014000200004>.

planta medicinal e ao fitoterápico, além da estruturação dos serviços nos moldes que favorecem o uso do medicamento sintético.

A Lei nº 13.123/2015 também foi de igual importância nesse cenário, pois regulamentou o acesso ao patrimônio genético sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade. Mas assim como a PNPMF, a referida Lei levanta questões relevantes e que não foram totalmente verificadas, conforme expõe Hasenclever et al¹⁸:

[...] problemas de conflitos por indefinição de conceitos biológicos e jurídicos, questões relacionadas aos povos indígenas e ao conhecimento tradicional associado, além de algumas previsões legais estarem bem distantes da realidade práticas das instituições e das comunidades tradicionais.

É evidente que tal afirmação é coerente, pois na prática a vulnerabilidade na qual a Amazônia e seus recursos naturais se encontram é altíssima, assim como a exposição de moradores locais e comunidades detentoras do conhecimento tradicional tem que lidar diariamente, como o comércio internacional ilegal de substâncias medicinais. Dispõe Vargas¹⁹:

Constantemente alguns pesquisadores percorrem a região amazônica embrenhando-se na mata a procura de novas espécies de potencial econômico. Muitos deles aproveitam-se do conhecimento dos habitantes locais, que conhecem muito bem as plantas, animais e sua utilização. Através dessas novas descobertas as indústrias farmacêuticas extraem ou isolam o seu princípio ativo para comercializá-los no mundo todo, inclusive no Brasil.

Assim, a busca por recursos naturais e sua decorrente transformação em medicamentos e cosméticos de alto custo são constantes. Além de comprometer a soberania nacional sobre a biodiversidade, fere “[...] a forma de viver das comunidades locais e dos povos indígenas, desrespeitam a cultura e os conhecimentos tradicionais e prejudicam o espírito de sustentabilidade adotado pelas comunidades”.

Verifica-se, portanto que embora haja o respaldo normativo acerca da diversidade biológica brasileira e disposições sobre o uso de plantas medicinais e produção de fitoterápicos, ainda não são mecanismos suficientemente eficazes para combater o livre acesso aos conhecimentos tradicionais, à degradação ao meio ambiente e ao monitoramento e fiscalização sobre os limites da pesquisa científica internacional quanto ao acesso aos recursos naturais da Amazônia.

¹⁸ HASENCLEVER, Lia et al. A indústria de fitoterápicos brasileira: desafios e oportunidades. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 8, p. 2559-2569, ago. 2017, p. 2566. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232017002802559&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 jun. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232017228.29422016>.

¹⁹ VARGAS, Xangai Gustavo et al. Produtos Brasileiros patenteados por estrangeiros: Biopirataria - Um estudo bibliográfico. **Intesa – Informativo Técnico do Semiárido**, Pombal, v. 9, n. 2, p.31-36, jun/dez 2015, p. 36. Disponível em: <<https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/INTESA/article/view/3999/3672>>. Acesso em: 26 jun. 2020.

3. PLANTAS MEDICINAIS E COVID-19: O QUE ESPERAR DOS FITOTERÁPICOS PÓS-PANDEMIA?

Com a chegada do novo coronavírus (COVID-19)²⁰ ao Brasil, o colapso da rede de saúde fora inevitável, bem como a procura por métodos preventivos a doença. Com isso, sem uma cura ou tratamento estabelecido, a população recorreu a receitas caseiras para fortalecer a imunização contra o vírus.

Ocorre que a atitude levantou novamente questionamentos sobre a utilização de plantas medicinais, a automedicação e as políticas sobre fitoterápicos no país. No município de Itajaí no sul do país, a exemplo, foi distribuído gratuitamente para a população cerca de 50 mil doses de um medicamento homeopático à base de cânfora²¹.

Já os indígenas da tribo Sateré Mawé, da aldeia Waikiru do estado do Amazonas recorreram aos procedimentos medicinais ancestrais para se protegerem dos sintomas do vírus, uma vez que os hospitais de Manaus estavam superlotados.

Dessa forma, alegam que utilizaram receitas que incluem infusões com casca de carapanaúba (árvore com propriedades antiinflamatórias), de saracuramirá (utilizada popularmente no tratamento da malária) e um chá com ingredientes menos exóticos como jambu, alho, limão, casca de manga, hortelã, gengibre e mel²².

Embora as alternativas em meio a pandemia sejam escassas devido principalmente a falta de tratamentos adequados e a superlotação de hospitais para um acompanhamento monitorado, o uso de fitoterápicos e plantas medicinais podem gerar problemas graves a saúde da população. Conforme Veiga Junior et al²³:

²⁰ “Segundo o Ministério da Saúde do Brasil²⁸, o COVID-19 é uma doença causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, que apresenta um quadro clínico que varia de infecções assintomáticas a quadros respiratórios graves. De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), a maioria dos pacientes de COVID-19 (cerca de 80%) podem ser assintomáticos e cerca de 20% dos casos podem requerer atendimento hospitalar por apresentarem dificuldade respiratória e, desses casos, 5% podem necessitar de suporte para o tratamento da insuficiência respiratória. Coronavírus é uma família de vírus que causam infecções respiratórias. O novo agente do coronavírus foi descoberto em 31/10/19, após casos registrados na China. Provoca a doença chamada de coronavírus (COVID-19)”. (BELMONTE, Alexandre Agra, MARTINEZ, Luciano. MARANHÃO, Ney. **Direito do Trabalho na crise da COVID-19**. Salvador: Editora JusPodium, 2020. p. 353).

²¹ Unidades de saúde de Itajaí começam a distribuir medicamento homeopático. Município de Itajaí, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://itajai.sc.gov.br/noticia/25090#.XvZFY2hKhPY>. Acesso em: 26 jun. 2020.

²² Istoe. Indígenas da Amazônia brasileira usam ervas medicinais contra o coronavírus, 19 mai. 2020. Disponível em: <https://istoe.com.br/indigenas-da-amazonia-brasileira-usam-ervas-medicinais-contr-o-coronavirus/>. Acesso em: 26 jun. 2020.

²³ VEIGA JUNIOR, Valdir F.; PINTO, Angelo C.; MACIEL, Maria Aparecida M.. Plantas medicinais: cura segura? **Quím. Nova**, São Paulo, v. 28, n. 3, p. 519-528, jun. 2005., p. 519-520. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-

A toxicidade de plantas medicinais é um problema sério de saúde pública. Os efeitos adversos dos fitomedicamentos, possíveis adulterações e toxidez, bem como a ação sinérgica (interação com outras drogas) ocorrem comumente. As pesquisas realizadas para avaliação do uso seguro de plantas medicinais e fitoterápicos no Brasil ainda são incipientes, assim como o controle da comercialização pelos órgãos oficiais em feiras livres, mercados públicos ou lojas de produtos naturais.

Os impactos da pandemia do COVID-19 fortalecem a discussão sobre como as políticas e legislações referentes ao uso de plantas medicinais ainda é deficiente. A procura por fitoterápicos nesse momento tem demonstrado que os problemas com a utilização de plantas medicinais possuem “[...] outros fatores como a carência de pessoal especializado e de infra-estrutura, assim como a falta de coordenação entre os diversos órgãos de controle”²⁴. Para Veloso e Larrosa²⁵:

A maioria dos programas estaduais e municipais de fitoterapia respeita a obrigatoriedade da necessidade de indicação médica, ou seja, as plantas medicinais e os fitoterápicos devem ser prescritos pelo médico para que a unidade de saúde realize a dispensação. Entretanto, existem casos de programas públicos em que essa premissa não é respeitada, ocorrendo a distribuição de plantas medicinais sem receita médica. Tal fato pode acarretar problemas, uma vez que as plantas medicinais e os seus derivados também podem causar reações adversas, efeitos colaterais e interações entre outras plantas medicinais, medicamentos e/ou alimentos.

Talvez a pós-pandemia do COVID-19 possa trazer novas perspectivas quanto ao uso de fitoterápicos e a manipulação das plantas medicinais à população. É necessário sobretudo, que haja mais informações sobre as propriedades medicinais e seus benefícios tanto para os profissionais da saúde quanto para a sociedade em geral, para que no futuro seja possível a utilização consciente e sustentável da biodiversidade e a consequente preservação do conhecimento tradicional e dos recursos naturais da Amazônia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A descoberta e utilização de recursos naturais pelo homem na produção de medicamentos e produtos fitoterápicos é remota, todavia, com o passar dos anos a exploração de referidos recursos, especialmente os situados na Amazônia, tornou-se de grande escala.

Embora a utilização de plantas pelo mercado cosmetológico seja comum, tem se notado a utilização cada vez maior dessas propriedades para a produção de medicamentos e fitoterápicos. No entanto, a prática tem levantado questionamentos que necessitam de atenção, como o livre

40422005000300026&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 jun. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0100-40422005000300026>.

²⁴ SILVA, S. R.; BUITRÓN, X.; OLIVEIRA, L. H. de; MARTINS, M. V. M. **Plantas medicinais do Brasil**: aspectos gerais sobre a legislação e comércio. TRAFFIC America del Sur: IBAMA, 2001. TRAFFIC America del Sur: IBAMA, 2001, p. IX.

²⁵ VELOSO, Carolina de Paula; LARROSA, Carina Rau Rivas. Biodiversidade brasileira como fonte de medicamentos fitoterápicos, p. 10-11.

comércio de substâncias naturais, a proteção ao conhecimento tradicional e a eficácia da legislação brasileira acerca da soberania nacional sobre a biodiversidade.

Embora haja o respaldo normativo brasileiro sobre as plantas medicinais e fitoterápicos é imprescindível mencionar que, na prática, a vulnerabilidade na qual a Amazônia e seus recursos naturais se encontram é altíssima, assim como a exposição de moradores locais e comunidades detentoras do conhecimento tradicional.

Ademais, essas circunstâncias têm sido nítidas durante a pandemia do COVID-19, no qual a busca por tratamentos fitoterápicos é frequente em virtude do cenário caótico dos hospitais. Espera-se que novas iniciativas políticas e normativas sejam tomadas pós-pandemia no que diz respeito ao uso de plantas medicinais e fitoterápicos, e sobretudo que a biodiversidade brasileira seja vista com mais atenção pela sociedade.

REFERÊNCIAS

BELMONTE, Alexandre Agra, MARTINEZ, Luciano. MARANHÃO, Ney. **Direito do Trabalho na crise da COVID-19**. Salvador: Editora JusPodium, 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. Departamento de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos. **Política Nacional de Plantas Mediciniais e Fitoterápicos**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

BRASIL. Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015. Dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade. Diário Oficial da União, 2016.

CALIXTO, João B.. Biodiversidade como fonte de medicamentos. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 55, n. 3, p. 37-39, set. 2003. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252003000300022&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 jun. 2020.

DI STASI, L.C. & HIRUMA-LIMA, C.A. **Plantas medicinais na Amazônia e na Mata Atlântica**. 2. ed. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 2002.

FIGUEREDO, Climério Avelino de; GURGEL, Idê Gomes Dantas; GURGEL JUNIOR, Garibaldi Dantas. A Política Nacional de Plantas Mediciniais e Fitoterápicos: construção, perspectivas e desafios. **Physis**, Rio de Janeiro, v.24, n. 2, p. 381-400, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-

73312014000200381&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 jun. 2020.
<https://doi.org/10.1590/S0103-73312014000200004>.

FILOCREÃO, Antonio Sergio Monteiro; GALINDO, Alexandre Gomes; SANTOS, Terezinha de Jesus Soares dos. Fitoterapia na Amazônia: a experiência do estado do Amapá-Brasil. **DMA – Desenvolvimento e Meio Ambiente UFPR**, Paraná, v. 40, p.399-420, abr. 2017. Disponível em:<<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/43655/32117>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

HASENCLEVER, Lia et al . A indústria de fitoterápicos brasileira: desafios e oportunidades. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 8, p. 2559-2569, ago. 2017. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232017002802559&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 jun. 2020.
<http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232017228.29422016>.

Istoe. Indígenas da Amazônia brasileira usam ervas medicinais contra o coronavírus, 19 mai. 2020. Disponível em: <https://istoe.com.br/indigenas-da-amazonia-brasileira-usam-ervas-medicinais-contra-o-coronavirus/>. Acesso em: 26 jun. 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Biodiversidade Brasileira**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-brasileira>. Acesso em: 20 jun. 2020.

ROCHA, F. A. G. et al. O uso terapêutico da flora na história mundial. **Holos (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte)**, Rio Grande do Norte, v. 1, Ano. 31, p.49-61, mar. 2015.

SÁ, Kellen Miranda et al. Avaliando o impacto da política brasileira de plantas medicinais e fitoterápicos na formação superior da área de saúde. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, p. 1106-1131, jul. 2018. ISSN 1982-5587. Disponível em:<<https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/11160>>. Acesso em: 26 jun. 2020.
doi:<https://doi.org/10.21723/riaee.v13.n3.2018.11160>.

SILVA, S. R.; BUITRÓN, X.; OLIVEIRA, L. H. de; MARTINS, M. V. M. **Plantas medicinais do Brasil: aspectos gerais sobre a legislação e comércio**. TRAFFIC America del Sur: IBAMA, 2001. TRAFFIC America del Sur: IBAMA, 2001, p. IX.

TAKAKI, E. Y.; MODESTO Jr, M. S.; FIGUEIREDO, L. H. M. Proteção intelectual e análise de mercado da biodiversidade brasileira. **Revista Ciências Agrárias**. Belém, n 48, p.143-159, jul./dez, 2007. Disponível em: <file:///C:/Users/nicol/Downloads/REVISTA48artigo11.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

Unidades de saúde de Itajaí começam a distribuir medicamento homeopático. Município de Itajaí, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://itajai.sc.gov.br/noticia/25090#.XvZFY2hKhPY>. Acesso em: 26 jun. 2020.

VARGAS, Xangai Gustavo et al. Produtos Brasileiros patenteados por estrangeiros: Biopirataria - Um estudo bibliográfico. **Intesa – Informativo Técnico do Semiárido**, Pombal, v. 9, n. 2, p.31-36, jun/dez 2015, Disponível em:<<https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/INTESA/article/view/3999/3672>>. Acesso em: 26 ju. 2020.

VEIGA JUNIOR, Valdir F.; PINTO, Angelo C.; MACIEL, Maria Aparecida M.. Plantas medicinais: cura segura? **Quím. Nova**, São Paulo, v. 28, n. 3, p. 519-528, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-40422005000300026&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 jun. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0100-40422005000300026>.

VELOSO, Carolina de Paula; LARROSA, Carina Rau Rivas. Biodiversidade brasileira como fonte de medicamentos fitoterápicos. PUC-Goiás: **7ª Mostra de Produção Científica da Pós-Graduação Lato Sensu da PUC Goiás**. ISSN: 2176-0705. 2012. Disponível em:<<http://www.cpgls.pucgoias.edu.br/7mostra/Apresentacao.html>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

COMPLEXO RIO MADEIRA: DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E CONDIÇÃO DE VIDA DA POPULAÇÃO DE PORTO VELHO

Denise Schmitt Siqueira Garcia¹

Jovanir Lopes Dettoni²

Úrsula Gonçalves Theodoro de Faria Souza³

INTRODUÇÃO

Após as segundas guerras mundiais o mundo viveu a realidade de um crescimento econômico que não estava preocupado com o cuidado com o meio ambiente, pois existia uma necessidade de 'aquecimento' da economia que estava devastada. Evidente que isso ocorreu também porque na época inexistia a preocupação com a proteção de recursos naturais eis que se acreditava que eles eram infinitos.

Nos anos sessenta a realidade era outra, pois nesse momento já foi possível perceber que os recursos naturais eram finitos e o ser humano precisaria se preocupar com essa utilização desenfreada. Nesse contexto, com o debate mundial do meio ambiente, que foi iniciado a partir da Primeira Conferência do Meio ambiente em 1972 houve a conscientização da necessidade de se pensar em desenvolvimento e não mais em crescimento, sendo que em 1987 com a publicação do Relatório de Brundtand que se apresentou o conceito de desenvolvimento sustentável demonstrando-se a importância e a extensão desse conceito.

Nessa realidade o presente artigo tem o condão de tratar de questões que envolvem o desenvolvimento sustentável e discorre a respeito da instauração do empreendimento do

¹ Doutora em Direito (Universidade de Alicante – Espanha), Itajaí (SC), Brasil. Mestre em *Derecho Ambiental y sostenibilidad* (Universidade de Alicante – Espanha). Mestre em Ciência Jurídica (Univali). Professora do Programa de Pós graduação stricto sensu em Ciência Jurídica nos cursos de Doutorado e Mestrado, de pós graduação lato sensu e da graduação, Coordenadora de Pós graduação lato sensu em Direito Processual Civil da Universidade do Vale do Itajaí – Univali. Advogada. E-mail: denisessg@hotmail.com

² Doutorando em Ciência Jurídica (Dinter Univali/FCR), Porto Velho (RO), Brasil. Mestre em Psicologia (Unir). Professor do Curso de Direito da Fundação Universidade Federal de Rondônia. E-mail: jovanir@unir.br

³ Doutoranda em Ciência Jurídica (Dinter Univali/FCR), Porto Velho (RO), Brasil. Mestre em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça (Unir/Emeron). Professora da Pós-Graduação em Direito para a Carreira da Magistratura (Emeron). Magistrada do Tribunal de Justiça de Rondônia. E-mail: ursulagtfs@gmail.com

Complexo Rio Madeira no município de Porto Velho, capital do estado de Rondônia, tendo por objetivo analisar, a partir de indicadores sociais, os impactos da implantação do Complexo Rio Madeira, em especial, aqueles atinentes ao desenvolvimento sustentável que afetam objetivamente a condição de vida da população de Porto Velho.

Para tanto, o artigo está dividido em quatro itens. No primeiro, trata de expor e relacionar conceitos e definições a respeito das expressões “condição de vida” e “desenvolvimento sustentável”. No segundo item é apresentado o projeto de integração de infraestrutura da América do Sul e o Plano de aceleração do crescimento. No terceiro, expõe a influência do Complexo Rio Madeira. Por último, analisa os impactos medidos por indicadores sociais de condição de vida da população de Porto Velho.

No plano metodológico, buscou-se na fase investigativa⁴ a utilização do método indutivo⁵, com aporte de teóricos que aprofundaram estudos em geopolítica regional, economia e desenvolvimento sustentável. Autores como Leff, Santos, Guillén-Salas, Jacobi e Sinisgalli foram essenciais na instrumentalização desta pesquisa bibliográfica⁶ para a confecção da revisão de literatura. Quanto à fase de tratamento de dados, foram adotadas as técnicas de referente⁷, conceito operacional⁸ e categoria⁹, de modo a contemplar o objetivo geral delineado.

1. CONDIÇÃO DE VIDA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Conhecer a essência de determinado objeto nem sempre é um procedimento rápido ou simples. Um pouco mais complexo ainda é descobrir o que existe de elemento essencial em determinado objeto para então poder conceituá-lo. Por sua vez, se os objetos pretendidos corresponderem a elementos culturais, a avaliação da observância dos elementos essenciais (sua essência) muito provavelmente estará fadada a novas interpretações e revisões ao longo do tempo.

⁴ “[...] momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido[...]. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica**. 10 ed. Florianópolis: OAB-SC editora, 2007. p. 101.

⁵ “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e coleccioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica**. p. 104.

⁶ “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica**. p. 239.

⁷ “[...] explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica**. p. 62.

⁸ “[...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias que expomos [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica**. p. 45.

⁹ “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma idéia.” PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica**. p. 31.

É justamente nesse contexto que se enquadram a busca pelo conceito de desenvolvimento sustentável.

Pode-se dizer que a amplitude da ideia delimitada pela expressão “desenvolvimento sustentável¹⁰” partiu de uma perspectiva nova¹¹ (ao menos para a época) voltada ao desenvolvimento regional, porém, com características não totalmente ligadas ao resultado do progresso depredatório. Isto implica numa revisão da abordagem do papel da humanidade (e não propriamente do homem) em contato com a ecologia (e não propriamente do meio ambiente¹²).

Culturalmente, a política de povoamento¹³ aplicada na região amazônica no início do último quartil do século passado implicava justamente em desmatar a floresta¹⁴ para se obter a posse da terra. A representação do progresso nas áreas interioranas brasileiras e não povoadas muitas vezes se servia de tratores e motosserras.

Passada essa fase de expansão, após uma maior conscientização ecológica, principalmente decorrente dos impactos da ECO92 e delimitação dos princípios ecológicos, a ideia de ecodesenvolvimento¹⁵ se tornou mais popular. Avançando ainda mais no tempo, os pilares do desenvolvimento sustentável passam a pavimentar a direção¹⁶ pela qual a sociedade contemporânea deve agir para reparar suas condutas nocivas e reestruturar a economia mundial¹⁷.

Diante da perspectiva de “*global goals*”¹⁸ já se permite, inclusive, haver interpretação da

¹⁰ Originada em 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em Estocolmo: “desenvolvimento sustentável é aquele capaz de suprir as necessidades dos seres humanos da atualidade, sem comprometer a capacidade do planeta para atender as futuras gerações”

¹¹ “[...] mesmo sendo vago e impreciso, favoreceu a incorporação da questão ambiental ao discurso oficial.” JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida **Governança ambiental e economia verde**. Ciência & Saúde Coletiva, 17(6):1469-1478, 2012. p.1475

¹² ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 9. ed.. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006

¹³ Programas governamentais como Polonoroeste e planaflores

¹⁴ “Uma das alternativas propostas no âmbito das convenções sobre o meio ambiente é o discurso do desenvolvimento sustentável que, por sua vez, deixa o meio ambiente em segundo plano” PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. **Desafios da sustentabilidade na era tecnológica**: (im)probabilidade comunicacional e seus impactos na saúde e meio ambiente. Itajaí: UNIVALI, 2017. p.48

¹⁵ “[...] está embutida na noção de renda, que é momento máximo que uma sociedade pode consumir em um ano e ainda continuar com a possibilidade de consumir o mesmo montante no ano seguinte - deixando intacta a correspondente capacidade de produzir e consumir. A capacidade de produzir, por sua vez, está relacionada à noção de capital, normalmente associado àquele construído pelo homem, que, na verdade, depende de duas outras formas de capital: o natural, fonte de matéria e energia e que também gera serviços ambientais, e o social, relacionado à qualidade das relações entre pessoas e grupos.” LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Vozes, 2001. p.311-312

¹⁶ “[...] nas diversas definições de desenvolvimento sustentável, três elementos estão sempre presentes: (a) a questão de escala sustentável da atividade econômica em relação aos mecanismos de suporte da vida; (a) a distribuição equitativa de recursos e oportunidades entre as gerações presentes e futuras; (c) e por fim, a alocação eficiente de recursos com adequada quantificação do capital natural.” JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida. **Governança ambiental e economia verde**. Ciência & Saúde Coletiva, 17(6):1469-1478, 2012. p.1475

¹⁷ Ocorrida em 2002 - Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo) – declaração política instituindo três pilares ao desenvolvimento sustentável: desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental

¹⁸ Consistente de 17 objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) no cumprimento da Agenda 2030, sendo eles, suscintamente:

existência de desenvolvimento negativo (decrecimento¹⁹) ou mesmo de se substituir a expressão “desenvolvimento sustentável” por já não ser mais condizente com a ideia derivada.

Todavia, para efeitos de conceito operacional neste artigo, será seguida a interpretação indicada por Leff:

O desenvolvimento sustentável colocou o ser humano no centro de seus objetivos, propondo entre suas metas a qualidade de vida e o desenvolvimento pleno de suas potencialidades. Isto mostra a necessidade de assegurar as condições mínimas de nutrição e de saúde para uma vida sadia, produtiva e prazerosa para todos.²⁰

Embora referida citação demonstre uma característica altamente antropocêntrica, sua finalidade está voltada a maximização da obtenção não egoística de melhores condições de vida em sociedade e satisfação pessoal.

Oportunamente, para simplificação da escolha do próximo conceito operacional, adotaremos a definição proposta por Guillén-Salas para a expressão qualidade de vida, a qual passa a ser compreendida “como o nível de satisfação dos indivíduos em relação de sua condição de vida, avaliada a partir do quadro particular de valores dos mesmos.”²¹ Neste sentido, a definição de qualidade de vida descreve o conceito de condição de vida:

[...] alude a uma distinção das duas dimensões que abrangem esse conceito, isto é: subjetivas e objetivas. As que se referem tanto à satisfação como à condição de vida do indivíduo, respectivamente. Portanto, onde a dimensão subjetiva relaciona-se com componentes imateriais próprios do imaginário do indivíduo. Por sua vez, a dimensão objetiva diz respeito aos elementos materiais presentes no contexto físico.²²

Ressalte-se, todavia, que o objetivo do presente artigo não versa diretamente a respeito da qualidade de vida, mas sim desenvolvimento sustentável²³ e condição de vida, razão pela qual não

Objetivo 1. Erradicação da pobreza; Objetivo 2. Fome zero e agricultura sustentável; Objetivo 3. Saúde e bem-estar, Objetivo 4. Educação de qualidade; Objetivo 5. Igualdade de gênero; Objetivo 6. Água potável e saneamento; Objetivo 7. Energia limpa e acessível; Objetivo 8. Trabalho decente e crescimento econômico; Objetivo 9. Indústria, inovação e infraestrutura; Objetivo 10. Redução das desigualdades; Objetivo 11. Cidades e comunidades sustentáveis; Objetivo 12. Produção e consumo sustentáveis; Objetivo 13. Ação contra a mudança global do clima; Objetivo 14. Vida na água; Objetivo 15. Vida terrestre; Objetivo 16. Paz, justiça e instituições eficazes; Objetivo 17. Parcerias e meios de implementação. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **17 objetivos para transformar nosso mundo**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em 21.01.2020

¹⁹ LATOUCHE, Serge. **Pequeno tratado do decrecimento sereno**. Tradução Claudia Berliner. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009

²⁰ LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Vozes, 2001. p.311-312

²¹ GUILLÉN-SALAS, Juan Carlos. Sistemas de indicadores de qualidade de vida: Análise da experiência de Belo Horizonte. [Dissertação em engenharia urbana] São Carlos: UFSCar, 2005. p.21

²² SILVA, Regina Chelly Pinheiro da. Qualidade de vida em Porto Velho, Rondônia: perspectivas do processo de desenvolvimento regional. 2013. [Tese em desenvolvimento regional] Belém: Universidade Federal do Pará, 2013. p.87

²³ “[...] o desafio atual para o desenvolvimento sustentável é entender a relação entre os aspectos econômico, ecológico, ambiental e cultural e sua aplicação com a melhor condição de vida de uma população” FIGUEIRA JÚNIOR, Aylton; FERREIRA, Maria Beatriz Rocha. Qualidade de vida e desenvolvimento sustentável mundial: perspectivas para a sobrevivência. **Revista Brasileira de Ciências da Saúde**, ano III, no 7, jan/mar 2006 p.82-91 p.85

há necessidade de embate conceitual com a interpretação da Organização Mundial de Saúde²⁴ (OMS).

Feito isso, torna-se perfeitamente compreensível o liame existente entre os conceitos de desenvolvimento sustentável (o qual possui como meta a qualidade de vida), qualidade de vida (envolta na tríade: valores, condição de vida, satisfação) e condição de vida (dimensão objetiva).

Assim, devidamente delimitados os conceitos operacionais aqui tratados, passemos a apresentação dos mecanismos estatais que possibilitaram a instalação das usinas hidrelétricas (UH) do Complexo do Madeira.

2. PROJETO DE INTEGRAÇÃO DE INFRAESTRUTURA DA AMÉRICA DO SUL E PLANO DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

A ideia de desenvolvimento sustentável, no contexto transnacional²⁵ da América Latina, bem como internamente em seus países, infere necessariamente na eliminação ou, pelo menos, uma redução considerável das desigualdades socioeconômicas, assegurando-se que tal procedimento não decorra em comprometimento ambiental ao futuro. Assim, incentivar a integração de regiões economicamente menos favorecidas a outras, com maiores estruturas, possibilitaria a redução das assimetrias entre elas existentes, bem como possibilitaria, de modo geral, o avanço na qualidade de vida daquelas populações.

Nessa perspectiva, em 2000, priorizando-se a integração dos países sul-americanos, os presidentes de cada um dos doze países que compõem a América do Sul se reuniram em Brasília para, de modo coordenado, através de agenda comum, elaborar um mecanismo cosmopolita²⁶ de ações, o qual passou a ser denominado Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)

Especificamente, o objetivo da IIRSA, como projeto multi-setorial, consiste em desenvolver e integrar o transporte, a energia e a infraestrutura de telecomunicações dos doze países sul-

²⁴ “Qualidade de vida é a percepção do indivíduo de sua inserção na vida, no contexto da cultura e sistemas de valores nos quais ele vive e em relação aos seus objetivos, expectativas, padrões e preocupações”

²⁵ CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade**: democracia, direito e estado no século XXI. Emanuela Cristina Andrade Lacerda (org.). Itajaí: Univali, 2014.

²⁶ “Cosmopolitismo (organizações transnacionais na defesa de interesse percebidos como comuns e na possibilidade de interação transnacional criadas pelo sistema mundial entre Estados-nação, regiões, classes ou grupos sociais, ex. organizações mundiais de trabalhadores, redes internacionais de assistência jurídica alternativa, organizações transnacionais de Direitos Humanos)” SANTOS, Boaventura de Souza. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 48, jun. 1997. Disponível em: http://www.boaventuradesousa.santos.pt/media/pdfs/Concepcao_multicultural_direitos_humanos_RCCS48.PDF. Acesso em: 19 out. 2018., p. 18).

americanos, criando áreas estratégicas em regiões interioranas com baixo índice populacional, mas que se constituiriam em importantes reservas de matéria-prima e biodiversidade, por meio de dez eixos de integração, sendo que, destes dez, sete envolvem o território brasileiro: Eixo Interoceânico de Capricórnio, Eixo do Amazonas, Eixo Interoceânico Central, Eixo Mercosul-Chile, Eixo Peru-Bolívia-Brasil, Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, Eixo do Escudo Guiano, tal como demonstrado na figura 1.

Figura 1 Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA



Fonte: IIRSA²⁷

Todavia, ainda que atualmente o município de Porto Velho tenha sido inserido tanto em projetos do Eixo do Amazonas²⁸, quanto do Eixo Brasil-Peru-Bolívia, apenas um grupo de projetos deste último eixo se refere ao complexo Rio Madeira, objeto deste artigo.

O Eixo Brasil-Peru-Bolívia foi considerado um dos mais estratégicos²⁹ da IIRSA pela facilitação do acesso às potencialidades e riquezas naturais da região amazônica, procedendo à integração física das comunicações e da energia, aproximando os mercados intra-amazônicos, além do acesso ao Pacífico e ao Atlântico, transversalmente. Esse eixo é composto por três grupos de projetos: G1 - Corredor Porto Velho - Rio Branco - Assis - Puerto Maldonado - Cusco / Juliaca - Puertos Del Pacífico

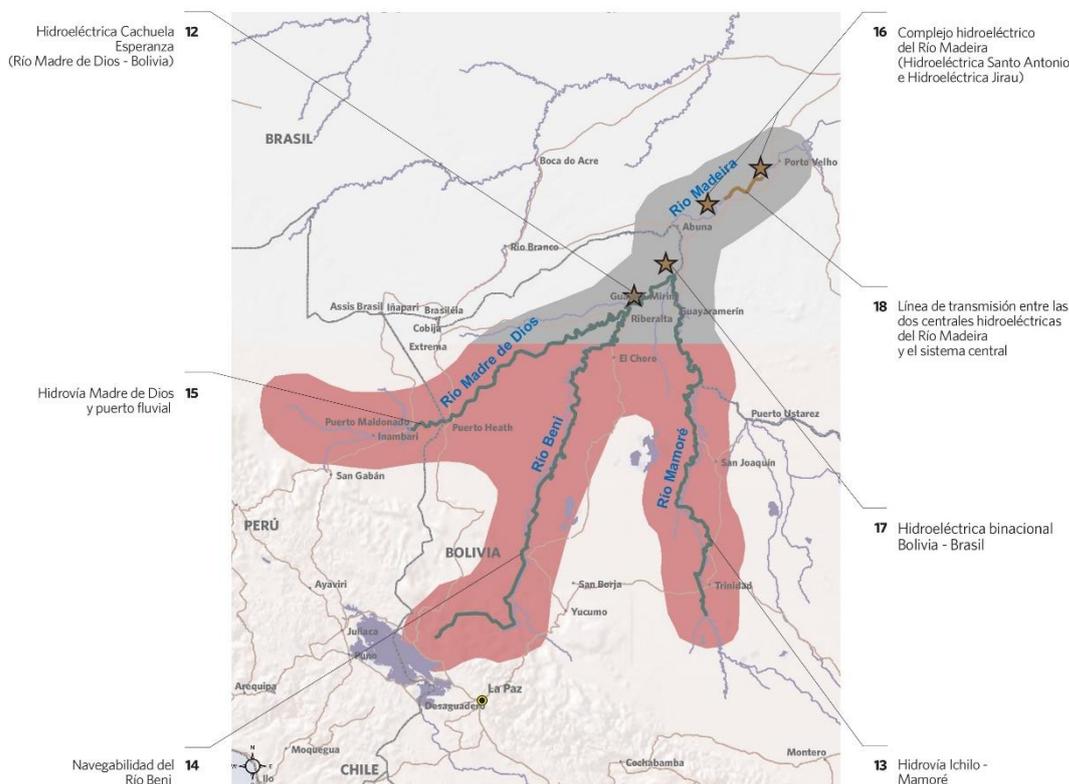
²⁷ UNASUL **Mapas** Disponível em http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_anexo2_projetos_api_mapas_port.pdf. Acesso em 3 fev. 2020

²⁸ Projeto denominado ferrovia de integração centro-oeste fase II (Lucas do Rio Verde-Porto Velho), em fase de pré-execução.

²⁹ CECEÑA, Ana Esther, AGUILAR, Paula, MOTTO, Carlos. **Territorialidad de la dominación: Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana** (IIRSA). Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, 2007. 60 p

(investimento estimado de US\$ 2.933.863.484); G2 - Corredor Rio Branco - Cobija - Riberalta - Yucumo - La Paz (investimento estimado de US\$ 1.482.387.638); G3 - Corredor fluvial Madeira - Madre de Dios - Beni (investimento estimado de US\$ 28.232.000.000). Este último grupo pode ser visto na figura 2.

Figura 2 - Eixo Peru-Brasil-Bolívia, - Grupo 3: Corredor fluvial Madeira - Madre de Dios - Beni



Fonte: Geosur³⁰

Justamente neste último grupo do eixo Brasil-Peru-Bolívia, composto atualmente por sete projetos de integração é que se encontra o projeto “Complexo hidrelétrico do Rio Madeira (UH Santo Antônio e UH Jirau)”, sob o código PBB16 na IIRSA.

Todavia, a ideia original do grupo 3 tinha como projeto âncora³¹ a navegação pelo Rio Madeira, de Porto Velho (Brasil) até Guayaramerin (Bolívia)³², oportunizando a melhoria da navegabilidade e com isso o escoamento de produtos diretamente por meio do transporte fluvial.

³⁰ RED GEOESPACIAL DE AMÉRICA DEL SUR (GEOSUR). IIRSA Disponível em: https://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/g3_pbb.jpg. Acesso em: 14 Mar 2020

³¹ Entendido como “Projeto que outorga sentido à formação do grupo e viabiliza as sinergias. Isto é, possui poder catalítico - sinérgico para justificar a conformação de um grupo em torno dele. Não é necessariamente um projeto de maior porte, porém, ele é identificado como o gargalo ou o elo faltante da rede de infraestrutura que impede o aproveitamento ótimo dos efeitos combinados do grupo de projetos endereço vício do desenvolvimento econômico e social” UNASUL COSIPLAN Disponível em: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=334&x=9&idioma=PO# Acesso em: 14 Mar 2020

³² UNASUL COSIPLAN Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb04_01_completo.pdf Acesso em 12 Mar. 2020 (p.174)

Neste grupo ainda há previsão para construção de mais duas usinas, constando que uma delas será localizada exclusivamente em território boliviano enquanto a outra será binacional, entre Brasil e Bolívia.

Paralelamente, em âmbito interno, o Governo Federal do Brasil, em 2007, estabeleceu o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) visando à implantação de projetos de infraestrutura para o crescimento da economia (Decreto n. 6.025, de 27 de janeiro de 2007³³), e dentre as várias medidas, a construção de diversas usinas hidrelétricas para ampliação da geração de energia, inclusive duas delas no Rio Madeira, em Rondônia, ante a urgência de tornar o Brasil autossuficiente em geração de energia elétrica.

No mês de maio do ano seguinte é criada a União das Nações Sul-americanas (UNASUL). Na sequência, em agosto de 2009, através de uma Reunião Ordinária do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, é constituído o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL (COSIPLAN)³⁴. Em 2011, o COSIPLAN incorpora as atividades da IIRSA de modo a reforçar sua atuação política, revisar e elaborar planos de ações, bem como obter recursos para executar sua agenda de projetos prioritários de integração (API). No ano seguinte, os projetos de infraestrutura foram inseridos ao Plano de Ação Estratégico (PAE) para o período 2012-2022³⁵,

Concomitantemente, em 2012, o Governo brasileiro optou pelo cancelamento do projeto de uma terceira usina hidrelétrica no Rio Madeira, desta vez no município de Nova Mamoré, bem como não inseriu em seu plano plurianual a construção de eclusas (muito embora a área destinada a construção das mesmas, ao lado das usinas, ainda permaneça reservada) nas duas hidrelétricas do complexo Rio Madeira, uma vez que Santo Antônio já havia iniciado seu funcionamento no final do ano anterior.

3. COMPLEXO RIO MADEIRA E SUA INFLUÊNCIA

Para melhor contextualizar a localização do complexo rio Madeira e a influência da realização do projeto de infraestrutura no âmbito regional em que se situa, convém referenciar o rio em que

³³ BRASIL, Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **O que é o PAC?** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento/visao-geral/o-que-e-o-pac>. Acesso em: 23 de janeiro de 2020.

³⁴ UNASUL, Cosiplan. **História** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rc_brasilia11_acuerdo1_pae.pdf. Acesso em: 12 de fevereiro de 2020

³⁵ UNASUL, Cosiplan. **Plano de ação estratégico**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/II_COSIPLAN_2011_PAE_port_final.pdf Acesso em: 12 de fevereiro de 2020

aludido empreendimento foi inserido.

O rio Madeira é formado pela junção dos rios Beni e Mamoré (ambos oriundos da cordilheira dos Andes) e percorre o estado de Rondônia na vertente sudoeste ao norte, desaguardo no rio Amazonas. Além de extenso (medida total de 3240 km) tem grande volume de água. Sua vazão média é de 17.686 metros cúbicos por segundo, ficando só atrás do rio Amazonas. Entretanto, no período de cheia seu volume de água aumenta consideravelmente, atingindo 40 mil metros cúbicos por segundo, fato que ocorre geralmente entre os meses de novembro a abril.

A bacia do Madeira é constituída por ele e mais de noventa afluentes, que estende por diversos estados brasileiros como: Mato Grosso, Amazonas e Acre. Sua área é de 1244. 500 km quadrados. Entretanto, sua nascente é proveniente da Cordilheira dos Andes. Seu nome é devido justamente pela característica de transportar grande parte dos sedimentos da bacia amazônica³⁶, além de drenar uma das regiões de maior diversidade física e biológica, compartilhada por três países: o Brasil, Bolívia e Peru. Recebe as águas dos rios Madre de Dios (Peru e Bolívia), Beni (La Paz e Beni) e Mamoré (Cochabamba, Potosí, Santa Cruz e Beni).

Ao longo do rio Madeira foram se formando grupos populacionais que deram origem ao surgimento do estado de Rondônia, desde a época em que o leito fluvial serviu para o transporte dos materiais na construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré e nos ciclos da borracha³⁷. Portanto, é inquestionável o valor histórico desse rio para o estado.

Por sua vez, a construção das duas usinas hidrelétricas no curso do rio Madeira (Santo Antônio e Jirau) custaram o total de U\$ 18.209.000.000,00 e juntas possibilitam ultrapassar a capacidade de 4.600 MW médios de eletricidade para o Brasil, através do sistema interligado de energia. Ambas as usinas foram construídas no município de Porto Velho, ficando UH Santo Antônio a 7km da zona urbana, enquanto UH Jirau está disposta logo em seguida, ao final do reservatório da primeira usina, como pode ser observado na figura 3.

³⁶ COMEGNA, Maria Angela. Conflitos ambientais na amazônia boliviana: IIRSA e CIDOB. **Revista da ANPEGE**. 7. 2011. p.155-164. Disponível em <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/6546>. Acesso em 18 Fev 2020

³⁷ TEIXEIRA, Marco Antônio Domingues. O Rio e os tempos: reflexões sobre a colonização e as questões ambientais do Vale do Madeira entre os séculos XVII e XXI. **Saber Científico**, Porto Velho, v. 1, n. 2, p. 223-295, jul. 2008. Disponível em: <http://revista.saolucas.edu.br/index.php/resc/article/view/51>. Acesso em: 16 Nov 2019.

Figura 3 - Mapa das Usinas Hidrelétricas do estado de Rondônia



Fonte: IBGE, ANA, ANEEL (elaborado por Luís Augusto Pereira Lima)

A geração de eletricidade a partir das primeiras turbinas do tipo bulbo começou em dezembro de 2011 na usina de Santo Antônio e em setembro de 2013 na hidrelétrica de Jirau. Contudo, as obras foram concluídas apenas no final de 2016. Conforme dados divulgados pela IIRSA³⁸, a usina de Santo Antônio já passa a contar com 3.568 MW de capacidade instalada enquanto UH Jirau possui 3.750 MW.

Entretanto, convém ressaltar que houve intenso debate e divergência durante a campanha para implantação do Complexo Rio Madeira, sendo que o início das audiências públicas foi antecedido por intensas negociações tanto no plano burocrático (ambiental e jurídico), quanto pelo Governo e Setor Privado (criação de consórcios), bem como entre o Governo e os Movimentos Sociais³⁹. Argumentos e mobilizações foram manifestados por ambos os lados (favorável ou desfavoravelmente) à implantação das usinas hidrelétricas, em que resultara na concessão da licença prévia Nº 251/2007 para as duas usinas hidrelétricas do Rio Madeira, em 2007, com o

³⁸ UNASUL **Proyectos** Disponível em: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=334 &x=9 &idioma=PO#. Acesso em 12 Mar. 2020

³⁹ AMORIM, Sônia Naves; OLIVEIRA, Amâncio Jorge; VEIGA, João Paulo Cândia; ONUKI, Janina. O licenciamento ambiental para hidrelétricas do Rio Madeira (Santo Antônio e Jirau). **Casoteca de gestão pública**. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/294/7/O%20licenciamento%20ambiental%20para%20hidrel%C3%A9tricas%20do%20Rio%20Madeira%20%28Santo%20Ant%C3%B4nio%20e%20Jirau%29.pdf>. Acesso em 12 de fevereiro de 2020.

estabelecimento de 33 condicionantes. Dentre as condicionantes, especificamente observou-se a previsão de minoração dos efeitos deletérios às populações que seriam atingidas, conforme se segue:

2.25 - Considerar, no Programa de Compensação Social, medidas de apoio aos assentamentos de reforma agrária, agricultores familiares e comunidades ribeirinhas na área de influência do empreendimento, visando o desenvolvimento de atividades ambientalmente sustentáveis.⁴⁰

Em virtude do nível da água previsto nos reservatórios, casas, famílias, ruas e até mesmo vilas inteiras tiveram que ser evacuadas ou transferidas. Ao iniciar a construção das usinas hidrelétricas no rio Madeira houve uma migração intensa e imediata para o município de Porto Velho, o qual se viu com um quantitativo de pessoas de modo desproporcional à procura de residências, escolas, transporte público, segurança, saúde e saneamento.⁴¹ Com a perspectiva do aumento de oportunidade de trabalho, que incide na melhoria das condições de vida da população e sonhos de ganhos duradouros, a sujeição aos impactos negativos foi admitida com sabor amenizado.

Chegou-se a estimar⁴² uma migração aproximada de 100.000 pessoas para a região do Eixo, e, pelo estudo de impacto ambiental (EIA⁴³) das hidrelétricas do Madeira, cerca de 3.000 pessoas seriam forçadas a sair de suas casas.

Com a implantação do complexo, além das pessoas diretamente atingidas, cujo levantamento do quantitativo populacional ficou sob a responsabilidade dos empreendimentos hidrelétricos, viram-se também diretamente afetadas aquelas comunidades que possuíam atividades econômicas tradicionais, as quais não foram devidamente mensuradas, sobretudo pelo impacto ao modo e sistema de vida tradicional e cultural, a forma como se mantém e sobrevivem em seus territórios e o vínculo estreito das populações tradicionais ao seu território.

⁴⁰ BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Empreendimentos do Rio Madeira recebem licença prévia do Ibama**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/4219-empreendimentos-do-rio-madeira-recebem-licenca-previa-do-ibama>. Acesso em 08 de fevereiro de 2020

⁴¹ COMEGNA, Maria Angela. Conflitos ambientais na amazônia boliviana: IIRSA e CIDOB. **Revista da ANPEGE**. 7. 2011. p.155-164. Disponível em <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/6546>. Acesso em 18 Feb 2020

⁴² PCE (Projetos e Consultorias de Engenharia, Ltda.), FURNAS (Furnas Centrais Elétricas, S.A.) & CNO (Construtora Noberto Odebrecht, S.A.). 2004. **Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira: Estudos de Viabilidade do AHE Jirau**. Processo Nº PJ-0519-V1-00-RL-0001), PCE, FURNAS, CNO, Rio de Janeiro, RJ

⁴³ FURNAS, CNO & Leme Engenharia. 2006. EIA- **Estudo de Impacto Ambiental Aproveitamentos Hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau**, Rio Madeira-RO. Tomo E. Complementação e Adequação às Solicitações do IBAMA. Atendimento ao Ofício No. 135/2006 de 24/02/06. 6315- RT-G90-002, Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FURNAS Centrais Elétricas S.A, Construtora Noberto Odebrecht, S.A. (CNO), Leme Engenharia. 3 Vols. Disponível em: http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/Dossie/Mad/BARRAGENS%20DO%20RIO%20MADEIRA.htm. Acesso em:06 Jan 2020

4. INDICADORES SOCIAIS DE DESENVOLVIMENTO

Ao tratarmos de impactos do desenvolvimento na condição de vida relativos a um determinado local, por opção metodológica capaz de abranger indistintamente os municípios da capital do estado de Rondônia, mediante revisão de literatura, fez-se necessária a busca de indicadores sociais, isto é, variáveis que possam ser medidas de modo a proporcionar de modo analítico um escalonamento “em termos operacionais às dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente”⁴⁴.

Alguns dos instrumentos mais comuns usados para analisar impactos nas condições de vida através de aferição nos indicadores sociais são os índices de Gini e o índice de desenvolvimento humano (IDH).

O índice de Gini é atualmente um dos índices mais relevantes para analisar a diferença econômica da desigualdade social, isto é, atestar o grau de concentração de renda. Este instrumento varia do zero a um, sendo zero a representação da não desigualdade, enquanto que a total diferença social é expressa pelo valor um.

Nesse sentido, a renda média do portovelhense pode ser vista na tabela 1

Tabela 1 - Renda, Pobreza e Desigualdade - Município de Porto Velho/RO

ÍNDICE GINI	1991	2000	2010
Renda per capita	486,43	613,61	929,19
% de extremamente pobres	8,40	7,81	2,64
% de pobres	26,09	23,05	7,95
Índice de Gini	0,58	0,61	0,56

Fonte: PNUD, Ipea e FJP

Nota-se que embora a renda per capita tenha assumido sempre uma variação em elevação, tanto que em 1991 era de R\$ 486,43, subindo para R\$ 613,61 em 2000 e finalmente em 2010 atingindo o montante de R\$ 929,19, o que simularia uma melhora das condições de vida da sociedade. Entretanto, ela não se sustenta isoladamente nestes dados devido à má distribuição da

⁴⁴ JANNUZZI, Paulo de Martino **Indicadores socioeconômicos na gestão pública** 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014. p.20

renda demonstrada em Gini.

Através do índice Gini é possível estabelecer que os dados municipais indicam elevação da pobreza entre 1991 a 2000, variando de 0,58 a 0,61, decrescendo no último decênio de 2000 a 2010, quando marca 0,56%. Paralelamente, quanto aos pobres, ficou evidente que nos últimos dois decênios houve um decréscimo da pobreza passando de 26,01% em 1991 para 7,95% em 2010. Maiores avanços ainda são visualizados no indicador social da parcela de habitantes extremamente pobres dentro do município. Ressalta-se o decréscimo ocorrido desde 1991 (8,4%), passando por 2000 (7,81%) até 2010, onde atinge a marca de 2,64%.

Por falta de dados mais atualizados para a confecção deste índice isoladamente, apenas se constata que durante a instauração do complexo do Madeira a desigualdade social em Porto Velho diminuiu. Entretanto, para título de comparação, em 2017, o índice de Gini para todo o estado de Rondônia foi de 0,456, situação que permite ventilar, ainda que dedutivamente, a plausibilidade de uma redução das desigualdades sociais e, conseqüentemente, melhoria das condições de vida também para a capital do referido estado.

Outra maneira também bastante convencional de se mensurar as condições de vida e sua satisfação é através do índice de desenvolvimento humano (IDH). Tal índice foi criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no intuito de agregar ao contexto objetivo da qualidade de vida critérios econômicos (renda), culturais e sociais (saúde e educação).

O IDH se baseia na noção de capacidades, isto é, tudo aquilo que uma pessoa está apta a realizar ou fazer. Nesse sentido, o desenvolvimento humano teria, como significado mais amplo, a expansão não apenas da riqueza, mas da potencialidade dos indivíduos de serem responsáveis por atividades e processos mais valiosos e valorizados⁴⁵

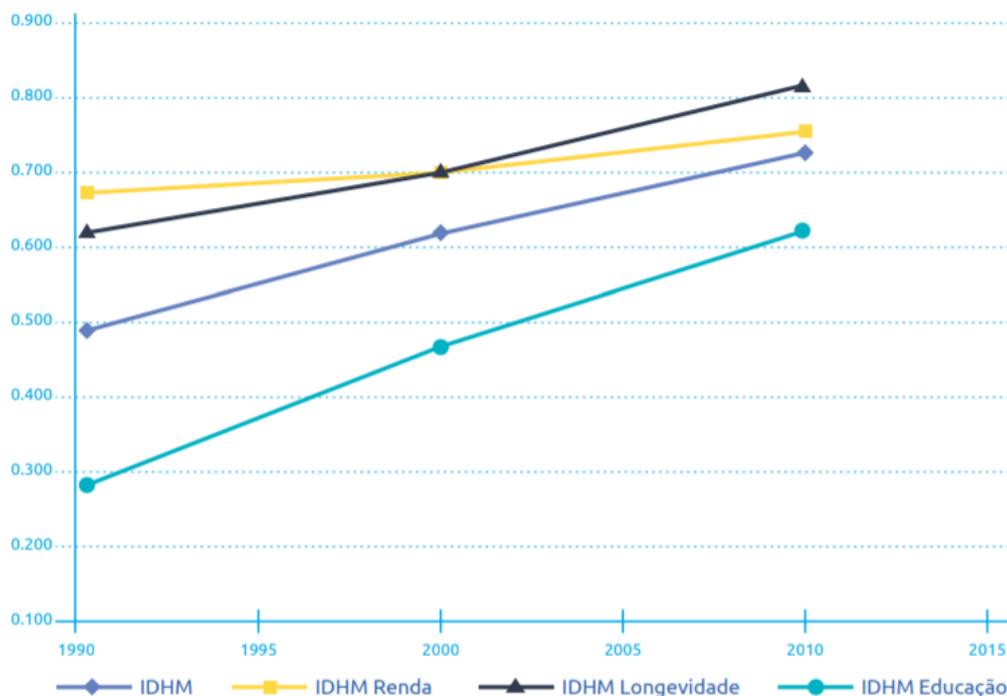
O IDH também resulta em um valor compreendido entre 0 e 1, contudo, diferente do índice de Gini, desta vez quanto mais próximo do 1, maior é o nível do desenvolvimento do indicador que está sendo medido.

Ao observar o Atlas de Desenvolvimento Humano, no âmbito do perfil e município⁴⁶, Porto Velho apresenta o seguinte comparativo de índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM):

⁴⁵MINAYO, Maria Cecília de Souza; HARTZ, Zulmira Maria de Araújo; BUSS, Paulo Marchiori. Qualidade de vida e saúde: um debate necessário. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. 2000, vol.5, n.1, pp.7-18. p.10.

⁴⁶BRASIL. Atlas Brasil. **Perfil** Disponível em http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/porto-velho_ro. Acesso em 03 Mar 2020

Figura 4 - - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Porto Velho-1991-2000-2010



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Elaborado por: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão/Departamento de Pesquisa, Estatística e Indicadores-2017

Isolando-se cada um dos componentes do IDHM é possível ressaltar qual dos grupos de condições de vida alcançou maiores índices de pontuação.

Tabela 2 - IDHM Comparativo: renda, longevidade e educação

DATA	RENDA	LONGEVIDADE	EDUCAÇÃO	IDHM
1991	0,660	0,633	0,290	0,495
2000	0,697	0,704	0,469	0,613
2010	0,764	0,819	0,638	0,736

Fonte: IBGE⁴⁷

Assim, embora isoladamente o indicador de longevidade tenha sido aquele com mais elevada pontuação (0,819), é o aumento do grau de educação que proporcionalmente mais tem favorecido na melhoria do cálculo para o índice de desenvolvimento humano para a capital do estado de Rondônia.

⁴⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2010. Disponível em <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopseporsetores/?nivel=st>. Acesso em 4 fev. 2020

Todavia, conforme o IDHM mais recente, através do “Ranking IDHM Municípios”⁴⁸, pode-se observar que o município de Porto Velho consta apenas na posição nacional de número 876 dentre os 5565 municípios existentes no território brasileiro. Como visto acima, Porto Velho possuía um IDHM de 0,736 (em 2010), situação que já o coloca em alto grau de desenvolvimento se comparado à média nacional para o mesmo ano, que é de 0,699

Oportunamente, convém mencionar que o município de Porto Velho possui extensão territorial de 34.090,954 Km², e conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴⁹, seu quantitativo populacional saltara de 369.345 habitantes (em 2007), subindo para 428.527 (em 2010), 519.531 (em 2016), com estimativa de atingir 529.544 habitantes em 2019.⁵⁰

Além dos índices de Gini e IDH, também é possível constatar impactos nas condições de vida através de indicadores isolados.

O produto interno bruto (PIB) de Porto Velho somava 9.094 milhões de reais em 2010. Entretanto, baseando-se na participação percentual do PIB de Rondônia (dos anos anteriores), a Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG) estimou que, em 2016, o referido município atinja o patamar de 12.676 milhões de reais.

Quanto à arrecadação municipal, o montante total de receita obtida passou de R\$ 469.180.000,00 (em 2008) para R\$ 1.361.468.240,00 (em 2016)⁵¹.

O total de despesa pública municipal, por habitante passou de R\$ 261,34 (em 2010) para R\$ 527,91 (em 2015)⁵². Já o número de matrícula nos anos iniciais do ensino fundamental (compreendido entre o primeiro e o quinto ano) na rede municipal passou de 23.441 (em 2010) para 30.592 (em 2015)⁵³.

⁴⁸ Para efeitos comparativos, o município de São Caetano do Sul atingiu o maior grau de IDHM (0,862) enquanto o município de Melgaço obteve o menor índice nacional, alcançando apenas 0,418. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Ranking IDHM Municípios 2010** Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html> Acesso em 4 fev. 2020

⁴⁹ Em 2007, 63.426 habitantes residiam em zonas rurais ou distritos de Porto Velho. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/porto-velho/panorama>. Acesso em 11 Mar 2020

⁵⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e estados**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ro/porto-velho.html>. Acesso em: 06 Jan 2020

⁵¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e estados**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ro/porto-velho.html>. Acesso em: 06 Jan 2020

⁵² PORTO VELHO. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Anuário estatístico do município de Porto Velho 2010/2016**. Disponível em: <https://sempog.portovelho.ro.gov.br/uploads/arquivos/2017/12/25051/1536239871af-ag-porto-velho-anuario-digitaloutput.pdf> p.44 Acesso em: 06 Jan 2020

⁵³ BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **QEDu**. Disponível em: https://www.qedu.org.br/cidade/4498-porto-velho/censo-escolar?year=2015&dependence=0&localization=0&education_stage=0&item=. Acesso em 03 Mar 2020

A taxa de distorção relativa à idade/série aos alunos matriculados na área rural, em escola do ensino fundamental também obteve perceptível melhora, passando de 35,9 (em 2012) para 28,0 (em 2016). Contudo, deve-se salientar que esta distorção ainda se encontra acima da média nacional (de 27,5), fato que deve ser considerado como negativo à qualidade. Por sua vez, o mesmo indicador aplicado na área urbana apresenta satisfatória queda, de 22,1 (em 2012), para 15,7 (em 2016), principalmente tendo-se em vista que a média nacional para esta distorção está no patamar de 19,6

No que diz respeito à taxa de natalidade em Porto Velho, esta passou de 8.089 nascimentos, em 2010, para 9.093, em 2015⁵⁴. Por sua vez, o número de mortalidade nos respectivos anos passou de 2.205 para 2.271.

Outro indicador relevante demonstra a taxa de urbanização municipal. Em 2000, os moradores da zona urbana representavam 81,79% da população total, ao passo que essa proporção atingiu 91,18% em 2010. Isso implica em dizer que, em 2010, o número de habitantes que residiam fora da zona urbana municipal era de 37.794.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto de Integração de Infraestrutura da América do Sul, no eixo Peru-Brasil-Bolívia, tinha por escopo principal em sua origem, quanto ao Rio Madeira, estabelecer um corredor fluvial impulsionado pela construção de centrais hidrelétricas e eclusas ao longo do Rio Madeira, para oportunizar a ligação da Amazônia ao Oceano Pacífico. Embora as eclusas não tenham saído do papel, promoveu-se a construção do Complexo Hidrelétrico Rio Madeira, na qual foram instaladas UH Jirau e UH Santo Antônio, ambas em Porto Velho, onde o governo federal do Brasil investiu massivamente para a geração de energia, com o objetivo de se utilizar de tal recurso para o desenvolvimento das fronteiras industriais, de forma que a mesma proporcionasse melhores condições de vida a uma parcela da população brasileira.

Muito embora o planejamento para autossuficiência energética do Brasil tenha propagado a implantação de usinas hidrelétricas como fonte de energia limpa e sustentável, ainda não é certo que a implantação do Complexo Rio Madeira resulte em processo sustentável, uma vez que a mesma ocorreu sem os estudos prévios necessários para a análise socioambiental dos impactos,

⁵⁴ PORTO VELHO. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Anuário estatístico do município de Porto Velho 2010/2016**. Disponível em: <https://sempog.portovelho.ro.gov.br/uploads/arquivos/2017/12/25051/1536239871af-ag-porto-velho-anuario-digitaloutput.pdf> p.44 Acesso em:06 Jan 2020

numa lógica desenvolvimentista prevista no PAC do Governo Federal, até porque sua elaboração ocorrera antes de que os objetivos do desenvolvimento sustentável tenham sido instituídos pela ONU. Isto nos remete, portanto, à conclusão de que a compreensão de desenvolvimento sustentável atualmente aplicada seja diversa daquela existente do início deste século.

Vale ressaltar que, a título de incentivo a futuras pesquisas científicas, por não ter sido objetivo deste artigo a análise de estratos isolados ou individualização de microrregiões deste município, os valores obtidos nos indicadores sociais aqui expressos não refutam a possibilidade de discrepâncias a estratos minoritários, ao passo que os resultados aqui apresentados foram lidos por sua totalidade.

Assim, quanto aos indicadores sociais, analisada sua aplicação de modo uniforme no contexto municipal, se os compararmos com momentos anteriores à criação do Complexo Rio Madeira, estes demonstram expressamente que houve uma elevação dos níveis de condição de vida dos portovelhenses, tais como: aumento do PIB, elevação do IDH (em longevidade, instrução escolar e renda), redução da taxa de distorção educacional e baixa do número de mortalidade.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Sônia Naves; OLIVEIRA, Amâncio Jorge; VEIGA, João Paulo Cândia; ONUKI, Janina. O licenciamento ambiental para hidrelétricas do Rio Madeira (Santo Antônio e Jirau). **Casoteca de gestão pública**. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/294/7/O%20licenciamento%20ambiental%20para%20hidrel%C3%A9tricas%20do%20Rio%20Madeira%20%28Santo%20Ant%C3%B4nio%20e%20Jirau%29.pdf>. Acesso em 12 de fevereiro de 2020.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 9. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006

BRASIL, Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **O que é o PAC?** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/pac-rograma-de-aceleracao-do-crescimento/visao-geral/o-que-e-o-pac>. Acesso em: 23 de janeiro de 2020.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Empreendimentos do Rio Madeira recebem licença prévia do Ibama**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/4219-empreendimentos-do-rio-madeira-recebem-licenca-previa-do-ibama>. Acesso em 08 de fevereiro de 2020

BRASIL. Atlas Brasil. **Perfil** Disponível em http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/porto-

velho_ro. Acesso em 03 Mar 2020

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **QEDu**. Disponível em: https://www.qedu.org.br/cidade/4498-porto-velho/censo-escolar?year=2015&dependence=0&localization=0&education_stage=0&item=. Acesso em 03 Mar 2020

CECEÑA, Ana Esther, AGUILAR, Paula, MOTTO, Carlos. **Territorialidad de la dominación: Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)**. Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, 2007.

COMEGNA, Maria Angela. Conflitos ambientais na amazônia boliviana: IIRSA e CIDOB. **Revista da ANPEGE**. 7. 2011. p.155-164. Disponível em <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/6546>. Acesso em 18 Fev 2020

CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade: democracia, direito e estado no século XXI**. Emanuela Cristina Andrade Lacerda (org.). Itajaí: Univali, 2014.

FIGUEIRA JÚNIOR, Aylton; FERREIRA, Maria Beatriz Rocha. Qualidade de vida e desenvolvimento sustentável mundial: perspectivas para a sobrevivência. **Revista Brasileira de Ciências da Saúde**, ano III, no 7, jan/mar 2006 p.82-91

FURNAS, CNO & Leme Engenharia. 2006. EIA- **Estudo de Impacto Ambiental Aproveitamentos Hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau**, Rio Madeira-RO. Tomo E. Complementação e Adequação às Solicitações do IBAMA. Atendimento ao Ofício No. 135/2006 de 24/02/06. 6315- RT-G90-002, Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FURNAS Centrais Elétricas S.A, Construtora Noberto Odebrecht, S.A. (CNO), Leme Engenharia. 3 Vols. Disponível em: http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/Dossie/Mad/BARRAGENS%20DO%20RIO%20MADEIRA.htm. Acesso em:06 Jan 2020

GUILLÉN-SALAS, Juan Carlos. Sistemas de indicadores de qualidade de vida: Análise da experiência de Belo Horizonte. [**Dissertação** em engenharia urbana] São Carlos: UFSCar, 2005. p.21

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo** 2010. Disponível em <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopseporsetores/?nivel=st>. Acesso em 4 fev. 2020

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e estados**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ro/porto-velho.html>. Acesso em:06 Jan 2020

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/porto-velho/panorama>. Acesso em 11 Mar 2020

JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida **Governança ambiental e economia verde**. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(6):1469-1478, 2012. p.1475

JANNUZZI, Paulo de Martino **Indicadores socioeconômicos na gestão pública** 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES : UAB, 2014. p.20

LATOUCHE, Serge. **Pequeno tratado do decrescimento sereno**. Tradução Claudia Berliner. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Vozes, 2001. p.311-312

MINAYO, Maria Cecília de Souza; HARTZ, Zulmira Maria de Araújo; BUSS, Paulo Marchiori. Qualidade de vida e saúde: um debate necessário. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. 2000, vol.5, n.1, pp.7-18. p.10.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **17 objetivos para transformar nosso mundo**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em 21.01.2020

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Ranking IDHM Municípios 2010** Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html> Acesso em 4 fev. 2020

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Índice de Desenvolvimento Humano**. [relatório]. 2006.

PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica**. 10 ed. Florianópolis: OAB-SC editora, 2007. p. 101.

PCE (Projetos e Consultorias de Engenharia, Ltda.), FURNAS (Furnas Centrais Elétricas, S.A.) & CNO (Construtora Noberto Odebrecht, S.A.). 2004. **Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira: Estudos de Viabilidade do AHE Jirau**. Processo Nº PJ-0519-V1-00-RL-0001), PCE, FURNAS, CNO, Rio de Janeiro, RJ

PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. **Desafios da sustentabilidade na era tecnológica: (im)probabilidade comunicacional e seus impactos na saúde e meio ambiente**. Itajaí: UNIVALI, 2017. p.48

PORTO VELHO. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Anuário estatístico do município de Porto Velho 2010/2016**. Disponível em: <https://sempog.portovelho.ro.gov.br/uploads/arquivos/2017/12/25051/1536239871af-ag-porto->

velho-anuario-digitaloutput.pdf p.44 Acesso em:06 Jan 2020

RED GEOESPACIAL DE AMÉRICA DEL SUR (GEOSUR). **IIRSA** Disponível em: https://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/g3_pbb.jpg. Acesso em: 14 Mar 2020

SANTOS, Boaventura de Souza. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 48, jun. 1997. Disponível em: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao_multicultural_direitos_humanos_RCCS48.PDF. Acesso em: 19 out. 2018., p. 18).

SILVA, Regina Chelly Pinheiro da. Qualidade de vida em Porto Velho, Rondônia: perspectivas do processo de desenvolvimento regional. 2013.[Tese em desenvolvimento regional] Belém: Universidade Federal do Pará, 2013. p.87

TEIXEIRA, Marco Antônio Domingues. O Rio e os tempos: reflexões sobre a colonização e as questões ambientais do Vale do Madeira entre os séculos XVII e XXI. **Saber Científico**, Porto Velho, v. 1, n. 2, p. 223-295, jul. 2008. Disponível em: <http://revista.saolucas.edu.br/index.php/resc/article/view/51>. Acesso em: 16 Nov 2019.

UNASUL **Cosiplan** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb04_01_completo.pdf Acesso em 12 Mar. 2020 (p.174)

UNASUL **Cosiplan** Disponível em: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=334&x=9&idioma=PO# Acesso em: 14 Mar 2020

UNASUL **Mapas** Disponível em http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_anexo2_projetos_api_mapas_port.pdf. Acesso em 3 fev. 2020

UNASUL **Proyectos** Disponível em: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=334&x=9&idioma=PO#. Acesso em 12 Mar. 2020

UNASUL, Cosiplan. **História** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rc_brasilia11_acuerdo1_pae.pdf. Acesso em: 12 de fevereiro de 2020

UNASUL, Cosiplan. **Plano de ação estratégico**. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/II_COSIPLAN_2011_PAE_port_final.pdf Acesso em: 12 de fevereiro de 2020

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA SUSTENTABILIDADE E O MOVIMENTO VEGANO: A REDUÇÃO DO CONSUMO DE CARNE COMO INSTRUMENTO DE CONSTRUÇÃO DE UM MEIO AMBIENTE SUSTENTÁVEL

Heloise Siqueira Garcia¹

Giovana Beatriz Riehs Lucaora²

Juliana Araújo De Mello Canova³

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objeto⁴ realizar uma análise da redução do consumo de carne, e conseqüentemente da sua produção, como instrumento de construção de um meio ambiente mais sustentável, de modo a verificar quais benefícios seriam trazidos pela substituição de uma dieta baseada no consumo de proteína de origem animal por uma dieta vegana, por exemplo, e, como objetivos⁵, primeiramente, apresentar breves considerações acerca da dimensão ambiental da sustentabilidade; na sequência, destacar alguns pontos importantes sobre o consumo e a produção de carne, bem como sobre o movimento vegano; e, por fim, discutir sobre a redução do consumo de carne como instrumento de construção de um meio ambiente mais sustentável.

¹ Doutora em Ciência Jurídica pelo PPCJ – UNIVALI. Doutora em Derecho pela Universidade de Alicante – Espanha. Pós-doutoranda com bolsa concedida pela CAPES. Mestre em Ciência Jurídica pelo PPCJ – UNIVALI. Mestre em Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad pela Universidad de Alicante – Espanha. Pós-graduada em Direito Previdenciário e do Trabalho pela UNIVALI; e em Ensino e Tutoria a Distância pela Faculdade AVANTIS. Graduada em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica - PPCJ da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI; e dos cursos de Direito do Centro Universitário Uniavan e da Faculdade Sinergia. Advogada. Email: heloise Garcia@univali.br.

² Mestranda em Ciências Jurídicas pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica (PPCJ) da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), por meio do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUC/CAPES), na linha de pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Mestranda em Território, Urbanismo e Sustentabilidade Ambiental no Marco da Economia Circular pela Universidade de Alicante. Graduada em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Advogada. Endereço eletrônico: giovanalucaora@hotmail.com.

³ Mestranda em Ciências Jurídicas pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica (PPCJ) da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), por meio do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUC/CAPES), na linha de pesquisa Direito e Jurisdição. Pós-graduada em Direito Público pela Escola Superior da Magistratura de Santa Catarina (ESMESC). Graduada em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Endereço eletrônico: julianamcanova@gmail.com.

⁴ “Objeto é o motivo temático (ou a causa cognitiva, vale dizer, o conhecimento que se deseja suprir e/ou aprofundar) determinador da realização da investigação”. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da pesquisa jurídica e metodologia da pesquisa jurídica**. 10 ed. Florianópolis: OAB-SC Editora, 2007. p. 77.

⁵ “Objetivo é a meta que se deseja alcançar como desiderato da pesquisa”. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da pesquisa jurídica e metodologia da pesquisa jurídica**. p. 77

Para tanto, esta pesquisa encontra-se dividida em três itens.

No primeiro, tecer-se-ão alguns comentários sobre as dimensões da sustentabilidade, dando atenção especial à dimensão ambiental, evidenciando seu conceito, elementos e características.

No segundo item, apresentar-se-ão algumas considerações no que concerne ao consumo de carne na sociedade atual, ponderando-se sobre a produção pecuária nos dias de hoje e a forma com a qual as pessoas estão consumindo carne, bem como adotando dietas alternativas, a exemplo do movimento vegano.

Por fim, no terceiro e último item, abordar-se-á acerca da redução do consumo de carne como instrumento de construção de um meio ambiente mais sustentável, pontuando-se sobre a possibilidade de se adotar outros tipos de dietas, capazes de reduzir os impactos ambientais e, com isso, promover um desenvolvimento sustentável das próximas gerações, garantindo a preservação do planeta.

O presente artigo se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados pontos conclusivos destacados, seguidos da estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre a utilização da inteligência artificial como forma de auxílio no combate ao crime de tráfico internacional de pessoas, de modo a possibilitar o rastreamento, e posterior resgate, de diversas vítimas desta prática tão atroz, bem como a identificação e penalização dos responsáveis pelos esquemas criminosos, acompanhadas das Referências Bibliográficas das obras consultadas.

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, na Fase de Investigação⁶ foi utilizado o Método Indutivo⁷, na Fase de Tratamento de Dados o Método Cartesiano⁸, e, o Relatório dos Resultados expresso no presente artigo é composto na base Lógica Indutiva.

Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente⁹, da Categoria¹⁰,

⁶ “[...] momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da pesquisa jurídica e metodologia da pesquisa jurídica**. p. 101.

⁷ “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da pesquisa jurídica e metodologia da pesquisa jurídica**. p. 104.

⁸ Sobre as quatro regras do Método Cartesiano (evidência, dividir, ordenar e avaliar) veja LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22-26.

⁹ “[...] explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da pesquisa jurídica e metodologia da pesquisa jurídica**. p. 62.

¹⁰ “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma idéia.” PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da pesquisa jurídica e metodologia da pesquisa jurídica**. p. 31.

do Conceito Operacional¹¹ e da Pesquisa Bibliográfica¹².

1. AS DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE: DIMENSÃO AMBIENTAL

De antemão, antes de adentrar, de modo específico, na dimensão ambiental da sustentabilidade, é importante compreender de que forma a figura da sustentabilidade se revelou ao mundo.

Pois bem, desde a década de 60, o pensamento global está direcionado para conteúdos que abordam a proteção ao meio ambiente. Nesse período, começou toda uma conscientização de que os recursos naturais eram de fato finitos e o homem necessitava cuidar do meio ambiente para a conservação de sua própria vida e por conseguinte, da vida das futuras gerações¹³.

Nesse sentido, complementa Denise Schmitt Siqueira Garcia¹⁴, senão vejamos:

Vários problemas ambientais, econômicos e sociais foram detectados, como, por exemplo, a redução da capa de ozônio, o câmbio climático, a escassez de água potável, a concentração da população nas cidades, a pobreza, a falta de educação, a mortalidade infantil, a dependência tecnológica e os refugiados ambientais, entre tantos outros que poderiam ser aqui elencados.

Desse modo, realizou-se, no ano de 1972, a primeira conferência mundial sobre meio ambiente em Estocolmo, a qual permitiu a expansão da legislação ambiental e sua devida legitimação (em vários países).

Além disso, no ano de 1992, desenvolveu a segunda conferência no Rio de Janeiro, a qual surgiu as denominadas ONG's (organizações não governamentais), e houve uma ascensão de novos agentes sociais preocupados com a proteção ao meio ambiente¹⁵.

Em continuação, no ano de 2002, surgiu a terceira conferência, por sua vez em Johannesburg (Rio+10), essencialmente com enfoque no desenvolvimento sustentável e na implementação de

¹¹ “[...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias que expomos [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da pesquisa jurídica e metodologia da pesquisa jurídica**. p. 45.

¹² “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da pesquisa jurídica e metodologia da pesquisa jurídica**. p. 239.

¹³ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. DIMENSÃO ECONÔMICA DA SUSTENTABILIDADE: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento. **Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**. v. 13. n. 25. 2016. p. 136. Disponível em: <<https://bit.ly/2MIQeKM>>. Acesso em: 24 fev. 2021.

¹⁴ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. DIMENSÃO ECONÔMICA DA SUSTENTABILIDADE: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento. **Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**. v. 13. n. 25. 2016. p. 136. Disponível em: <<https://bit.ly/2MIQeKM>>. Acesso em: 24 fev. 2021.

¹⁵ GARCIA, Heloíse Siqueira; CRUZ, Paulo Márcio. A sustentabilidade em uma (necessária) visão transnacional. **Prisma Jur**, São Paulo, v. 15, n. 2, jul./dez. 2016. p. 203. Disponível em: <<https://bit.ly/3bHEIHS>>. Acesso em: 26 fev. 2021.

algumas dimensões da sustentabilidade, sendo elas: a ambiental, a social e a ética.

Mas primeiro, o que vem a ser a tal da “sustentabilidade”? Será esta sinônimo do termo desenvolvimento sustentável?

Cumprido destacar, antes de tudo, o conceito de desenvolvimento sustentável que, segundo Celso Antonio Pacheco Fiorillo¹⁶, refere-se a um “desenvolvimento que atenda às necessidades do presente sem comprometer as futuras gerações”.

Assim, o desenvolvimento sustentável possui como objetivo estabelecer um modelo econômico com capacidade de promover riquezas e bem estar, bem como estimular a coesão social e, com isso, impossibilitar a degradação ambiental¹⁷.

Por outro lado, a sustentabilidade consiste em uma visão de capacitação global, a fim de preservar, de forma equilibrada, a vida humana (proteção ambiental) e extinguir ou, ao menos, diminuir outras “mazelas sociais que agem contrárias a esperança do retardamento da sobrevivência do homem na Terra”¹⁸.

Desse modo, nota-se uma clara diferença entre os dois institutos, haja vista que a sustentabilidade se relaciona com o fim, enquanto o desenvolvimento sustentável com o meio.

Assim, a sustentabilidade pode ser definida como: “o suficiente, para todos, em todos os lugares e sempre. A ideia é que devemos consumir o necessário para nossa vida e diminuir o consumo abusivo e depredador” para podermos garantir a vida para todos os indivíduos¹⁹.

Dessa forma, a figura da sustentabilidade se perfaz como um aspecto normativo para a renovação da ordem econômica, como uma circunstância para a sobrevivência dos seres humanos e como uma base para se alcançar o esperançoso desenvolvimento duradouro.

Nesse viés, nota-se que a sustentabilidade é uma concepção um tanto quanto ampla, a qual abrange diversas dimensões, dentre elas: social, ética, econômica, tecnológica e, por último,

¹⁶ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. O princípio constitucional do desenvolvimento sustentável em face do denominado novo Código Florestal (Lei 12. 651/2012). **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 8, n. 2, p. 116, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3lq5Ucv>>. Acesso em: 27 ago. 2020.

¹⁷ SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; MAFRA, Juliete Ruana. A sustentabilidade e seus reflexos dimensionais na avaliação ambiental estratégica: o ciclo do equilíbrio do bem estar. **Revista do Programa de Pós Graduação em Direito UFC**. v. 34, n. 2, p. 348, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3gwf3b5>>. Acesso em: 27 ago. 2020.

¹⁸ SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. 20 anos de sustentabilidade: reflexões sobre avanços e desafios. **Revista Meio Ambiente, Transnacionalidade e Sustentabilidade**, v. 2, p. 82, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2YHzEYU>. Acesso em: 28 ago. 2020.

¹⁹ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Sustentabilidade e ética: um debate urgente e necessário. **Revista Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 15, n. 35, jan./abr. 2020. p. 55. Disponível em: <<https://bit.ly/3b1lOqY>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

ambiental, sendo este o enfoque da presente pesquisa.

Com relação a sustentabilidade social, é importante consignar que esta “atua na proteção da diversidade cultural, garantia do exercício pleno dos direitos humanos e combate à exclusão social”²⁰.

Nessa premissa, complementa Jefferson Marcel Gross Mendes²¹:

Abrange a necessidade de recursos materiais e não materiais, objetivando maior equidade na distribuição da renda, de modo a melhorar substancialmente os direitos e as condições da população, reduzindo se o índice de GINI, ampliando se a homogeneidade social; a possibilidade de um emprego que assegure qualidade de vida e igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais.

Portanto, a sustentabilidade social compreende um critério social referente a qualidade dos indivíduos, sendo também denominada como capital humano, através da redução da pobreza, bem como do aumento ao acesso à alimentação, educação e moradia.

Além disso, referente a sustentabilidade ética, esta reconhece a conexão entre todos os seres, “o impacto retroalimentar das ações e omissões, a exigência de universalização concreta e o engajamento que admite a dignidade dos seres vivos em geral”²².

Em outras palavras, a dimensão ética está essencialmente interligada a justiça intergeracional, a qual a coletividade da atual geração tem responsabilidade pela herança (ambiental e social) que serão repassadas para as futuras gerações, com base na solidariedade e fraternidade de aceitação do ser humano como pessoa e o meio ambiente como natureza, responsável por conduzir a vida dos seres vivos como um todo.

Ademais, no viés econômico, também há total conscientização da importância da sustentabilidade, haja vista que a base da produção depende do sistema natural, isto é, do que é produzido pela natureza, especialmente a energia²³.

Assim, a sustentabilidade econômica relaciona-se com a própria preservação da natureza

²⁰ PÓVOAS, Monike Silva. O amor na sociedade de risco: a sustentabilidade e as relações de afeto. **Revista Sustentabilidade, Meio ambiente e Sociedade**: reflexões e perspectivas. Umuarama: Universidade Paranaense UNIPAR, 2015, p. 49. Disponível em: <<https://bit.ly/2Nidrra>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

²¹ MENDES, Jefferson Marcel Gross. Dimensões da sustentabilidade. **Revista das Faculdades Santa Cruz**, v. 7, n. 2, jul/dez 2009, p. 52. Disponível em: <<https://bit.ly/3uEzxf2>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

²² SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; ARMADA, Charles Alexandre Souza. Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade: evolução epistemológica na necessária diferenciação entre os conceitos. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, Maranhão, v. 3, n. 2, jul/dez. 2017.p. 27. Disponível em: <<https://bit.ly/3syvsal>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

²³ CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. O novo paradigma do direito na pós modernidade. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, jan/jun 2011. p. 81. Disponível em: <<https://bit.ly/3sslqWU>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

(através de ações que concedam a proteção de recursos naturais, por exemplo), e com o desenvolvimento de áreas adequadas para a moradia do indivíduo.

No mais, não se pode olvidar acerca da dimensão tecnológica, a qual deve proporcionar o desenvolvimento científico e tecnológico, encorajando as parcerias entre órgãos governamentais, empresas privadas, universidades, mercado e sociedade civil. Nesse sentido, complementa Morgana Assi e Eduardo Erivelton Campos²⁴:

A dimensão tecnológica deve promover inter relações e cooperação técnica científica para se investir no desenvolvimento de recursos humanos locais, bem como possibilitar a produção de bens para o atendimento das necessidades humanas, utilizando se de forma racional a exploração dos recursos naturais, de técnicas inovadoras em consonância com a preservação e evitar a degradação do meio ambiente.

Por último, tem-se a dimensão ambiental da sustentabilidade, enfoque do presente artigo. Pois bem. Esta, por sua vez, nota a importância da proteção ambiental e, por conseguinte, do Direito Ambiental em si, tendo este como objetivo principal garantir a “sobrevivência do planeta mediante a preservação e a melhora dos elementos físicos e químicos que a fazem possível, tudo em função de uma melhor qualidade de vida”²⁵.

Ou seja, esta dimensão baseia-se na consideração do direito das gerações, tanto atuais, quanto futuras, a um meio ambiente limpo e adequado, como um todo. Nesse viés, a sustentabilidade ambiental compreende a visão de que não poderá ter uma qualidade de vida digna e longevidade em um ambiente degradado, não se podendo ter a manutenção da vida dos seres humanos.

Diante disso, tem-se o seguinte pensamento: “ou se protege à qualidade ambiental ou não se terá futuro para a espécie humana”. Desse modo, nota-se que esta dimensão busca, precipuamente, a preservação do meio ambiente, não sob um ponto de vista individual, mas, acima de tudo, sob uma visão transnacional.

Portanto, a dimensão ambiental da sustentabilidade compreende as diversas intervenções da sociedade, tanto na construção de espaços em que há utilização adequada dos recursos naturais, quanto, por exemplo, na própria produção e consumo alimentício sustentável.

²⁴ ASSI, Morgana; CAMPOS, Eduardo Erivelton. As dimensões da sustentabilidade em face ao princípio da dignidade da pessoa humana como direito fundamental. **Revista Justiça do Direito**, v. 27, n. 1, jan./jun. 2013. p.40. Disponível em: <<https://bit.ly/3sLJ7uX>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

²⁵ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. DIMENSÃO ECONÔMICA DA SUSTENTABILIDADE: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento. **Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**. v. 13. n. 25. 2016. p. 136. Disponível em: <<https://bit.ly/2MIQeKM>>. Acesso em: 24 fev. 2021.

Nesse patamar, questiona-se acerca da relação entre a dimensão ambiental e a alimentação, o que é totalmente plausível e será mais bem detalhado nos itens abaixo.

2. O CONSUMO DE CARNE NA SOCIEDADE ATUAL

Superadas as observações iniciais quanto às dimensões da sustentabilidade, agora é chegado o momento de se apresentar as anotações oportunas acerca da produção pecuniária e do consumo de carne nos dias de hoje, de modo a indicar os impactos ambientais acarretados por uma dieta baseada no consumo de proteína animal, bem como a adoção ao movimento vegano como possível resposta às demandas existentes.

Pois bem, indica-se, de pronto, que os hábitos alimentares, ou seja, a maneira que determinado grupo da sociedade opta por se alimentar, encontram-se intimamente conectados à ideia de sustentabilidade, apesar do que possa parecer. Assim, atualmente, diante da atividade pecuária e da gigantesca interferência desta no que concerne às mudanças ambientais, pertinente analisar o consumo de carne e o quão nociva a dieta carnívora pode ser ao planeta²⁶.

Em relação a dados concretos, tem-se que nas últimas 5 (cinco) décadas, o consumo de carne ao redor do globo cresceu de forma exorbitante, fazendo com que, atualmente, a produção seja considerada 5 (cinco) vezes superior ao começo da década de 1960. Houve, assim, uma alteração de 70 milhões de toneladas para mais de 330 milhões no ano de 2017²⁷.

Nesse sentido, ao se olhar para o Brasil, verifica-se que em nada o contexto nacional atual diverge do apresentado no parágrafo anterior, de forma que desde o ano de 1990 é possível identificar que o consumo de carne quase dobrou no país. Crescimento este que foi, em boa parte, impulsionado pelo aumento da renda média brasileira²⁸.

Ademais, oportuno destacar que “um brasileiro come, em média, 40 quilos de carne bovina por ano, o que coloca o país na quarta posição do ranking de consumo desse tipo de proteína”²⁹.

Todavia, discute-se avidamente que a produção e o consumo de carne não se configuram

²⁶ BRK AMBIENTAL. **Consumo de carne:** construir diálogos sobre a redução é fundamental. Disponível em: <<https://blog.brkambiental.com.br/consumo-de-carne/>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

²⁷ BRK AMBIENTAL. **Consumo de carne:** construir diálogos sobre a redução é fundamental. Disponível em: <<https://blog.brkambiental.com.br/consumo-de-carne/>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

²⁸ BRK AMBIENTAL. **Consumo de carne:** construir diálogos sobre a redução é fundamental. Disponível em: <<https://blog.brkambiental.com.br/consumo-de-carne/>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

²⁹ BRK AMBIENTAL. **Consumo de carne:** construir diálogos sobre a redução é fundamental. Disponível em: <<https://blog.brkambiental.com.br/consumo-de-carne/>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

como sendo medidas sustentáveis, uma vez que, pode-se de forma muito fácil, entender que tais “produtos” são oriundos de animais não humanos e, bem por isso, da mesma forma que nós, carecem de alimentação. Em outras palavras, está se falando, basicamente, de um “alimento” que necessita ser igualmente alimentado com o mesmo tipo de alimentação que possui potencial para estar nos alimentando. Nesse sentido, é, por si só uma relação que implica, antes de tudo, em desperdício³⁰.

Ainda sobre isso, completa Guilherme Diehl de Azevedo³¹:

Assim, percebe-se que o consumo de alimentos proveniente de outros animais, não guarda relação com qualquer necessidade humana, senão a total desproporcionalidade na distribuição de alimentos, na medida em que, enquanto alguns alimentam-se de animais que também foram alimentados, apenas para posterior abate, outros seguem enfrentando a fome. Se a saúde não é capaz de embasar tal demanda, então o consumo de carnes e derivados se dá puramente por costume e/ou pelo simples deleite do seu sabor. Em suma, por motivos fúteis, por mera vontade e/ou, por que não, egoísmo.

Dito isso, sublinha-se que, de acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU)³², “[...] a população mundial chegará a 9,7 bilhões de pessoas até 2050, o que exigirá aumentar em 50% a produção de alimentos para sustentar todas as pessoas”. Entretanto, tal informação enseja um apontamento de grande valia, vez que se estima que ao continuarmos no ritmo atual, bem como ao mantermos os mecanismos utilizados hoje, nas proporções também utilizadas hoje, arrisca-se dizer que “[...] isso pode gerar impactos ambientais irreparáveis e fazer com que a Terra deixe de ser um espaço seguro para a humanidade”³³.

Com o atual cenário traçado, congruente, na sequência, destacar os prejuízos suportados pelo meio ambiente por conta da produção e do consumo de carne, a fim de que se possa ter uma noção do porquê se faz necessária uma mudança de hábitos no que tange à alimentação, bem como todo o estilo de vida, dos seres humanos.

Aqui, cabe salientar que o alto consumo de carne gera um aumento na produção, ou seja, na

³⁰ AZEVEDO, Guilherme Diehl de. CARNISMO E DEGRAÇÃO AMBIENTAL: PROBLEMA TRANSNACIONAL, SOLUÇÃO TRANSNACIONAL. p. 186-200. p. 196. In: GARCIA, Heloise Siqueira; CRUZ, Paulo Márcio (org). **INTERFACES ENTRE DIREITO E TRANSNACIONALIDADE**. Ebook. Itajaí: UNIVALI, 2020. Disponível em: <<https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-book%202020%20INTERFACES%20ENTRE%20DIREITO%20E%20TRANSNACIONALIDADE.pdf>>. Acesso em: 27 fev 2021.

³¹ AZEVEDO, Guilherme Diehl de. CARNISMO E DEGRAÇÃO AMBIENTAL: PROBLEMA TRANSNACIONAL, SOLUÇÃO TRANSNACIONAL. p. 186-200. p. 197 e 198. In: GARCIA, Heloise Siqueira; CRUZ, Paulo Márcio (org). **INTERFACES ENTRE DIREITO E TRANSNACIONALIDADE**. Ebook. Itajaí: UNIVALI, 2020. Disponível em: <<https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-book%202020%20INTERFACES%20ENTRE%20DIREITO%20E%20TRANSNACIONALIDADE.pdf>>. Acesso em: 27 fev 2021.

³² BRK AMBIENTAL. **Consumo de carne**: construir diálogos sobre a redução é fundamental. Disponível em: <<https://blog.brkambiental.com.br/consumo-de-carne/>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

³³ BRK AMBIENTAL. **Consumo de carne**: construir diálogos sobre a redução é fundamental. Disponível em: <<https://blog.brkambiental.com.br/consumo-de-carne/>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

atividade pecuária, a qual se encontra, sem desvios, ligada à emissão de gases poluentes na atmosfera, posto que esses animais são responsáveis por liberar expressivas cargas de gás metano no ar, chegando a poluir até 21 (vinte e uma) vezes mais do que o conhecido gás carbônico³⁴.

Além disso, outro ponto preocupante quando se cogita sobre pecuária, agronegócio e o aumento do consumo de carne, diz respeito ao uso excessivo de água e ao desmatamento atrelado a este tipo de cultura, que ocorre em larga escala e acaba, infelizmente, auxiliando na diminuição do número de florestas, que, por sua vez, servem como importantes regiões naturais de retenção de carbono. Não obstante, o desmatamento ainda acarreta significativo impacto em relação à biodiversidade local³⁵.

Visto isso, destaca-se que é com base nos malefícios trazidos ao meio ambiente pela produção e pelo consumo de carne, bem como pela ausência de melhora no quadro atual ao se olhar para o futuro e visualizar uma crescente demanda por carne como alimento, que já existem propostas e especulações acerca de possíveis soluções para contornar os problemas elencados.

Sobre o assunto, defendem Joelma Batista do Nascimento e Vinicius Gabriel da Silva³⁶:

No contexto atual, novas formas de perceber a relação entre homem e meio ambiente têm sido pensadas politicamente (sustentadas). Estamos diante da disseminação de um conjunto de atitudes coletivas de protesto e repulsa as práticas carnívoras por sua dimensão antropocêntrica e impiedosa da relação entre a cultura e o ecossistema. Castells (1999) define tais movimentos como ambientalistas contraculturais, devido à oposição a algumas normas institucionalmente reconhecidas pela sociedade.

Nessa linha, “há cientistas que afirmam que os países ocidentais devem reduzir 90% do consumo de carne para controlar o aquecimento global e evitar que o planeta entre em crise”³⁷, bem como “[...] muitos movimentos que incentivam as pessoas a reduzirem o consumo de carne, como o ‘segunda sem carne’, surgiram. A ideia é trocar a proteína animal pela vegetal e descobrir receitas e sabores novos”³⁸.

³⁴ BRK AMBIENTAL. **Consumo de carne:** construir diálogos sobre a redução é fundamental. Disponível em: <<https://blog.brkambiental.com.br/consumo-de-carne/>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

³⁵ BRK AMBIENTAL. **Consumo de carne:** construir diálogos sobre a redução é fundamental. Disponível em: <<https://blog.brkambiental.com.br/consumo-de-carne/>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

³⁶ NASCIMENTO, Joelma Batista do; SILVA, Vinicius Gabriel da. VEGANISMO: EM DEFESA DE UMA ÉTICA NA RELAÇÃO ENTRE HUMANOS E ANIMAIS. p. 73-90. p. 73. **Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais/UFPB**. 2012. Disponível em: <<http://www.cchla.ufpb.br/caos/n21/8.%20Veganismo.pdf>>. Acesso em 25 fev. 2021.

³⁷ BRK AMBIENTAL. **Consumo de carne:** construir diálogos sobre a redução é fundamental. Disponível em: <<https://blog.brkambiental.com.br/consumo-de-carne/>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

³⁸ BRK AMBIENTAL. **Consumo de carne:** construir diálogos sobre a redução é fundamental. Disponível em: <<https://blog.brkambiental.com.br/consumo-de-carne/>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

Nesse espectro, nos termos do relatório do Instituto de Recursos Mundiais (WRI), “para conter uma crise alimentar e uma catástrofe climática, é importante reduzir a ingestão de proteína de origem animal. [...] os consumidores devem reduzir em 40% a ingestão de carne”³⁹.

Na mesma linha de pensamento, para Márcia Pimentel Magalhães e José Carlos de Oliveira⁴⁰, “na pauta da sustentabilidade, especialistas defendem que o consumo de animais na escala de produção atual é desastroso para o meio ambiente. Devido ao espaço utilizado, a quantidade de água e grãos para a alimentação na criação dos animais”.

É nesse ponto, quando a redução do consumo de carne entra em foco, que o movimento vegano também aparece, de modo que se faz pertinente algumas breves considerações acerca do veganismo, que, sem dúvidas, muito tem a contribuir quando se propõe a solucionar os entraves causados pelo consumo desenfreado de proteína animal.

Sobre o assunto, pontuam Fernanda Mattos de Lima Valença e Davide Carbonai⁴¹:

Tem estado em pauta a necessidade de formas sustentáveis de relação entre o ser humano e natureza, de maneira que o veganismo ganha destaque por se valer de práticas com o uso da alimentação como propulsora não só de condições orgânicas mais saudáveis, como também de um estilo de vida que minimize o impacto ambiental.

De pronto, cabe apresentar a definição de veganismo, que, de acordo com a Sociedade Vegana⁴², consiste em:

Veganismo é o modo de vida que busca eliminar toda e qualquer forma de exploração animal, não apenas na alimentação, mas também no vestuário, em testes, na composição de produtos diversos, no trabalho, no entretenimento e no comércio. Veganos opõem-se, obviamente, à caça e à pesca, ao uso de animais em rituais religiosos, bem como a qualquer outro uso que se faça de animais.

No mesmo sentido, novamente nas palavras de Fernanda Mattos de Lima Valença e Davide Carbonai⁴³, observa-se:

³⁹ BRK AMBIENTAL. **Consumo de carne**: construir diálogos sobre a redução é fundamental. Disponível em: <<https://blog.brkambiental.com.br/consumo-de-carne/>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

⁴⁰ MAGALHÃES, Márcia Pimentel; OLIVEIRA, José Carlos de. Veganismo: aspectos históricos. *Revista Scientiarum Historia*. v.2. e068. Rio de Janeiro, 2019. p. 5. Disponível em: <<http://teste.portalassistiva.com.br/revistas/index.php/RevistaSH/article/view/68/92>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

⁴¹ CARBONAI, Davide; VALENÇA, Fernanda Mattos de Lima. **NOVOS ATORES EM MOVIMENTO: O VEGANISMO COMO PRÁTICA POLÍTICA**. XXIII Congresso de Iniciação Científica da Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, 2014. p. 1. Disponível em: <https://cti.ufpel.edu.br/siepe/arquivos/2014/CH_03210.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2021.

⁴² SOCIEDADE VEGANA. **Veganismo**. 2011. Disponível em: <<http://sociedadevegana.org/textos-fundamentais/veganismo/>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

⁴³ CARBONAI, Davide; VALENÇA, Fernanda Mattos de Lima. **NOVOS ATORES EM MOVIMENTO: O VEGANISMO COMO PRÁTICA POLÍTICA**. XXIII Congresso de Iniciação Científica da Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, 2014. p. 1. Disponível em: <https://cti.ufpel.edu.br/siepe/arquivos/2014/CH_03210.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2021.

Dessa maneira, o veganismo englobaria práticas alimentares e sociais direcionadas pela não exploração ou uso de animais em diversos setores: desde uma dieta alimentar estritamente vegetariana ao ativismo e boicote a produtos, eventos e serviços que testem, explorem ou usem animais.

No mais, importante mencionar que “[...] para que o veganismo viesse a tornar-se movimento, precisou partir do vegetarianismo, que se trata de uma dieta, ou seja, apareceu inicialmente como uma nova sugestão de alimentação junto ao vegetarianismo”⁴⁴.

Em relação ao história do veganismo no Brasil, indica-se que a primeira tentativa de criação de uma sociedade vegetariana deu-se no ano de 1921, entretanto não foi dado prosseguimento à causa, de modo que a fundação da Sociedade Vegetariana Brasileira (SVB) só veio a acontecer no ano de 2003, a qual consiste em uma “[...] organização sem fins lucrativos, que promove a alimentação vegetariana como uma escolha ética, saudável, sustentável e socialmente justa”⁴⁵.

Pertinente, ainda, elencar aqui algumas das práticas inerentes ao veganismo, a saber⁴⁶:

Veganos são, primeiramente, vegetarianos. Isso significa que veganos jamais devem consumir alimentos que contenham a carne de nenhum animal (inclusive aves, peixes e invertebrados), ovos, leite, gelatina, mel, cochinilha ou outros ingredientes derivados de animais. [...]

Veganos devem, sempre que possível, evitar a utilização de produtos testados em animais ou que possuam ingredientes de origem animal em sua composição. [...]

Veganos também devem dar atenção ao vestuário. Sapatos e acessórios de couro, peles, seda, lã, penas e plumas são produtos oriundos da exploração animal. [...]

De igual maneira, veganos jamais devem entreter-se às custas de animais. Animais não estão nos zoológicos e aquários por opção; [...]

Não há como considerar touradas, corridas de animais, rinhas, vaquejadas, cavalhadas, caça, pesca e outras formas de tortura como sendo esportes ou manifestações culturais. [...]

Embora veganos possam tutelar animais, deve haver toda uma ética em relação à aquisição dos mesmos. Animais jamais devem ser adquiridos mediante transação comercial, permuta ou escambo, nem devem provir de ninhadas produzidas intencionalmente com o objetivo de venda dos filhotes. [...]

Veganos devem opor-se, igualmente, a todas as outras formas de exploração animal.

⁴⁴ SILVA, Gisele Chaves da. **VEGANISMO E PSICOLOGIA AMBIENTAL: DE UMA ÉTICA INTERRELACIONAL PARA UMA ÉTICA DE RELAÇÃO ECOLÓGICA**. Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação de Psicologia. Centro

Universitário Doutor Leão Sampaio. Juazeiro do Norte/CE, 2018. p. 3. Disponível em: <<https://leaosampaio.edu.br/repositoriobibli/tcc/TCC-GISELE%20CHAVES%20DA%20SILVA.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

⁴⁵ MAGALHÃES, Márcia Pimentel; OLIVEIRA, José Carlos de. Veganismo: aspectos históricos. **Revista Scientiarum Historia**. v.2. e068. Rio de Janeiro, 2019. p. 3. Disponível em: <<http://teste.portalassistiva.com.br/revistas/index.php/RevistaSH/article/view/68/92>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

⁴⁶ SOCIEDADE VEGANA. **Veganismo**. Disponível em: <<http://sociedadevegana.org/textos-fundamentais/veganismo/>>. Acesso em: 25 fev 2021.

Por derradeiro, colaciona-se abaixo algumas instruções dadas pela Sociedade Vegana⁴⁷ àqueles que gostariam de aderir ao movimento, mas não sabem como fazer. Veja-se:

O primeiro passo para trilharmos o caminho do veganismo e dos direitos animais é tornarmos a nós mesmos veganos, adotando esse modo de vida. Em muitos lugares encontraremos pessoas que dizem respeitar os direitos animais, mas se elas mesmas não se tornaram veganas elas não podem dizer que estão efetivamente defendendo os direitos animais. O veganismo é o primeiro e não o último passo a ser dado.

Esse importante passo só pode ser dado concomitante com a educação. Apenas educando-nos podemos adotar um veganismo consciente. O veganismo sem consciência nada mais é do que uma fase efêmera da vida. A educação também propicia que nos pronunciemos com propriedade sobre determinado assunto.

O segundo passo é tornarmo-nos difusores desse modo de vida. O veganismo deve ser sempre difundido por meio da educação e jamais por campanhas violentas, coercivas ou de mau gosto. As informações transmitidas ao público devem ser sempre confiáveis e bem fundamentadas, pois o veganismo deve ser algo atraente e não repulsivo, deve ser abrangente e não limitador.

Pode-se concluir, assim, que o consumo de carne, e conseqüentemente o aumento na sua produção, trata-se, hoje, de um dos principais problemas em escala mundial, sendo responsável por profundas feridas, a exemplo da exploração do meio ambiental em larga escala, com o esgotamento de diversos recursos naturais em nome da pecuária e do agronegócio. Entretanto, conforme apresentado até aqui, apesar de ampla a questão em debate, evidencia-se que “os cidadãos, todavia, podem modificá-la, quando bem entenderem, basta para tanto, a conscientização”⁴⁸.

Nesse panorama, ao repensar os hábitos alimentares e cogitar a adoção de uma dieta vegana ou vegetariana, por exemplo, ou ao menos a redução do consumo de carne, evidencia-se a possibilidade, e a concretização, de atitudes mais sustentáveis, responsáveis por causar menos impacto ambiental, resultando em um meio ambiente mais equilibrado.

3. COMO A REDUÇÃO DO CONSUMO DE CARNE PODE CONTRIBUIR PARA A CONSTRUÇÃO DE UM MEIO AMBIENTE SUSTENTÁVEL

Destaca-se que as escolhas que se faz sobre o alimento que se come afeta diretamente à saúde e tem grande influência ao meio ambiente. Dito isso, infere-se que o “sistema alimentar é

⁴⁷ SOCIEDADE VEGANA. **Veganismo**. Disponível em: <<http://sociedadevegana.org/textos-fundamentais/veganismo/>>. Acesso em: 25 fev 2021.

⁴⁸ AZEVEDO, Guilherme Diehl de. CARNISMO E DEGRAÇÃO AMBIENTAL: PROBLEMA TRANSNACIONAL, SOLUÇÃO TRANSNACIONAL. p. 186-200. p. 197. In: GARCIA, Heloíse Siqueira; CRUZ, Paulo Márcio (org). **INTERFACES ENTRE DIREITO E TRANSNACIONALIDADE**. Ebook. Itajaí: UNIVALI, 2020. Disponível em: <<https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-book%202020%20INTERFACES%20ENTRE%20DIREITO%20E%20TRANSNACIONALIDADE.pdf>>. Acesso em: 27 fev 2021.

responsável por mais de um quarto de todas emissões de gases de efeito estufa, das quais até 80% são associados à produção pecuniária⁴⁹.

Nesse sentido, a dieta (agregada às decisões) possuem uma enorme influência nas mudanças em relação ao clima. Em outras palavras, o alto consumo de carne e por sua vez baixo consumo de alimentos saudáveis (como frutas e vegetais) são de fato aspectos de risco, o qual contribui para uma mortalidade precoce e, inclusive, para o sobrepeso e obesidade.

Diante disso, complementa Marco Springmann⁵⁰:

Sem mudanças na dieta, a situação tende a piorar à medida que uma população global mais rica adota dietas que resultam em mais emissões de gases de efeito estufa e aumentam a carga de saúde de doenças crônicas associadas ao alto peso corporal e dietas não saudáveis.

Visto isso, questiona-se: de que forma, então, a redução de carne, ou até mesmo o veganismo, contribui para um meio ambiente ecologicamente equilibrado e, por conseguinte, para o alcance da sustentabilidade?

Pois bem, tanto a redução do consumo de carne quanto o veganismo contribui de forma significativa com a saúde (diminuição de risco cardiovascular e diminuição de risco oncológico), como ar atmosférico, com a redução no sofrimento dos animais (o qual, por sua vez, é de grande extensão), com a diminuição no tocante ao consumo de água e desmatamento, e, conseqüentemente, com o alcance da sustentabilidade ambiental.

Ressalta-se que estes são apenas alguns dos benefícios, sendo imperioso analisar cada um deles.

Especificamente, em relação ao planeta como um todo, é importante consignar que as reduções no consumo de carne diminuiriam a pressão sobre a terra e reduziriam as emissões de gases do efeito estufa.

Sobre isso, segundo Marco Springmann⁵¹, a mudança de dieta pode ser mais eficaz do que as opções de mitigação tecnológica para “evitar mudanças climáticas e pode ser essencial para evitar impactos ambientais, como: grande expansão agrícola e aquecimento global de mais de 2°C”, proporcionando acesso a alimentos seguros para um aumento na população global.

⁴⁹ SPRINGMANN, Marco et al. Analysis and valuation of the health and climate change cobenefits of dietary change. **PNAS**, abril. 2016. v. 113, n. 15, p. 4146. Disponível em: <<https://bit.ly/2NEWmi7>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

⁵⁰ SPRINGMANN, Marco et al. Analysis and valuation of the health and climate change cobenefits of dietary change. **PNAS**, abril. 2016. v. 113, n. 15, p. 4146. Disponível em: <<https://bit.ly/2NEWmi7>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

⁵¹ SPRINGMANN, Marco et al. Analysis and valuation of the health and climate change cobenefits of dietary change. **PNAS**, abril. 2016. v. 113, n. 15, p. 4146. Disponível em: <<https://bit.ly/2NEWmi7>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

A título de curiosidade, sublinha-se que a produção de carne emite a mesma proporção de gases do efeito estufa do que todos os veículos em circulação, como carros, caminhões, aviões e navios do mundo juntos. No Brasil, além das emissões, a produção pecuária está essencialmente interligada a: retirada de direitos dos empregados, povos indígenas e comunidades em constante pressão pelo crescimento da fronteira de produção agropecuária⁵².

Não obstante, é importante salientar que a redução do consumo de carne também contribui, e muito, para a diminuição do sofrimento animal, e, conseqüentemente, para o alcance da sustentabilidade ambiental.

Conforme dispõe Marta Luciane Fischer⁵³, as questões éticas relacionadas aos maus tratos sofridos pelos animais no sistema de produção aparecem como o principal motivo para a adesão à redução do consumo de carne, bem como às dietas vegetariana e vegana.

Logo, a afinidade com os animais garante a conexão emocional, sendo tal afinidade condicionada aos padrões culturais e, acima de tudo, às descobertas científicas contemporâneas.

Assim, “aos animais mais semelhantes aos humanos se atribui maior consideração, sendo utilizados como balizadores da atribuição do status moral critérios como capacidade de socialização, pensamento racional e sciência”⁵⁴.

Portanto, resta evidente que a redução na produção de carne (e, conseqüentemente, no consumo) auxilia na diminuição do sofrimento causado aos animais, os quais, por sua vez, são seres sencientes, isto é, capazes de experimentar sensações e sentimentos de forma consciente.

Outrossim, a redução do consumo de carne também colabora com a redução no consumo de água e com a diminuição no tocante ao desmatamento.

Quanto a isso, como é sabido, o acesso à água é fundamental para praticamente tudo o que o indivíduo faz cotidianamente, tal como: produzir alimentos, produzir energia, manter a saúde e bem estar dos seres humanos e garantir que os ecossistemas de fato sejam funcionais.

A título de curiosidade, um hambúrguer de carne de 100 gramas, por exemplo, é responsável

⁵² GREENPEACE. **Reduza seu consumo de carne: menos carne, mais florestas, mais saúde**. Disponível em: <<https://bit.ly/3b4Fuda>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

⁵³ FISCHER, Marta Luciane et al. A abstinência voluntária do consumo de carne pode ser compreendida como um princípio ético? **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 52, n. 1, jan/abr 2016. p. 127. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZW5gtU>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

⁵⁴ FISCHER, Marta Luciane et al. A abstinência voluntária do consumo de carne pode ser compreendida como um princípio ético? **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 52, n. 1, jan/abr 2016. p. 127. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZW5gtU>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

pelo gasto de 1.695 litros de água, sendo tal fato uma tendência alarmante nos dias atuais!⁵⁵

Nesse sentido, complementa o Relatório Mundial das Nações Unidas⁵⁶, senão vejamos:

O crescimento econômico e o aumento da riqueza individual estão transformando os padrões da dieta humana, de um predomínio do amido em direção à carne e aos laticínios, e isso requer mais água. Produzir um quilo de arroz, por exemplo, requer cerca de 3.500 litros de água, enquanto um quilo de carne bovina requer cerca de 15.000 litros, e uma xícara de café requer 140 litros. Essa mudança nutricional é o fator que teve o maior impacto no consumo de água nos últimos 30 anos.

Portanto, a mudança para uma dieta mais saudável, seja com a redução no consumo de carne ou com a implementação de uma dieta vegetariana e vegana, não é bom somente para a saúde humana, mas também reduz de forma significativa o consumo de recursos hídricos (pode diminuir até 55% da pegada hídrica)⁵⁷.

Ademais, a referida redução também auxilia de fato na diminuição do desmatamento, posto que a procura mundial por carne está aumentando, tendo em vista o crescimento da pecuária, tanto por parte da população, quanto da própria economia, sendo um grande problema para o clima e principalmente para o meio ambiente em si.

De acordo com Gero Rueter e Marcio Damasceno⁵⁸, em 1960, havia cerca de 3 bilhões de pessoas no mundo e o consumo de carne era de aproximadamente 70 milhões de toneladas, o que equivale a uma média de 23 quilos por pessoa por ano. Já em 2018, “havia mais do que o dobro de pessoas na Terra, 7,6 bilhões. Com cerca de 350 milhões de toneladas, o consumo de carne era sete vezes maior, e a média global era de 46 quilos por pessoa por ano”.

Assim, o problema é a grande necessidade de terras para produzir a carne. Nessa seara, acrescenta Gero Rueter e Marcio Damasceno⁵⁹:

De acordo com dados do governo alemão, 71% da terra arável global é usada atualmente para produção de ração animal, quatro vezes mais do que a parcela utilizada diretamente para a produção de alimentos (18%) e muito mais do que para outras matérias-primas, como algodão (7%) ou culturas energéticas, como milho para produção de biogás ou cana-de-açúcar para fabricação de etanol (4%).

⁵⁵ ONU NEWS, **Pnuma**: Economizando água uma gota de cada vez. 2 abr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3e1vbc5>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

⁵⁶ RELATORIO MUNDIAL DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS 4. **O manejo dos recursos hídricos em condições de incerteza e risco**. Visão geral das mensagens centrais. WWDR4. 2012. p. 3. Disponível em: <<https://bit.ly/3dZrsvp>>. Acesso em: 28. fev. 2021.

⁵⁷ VANHAM, Davy et al. The water footprint of different diets within European sub-national geographical entities. **Nature Sustainability**. Set. 2018. Disponível em: <<https://go.nature.com/3dZrMKD>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

⁵⁸ RUETER, Gero; DAMASCENO, Márcio. **Demanda global por carne impulsiona desmatamento no Brasil, diz relatório**. DW Brasil. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3sEOfk6>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

⁵⁹ RUETER, Gero; DAMASCENO, Márcio. **Demanda global por carne impulsiona desmatamento no Brasil, diz relatório**. DW Brasil. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3sEOfk6>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

Dessa forma, resta incontroverso que a redução na produção e, por conseguinte, no consumo de carne, contribui efetivamente para a diminuição do desmatamento, vez que as áreas das florestas estão sendo desmatadas, justamente, por essa pressão sobre as terras disponíveis para atender à referida demanda.

Portanto, tendo em vista os benefícios, especificamente, da redução na produção e no consumo de carne, questiona-se: qual, então, deve ser a solução global para o devido problema? Por onde se deve começar?

Como resposta, o Greenpeace realizou uma pesquisa e publicou um relatório recomendando a redução de 50% de consumo de carne e derivados até 2050.

Ainda sobre o assunto, destaca-se que a mudança inicia-se no consumo individual, mas que o papel mais importante “cabe aos grandes produtores, em assumirem o compromisso com uma produção menos impactante ao meio ambiente e uma relação mais honesta e transparente com seus consumidores”⁶⁰.

Nesse viés, todos os dias e em cada alimentação, nós, indivíduos, escolhemos o que vamos comer. Portanto, a sociedade em si necessita começar a fazer escolhas diferentes e, por sua vez, mais conscientes, e os governos precisam conceder políticas que ajudem aos cidadãos a fazer as melhores escolhas, principalmente no tocante à saúde de cada ser humano e na melhora do planeta em si, para que se possa alcançar, então, a esperançosa e duradoura sustentabilidade ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sustentabilidade consiste em uma visão de capacitação global, a fim de preservar, de forma equilibrada, a vida humana, e extinguir ou, ao menos, diminuir outras mazelas sociais que agem contrárias à esperança do retardamento da sobrevivência humana na Terra. Em outras palavras, a ideia de sustentabilidade traduz-se naquela de que se deve consumir apenas o necessário para sobreviver, ao mesmo tempo em que se busca diminuir o consumo abusivo para garantir vida digna a todos os indivíduos.

Desse modo, a figura da sustentabilidade perfaz-se como um aspecto normativo para a renovação da ordem econômica, como uma circunstância para a sobrevivência dos seres humanos e como uma base para se alcançar o desenvolvimento sustentável duradouro. Verifica-se,

⁶⁰ GREENPEACE. **Reduza seu consumo de carne: menos carne, mais florestas, mais saúde**. Disponível em: <<https://bit.ly/3b4Fuda>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

outrossim, que a sustentabilidade é um conceito um tanto quanto amplo, que abrange diversas dimensões, dentre elas: social, ética, econômica, tecnológica e, por último, ambiental, sendo esta o ponto de partida da presente pesquisa.

Nesse viés, destaca-se que a dimensão em questão, por sua vez, percebe a importância da proteção ambiental e, por conseguinte, do Direito Ambiental em si, tendo este como objetivo principal garantir a sobrevivência do planeta mediante a preservação e a melhora dos elementos que a fazem possível, tudo em função de uma melhor qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Com isso, denota-se que esta dimensão busca, principalmente, a preservação do meio ambiente, não só sob um ponto de vista individual, mas, acima de tudo, sob uma visão coletiva, até mesmo transnacional, posto que atualmente todas as demandas são passíveis de se tornarem globais.

Atualmente, um desses problemas potencialmente transnacionais corresponde à produção e ao consumo de carne, práticas ligadas à atividade pecuária e ao agronegócio e que são capazes de provocar danos ambientais em larga escala.

Assim, questiona-se: quais são de fato os benefícios da redução na produção e no consumo de carne? Seriam tais reduções instrumentos válidos e para se alcançar a tão almejada sustentabilidade ambiental?

Dito isso, no transcorrer desta pesquisa, observou-se que, efetivamente, a redução no consumo de carne, pode acarretar inúmeras vantagens para a manutenção do planeta habitado por nós, além da melhora da qualidade de vida humana, dentre elas: a diminuição de risco cardiovascular e de risco oncológico do ser humano; a redução na emissão de gases poluentes; a diminuição no sofrimento dos animais quando da sua criação, confinamento e abate; a atenuação no consumo de água e no desmatamento; e, por conseguinte, a proximidade no alcance da respectiva sustentabilidade ambiental.

Destarte, tendo em vista os benefícios elencados acima, é chegado o momento de refletir acerca das exequíveis soluções existentes para os problemas demonstrados ao longo da pesquisa.

Vislumbra-se que a mudança, a qual, primeiramente, objetiva atenuar os graves problemas ambientais enfrentados atualmente, e, em segundo plano, realizar uma transformação coletiva de consciência e hábitos, deve se iniciar pelo consumo individual, através da adoção de hábitos que incluam dietas que não contemplem a ingestão de proteína animal (veganismo/vegetarianismo, por

exemplo), cabendo, igualmente, papel importante aos grandes produtores, os quais precisam assumir o compromisso com uma produção menos nociva ao meio ambiente, bem como com o de estabelecer uma relação mais honesta e transparente com seus consumidores.

Portanto, conclui-se que a sociedade em si precisa começar a fazer escolhas diferentes, cabendo, também, aos governos a viabilização de políticas que informem à população e ajudem às pessoas a fazer escolhas melhores, principalmente no tocante à alimentação e à saúde coletiva, visto que ao cuidarmos do planeta, também estamos cuidando da nossa própria casa, e lar das futuras gerações, a fim de que se possa alcançar, de forma duradoura, um meio ambiente mais sustentável.

REFERÊNCIAS

ASSI, Morgana; CAMPOS, Eduardo Erivelton. As dimensões da sustentabilidade em face ao princípio da dignidade da pessoa humana como direito fundamental. **Revista Justiça do Direito**, v. 27, n. 1, jan./jun. 2013. p.40. Disponível em: <<https://bit.ly/3sLJ7uX>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

AZEVEDO, Guilherme Diehl de. CARNISMO E DEGRAÇÃO AMBIENTAL: PROBLEMA TRANSNACIONAL, SOLUÇÃO TRANSNACIONAL. p. 186-200. In: GARCIA, Heloise Siqueira; CRUZ, Paulo Márcio (org). **INTERFACES ENTRE DIREITO E TRANSNACIONALIDADE**. Itajaí: UNIVALI, 2020.

BRK AMBIENTAL. **Consumo de carne**: construir diálogos sobre a redução é fundamental. Disponível em: <<https://blog.brkambiental.com.br/consumo-de-carne/>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

CARBONAI, Davide; VALENÇA, Fernanda Mattos de Lima. **NOVOS ATORES EM MOVIMENTO: O VEGANISMO COMO PRÁTICA POLÍTICA**. XXIII Congresso de Iniciação Científica da Universidade Federal de Pelotas. Pelotas/RS, 2014. Disponível em: <https://cti.ufpel.edu.br/siepe/arquivos/2014/CH_03210.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2021.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. O novo paradigma do direito na pós modernidade. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, jan/jun 2011. p. 81. Disponível em: <<https://bit.ly/3sslqWU>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. O princípio constitucional do desenvolvimento sustentável em face do denominado novo Código Florestal (Lei 12. 651/2012). **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 8, n. 2, p. 116, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3lq5Ucv>. Acesso em: 27 ago. 2020.

FISCHER, Marta Luciane et al. A abstinência voluntária do consumo de carne pode ser compreendida

como um princípio ético? **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 52, n. 1, jan/abr 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZW5gtU>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. DIMENSÃO ECONÔMICA DA SUSTENTABILIDADE: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento. **Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**. v. 13. n. 25. 2016. p. 136. Disponível em: <https://bit.ly/2MIQeKM>. Acesso em: 24 fev. 2021.

GARCIA, Heloise Siqueira; CRUZ, Paulo Márcio. A sustentabilidade em uma (necessária) visão transnacional. **Prisma Jur**, São Paulo, v. 15, n. 2, jul./dez. 2016. p. 203. Disponível em: <https://bit.ly/3bHEIHS>. Acesso em: 26 fev. 2021.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Sustentabilidade e ética: um debate urgente e necessário. **Revista Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 15, n. 35, jan./abr. 2020. p. 55. Disponível em: <https://bit.ly/3b1IOqY>. Acesso em: 27 fev. 2021.

GREENPEACE. **Reduza seu consumo de carne**: menos carne, mais florestas, mais saúde. Disponível em: <https://bit.ly/3b4Fuda>. Acesso em: 28 fev. 2021.

MAGALHÃES, Márcia Pimentel; OLIVEIRA, José Carlos de. Veganismo: aspectos históricos. **Revista Scientiarum Historia**. v.2. e068. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<http://teste.portalassistiva.com.br/revistas/index.php/RevistaSH/article/view/68/92>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

MENDES, Jefferson Marcel Gross. Dimensões da sustentabilidade. **Revista das Faculdades Santa Cruz**, v. 7, n. 2, jul/dez 2009, p. 52. Disponível em: <https://bit.ly/3uEzxf2>. Acesso em: 27 fev. 2021.

NASCIMENTO, Joelma Batista do; SILVA, Vinicius Gabriel da. VEGANISMO: EM DEFESA DE UMA ÉTICA NA RELAÇÃO ENTRE HUMANOS E ANIMAIS. p. 73-90. **Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais/UFPB**. 2012. Disponível em: <<http://www.cchla.ufpb.br/caos/n21/8.%20Veganismo.pdf>>. Acesso em 25 fev. 2021.

ONU News. **Pnuma**: Economizando água uma gota de cada vez. 2 abr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3e1vbc5>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

PÓVOAS, Monike Silva. O amor na sociedade de risco: a sustentabilidade e as relações de afeto. **Revista Sustentabilidade, Meio ambiente e Sociedade**: reflexões e perspectivas. Umuarama: Universidade Paranaense UNIPAR, 2015, p. 49. Disponível em: <<https://bit.ly/2Nidrra>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

RELATÓRIO MUNDIAL DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS 4. **O manejo dos recursos hídricos em condições de incerteza e risco.** Visão geral das mensagens centrais. WWDR4. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3dZrsvp>>. Acesso em: 28. fev. 2021.

RUETER, Gero; DAMASCENO, Márcio. **Demanda global por carne impulsiona desmatamento no Brasil, diz relatório.** DW Brasil. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3sEOfk6>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

SILVA, Gisele Chaves da. **VEGANISMO E PSICOLOGIA AMBIENTAL: DE UMA ÉTICA INTERRELACIONAL PARA UMA ÉTICA DE RELAÇÃO ECOLÓGICA.** Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação de Psicologia. Centro Universitário Doutor Leão Sampaio. Juazeiro do Norte/CE, 2018. Disponível em: <<https://leaosampaio.edu.br/repositoriobibli/tcc/TCC-GISELE%20CHAVES%20DA%20SILVA.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

SOCIEDADE VEGANA. **Veganismo.** Disponível em: <<http://sociedadevegana.org/textos-fundamentais/veganismo/>>. Acesso em: 25 fev 2021.

SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; ARMADA, Charles Alexandre Souza. Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade: evolução epistemológica na necessária diferenciação entre os conceitos. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, Maranhão, v. 3, n. 2, jul/dez. 2017.p. 27. Disponível em: <<https://bit.ly/3syvsal>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. 20 anos de sustentabilidade: reflexões sobre avanços e desafios. **Revista Meio Ambiente, Transnacionalidade e Sustentabilidade**, v. 2, p. 82, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2YHzEYU>. Acesso em: 28 ago. 2020.

SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; MAFRA, Juliete Ruana. A sustentabilidade e seus reflexos dimensionais na avaliação ambiental estratégica: o ciclo do equilíbrio do bem estar. **Revista do Programa de Pós Graduação em Direito (UFC)**. v. 34, n. 2, p. 348, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3gwF3b5>>. Acesso em: 27 ago. 2020.

SPRINGMANN, Marco et al. Analysis and valuation of the health and climate change cobenefits of dietary change. **PNAS**, abril. 2016. v. 113, n. 15. Disponível em: <<https://bit.ly/2NEWmi7>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

VANHAM, Davy et al. The water footprint of different diets within European sub-national geographical entities. **Nature Sustainability**. Set. 2018. Disponível em: <<https://go.nature.com/3dZrMKD>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

IMPLICAÇÕES ENTRE DESIGUALDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ANÁLISE A PARTIR DA DIMENSÃO SOCIAL DA SUSTENTABILIDADE

Heloise Siqueira Garcia¹

Kassio Gerei dos Santos²

Tiago Teixeira Ghilardi³

INTRODUÇÃO

A desigualdade sempre foi um problema importante em nossa sociedade, em especial a desigualdade econômica, que evidencia uma distribuição de renda falha, principalmente em países periféricos, nos quais é gritante o abismo entre a miséria e a opulência.

Uma das principais ferramentas na busca pela diminuição das desigualdades, segundo os principais economistas que abordam a questão, ainda é o desenvolvimento econômico. Diante disso, dada a realidade ambiental atual de nosso planeta, buscou-se no presente artigo verificar a correlação entre a Desigualdade e o Desenvolvimento Sustentável, visando definir quais implicações de elevados níveis de desigualdade na busca pelo desenvolvimento sustentável.

Para alcançar tal objetivo, o artigo é dividido em dois tópicos que se relacionam.

No primeiro tópico, que orienta toda a análise feita no presente artigo, é desenvolvido um estudo da Dimensão Social da Sustentabilidade, justamente por esta basear-se na promoção de

¹ Doutora e mestre em Ciência Jurídica pelo PPCJ – UNIVALI. Doutora em Derecho e Mestre em Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad pela Universidade de Alicante – Espanha. Pós-doutoranda com bolsa concedida pela CAPES. Pós-graduada em Direito do Trabalho pela UNIVALI; e em Ensino e Tutoria a Distância pela Faculdade AVANTIS. Graduada em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica - PPCJ da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI; e dos cursos de Direito do Centro Universitário Avantis - Uniavan e da Faculdade Sinergia. Advogada. E-mail: heloisegarcia@univali.br

² Mestrando em Ciências Jurídicas pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica (PPCJ) da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), por meio do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP/CAPES), na linha de pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Pós-graduado em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá. Graduado em Direito pela Universidade do vale do Itajaí – UNIVALI. Advogado. E-mail: kgsantos@edu.univali.br

³ Mestrando em Ciência Jurídica pelo PPCJ – UNIVALI. Pós-graduado em Gestão de Segurança Pública pela Faculdade Barddal. Graduado em Direito pela Fundação Universidade Regional de Blumenau, FURB. Oficial da Polícia Militar de Santa Catarina. E-mail: tghilardi@gmail.com.

melhor qualidade de vida da sociedade através da redução das desigualdades, promovendo o acesso a direitos sociais básicos previstos no artigo 6º da CRFB.

Já no segundo tópico, há uma maior concentração no estudo entre a desigualdade e o desenvolvimento sustentável, buscando investigar a correlação entre um e outro.

Com relação à metodologia adotada, ressalta-se que a opção dos autores foi pela utilização do método indutivo, tendo sido acionadas as técnicas do referente, da categoria, dos conceitos operacionais, da pesquisa bibliográfica e do fichamento⁴.

1. DIMENSÃO SOCIAL DA SUSTENTABILIDADE⁵

Conforme destaca Boff⁶, a Sustentabilidade refere-se a um equilíbrio dinâmico e autorregulador, também compreendido como homeostase, existente na natureza devido a cadeia de interdependências e complementariedade entre seres. É a busca da promoção do “bem viver” humano.

Sendo nesse sentido que também comenta Real Ferrer⁷, afirmando que a Sustentabilidade comporta uma noção positiva e altamente proativa, que supõe a introdução das mudanças necessárias para que a sociedade planetária, constituída pela humanidade, seja capaz de se perpetuar indefinidamente no tempo.

Pela doutrina tradicional, a Sustentabilidade é tratada sob o viés destas três dimensões: ambiental, social e econômica, todas integralmente correlatas e dependentes para a construção real da Sustentabilidade.

Sachs⁸ afirma que o alcance desses três pilares se caracteriza como uma “vitória tripla” a partir do momento que se atende “[...] simultaneamente os critérios de relevância social, prudência ecológica e viabilidade econômica [...]”.

⁴ Conforme estabelecido na obra PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 13. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015, p. 58.

⁵ Tópico desenvolvido a partir da Tese de Doutorado em Ciência Jurídica de: GARCIA, Heloíse Siqueira. **Mecanismos transnacionais de combate à pobreza**: uma possibilidade de análise a partir da solidariedade sustentável, da economia e da governança ambiental. p. 354. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) - da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, Itajaí, 2019.

⁶ BOFF, Leonardo. **Ecologia**. Grito Da Terra, Grito Dos Pobres: Dignidade E Direitos Da Mãe Terra, p. 205-206.

⁷ REAL FERRER, Gabriel. *Sostenibilidad, Transnacionalidad y Transformaciones del Derecho*, p. 13.

⁸ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Organização de Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 35.

Ainda assim, Sachs⁹ trabalha com a ideia de oito dimensões: social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política nacional e política internacional, cada qual com critérios específicos:

1. Social: visa o alcance de um patamar razoável de homogeneidade social; distribuição de renda justa; emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente e igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais.

2. Cultural: - mudanças no interior da continuidade (equilíbrio entre respeito á tradição e inovação); - capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno (em oposição às cópias servis dos modelos alienígenas); - autoconfiança combinada com abertura para o mundo.

3. Ecológica: - preservação do potencial do capital natureza na sua produção de recursos renováveis; - limitar o uso dos recursos não-renováveis;

4. Ambiental: - respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais;

5. Territorial: - configurações urbanas e rurais balanceadas (eliminação das inclinações urbanas nas alocações do investimento público); - melhoria no ambiente urbano; - superação das disparidades inter-regionais; - estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis (conservação da biodiversidade pelo ecodesenvolvimento).

6. Econômico: - desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado; - segurança alimentar; - capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção; razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica; - inserção soberana na Economia internacional.

7. Política (nacional): - democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos; - desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores; - um nível razoável de coesão social.

8. Política (internacional): - eficácia do sistema de prevenção de guerras da ONU, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional; - um pacote Norte-Sul de co-desenvolvimento, baseado no princípio da igualdade (regras do jogo e compartilhamento da responsabilidade de favorecimento do parceiro mais fraco); - controle institucional efetivo do sistema internacional financeiro e de negócios; - controle institucional efetivo da aplicação do Princípio da Precaução na

⁹ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Organização de Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 35.

gestão do meio ambiente e dos recursos naturais; prevenção das mudanças globais negativas; proteção da diversidade biológica (e cultural); e gestão do patrimônio global, como herança comum da humanidade; - sistema efetivo de cooperação científica e tecnológica internacional e eliminação parcial do caráter *commodity* da ciência e tecnologia, também como propriedade da herança comum da humanidade.¹⁰

O autor ainda salienta que muitas vezes o termo Sustentabilidade é utilizado para expressar a Sustentabilidade ambiental, porém há que se compreender que tal conceito tem diversas outras dimensões, e que a que se destaca por primeiro não é a ambiental, mas sim a social, pois apresenta-se como a própria finalidade do desenvolvimento, sem contar que, segundo o autor, é provável que ocorra no mundo um colapso social antes que uma catástrofe ambiental.¹¹

A dimensão social consiste no aspecto social relacionado às qualidades dos seres humanos, sendo também conhecida como capital humano. Ela está baseada num processo de melhoria na qualidade de vida da sociedade através da redução das discrepâncias entre a opulência e a miséria com o nivelamento do padrão de renda, o acesso à educação, à moradia, à alimentação. Estando, então, intimamente ligada, no que concerne ao Direito brasileiro, à garantia dos Direitos Sociais, previstos no artigo 6º da Carta Política Nacional, e da Dignidade da Pessoa Humana, princípio basilar da República Federativa do Brasil.¹²

Basicamente ela compreende o abrigo dos direitos fundamentais sociais, trazendo a ideia de que não se admite um modelo de desenvolvimento excludente e iníquo, lidando, deste modo, com a garantia da equidade intra e intergeracional, com a criação de condições para a potencialização das qualidades humanas através, principalmente, da garantia de educação de qualidade; e com o desenvolvimento da garantia à dignidade de todos os seres presentes no planeta.

Conforme destaca Póvoas¹³, o caráter social da Sustentabilidade volta-se à busca de mecanismos de melhoria das condições de vida da humanidade em geral com a garantia de direitos sociais e o intuito de diminuir conseqüentemente a degradação sistemática do meio ambiente.

¹⁰ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**, p. 85-88.

¹¹ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**, p. 71.

¹² GARCIA, Heloíse Siqueira; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Dimensão social do princípio da Sustentabilidade: uma análise do mínimo existencial ecológico. In: GARCIA, Heloíse Siqueira; SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de (Orgs.). **Lineamentos sobre Sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. Itajaí: UNIVALI, 2014. p. 44-45.

¹³ PÓVOAS, Maurício Cavallazzi. A Sustentabilidade social: a justiça social como garantidora de um meio ambiente saudável para as futuras gerações. In: BODNAR, Zenildo; CELANT, João Henrique Pickcius; MARCOS, Rudson (orgs.). **O judiciário como instância de governança e Sustentabilidade**: descobertas, dúvidas e discordâncias. Florianópolis: EMais, 2018, p. 62.

Rogers, Jalar e Boyd¹⁴ apontam que tal dimensão comporta dez subdimensões: redução da Pobreza; desenvolvimento participativo; construção do consenso; organizações não governamentais; gênero e desenvolvimento; reassentamento involuntário; populações indígenas; exclusão social; análise social; desenvolvimento de indicadores sociais.

Há que se ponderar que pela visão desta dimensão a proteção ambiental está diretamente relacionada à garantia dos direitos sociais, já que o gozo destes (como, por exemplo, saúde, moradia, alimentação, educação, etc) em patamares desejáveis constitucionalmente estão necessariamente vinculados às condições ambientais favoráveis, como, por exemplo, o acesso a água potável (através de saneamento básico, que também é direito fundamental social integrante do conteúdo mínimo existencial); a alimentação sem contaminação química (por exemplo, de agrotóxicos e poluentes orgânicos persistentes); a moradia em área que não apresente poluição atmosférica, hídrica ou contaminação do solo (como, por exemplo, na cercania de áreas industriais) ou mesmo riscos de desabamento (como ocorre no topo de morros desmatados e margens de rios assoreados).¹⁵

A efetividade dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário integra, direta ou indiretamente, o âmbito normativo de diversos direitos fundamentais (mas especialmente dos direitos sociais), como o direito à saúde, o direito à habitação decente, o direito ao ambiente, o “emergente” direito à água (essencial à dignidade humana), bem como, em casos mais extremos, também o direito à vida.¹⁶

Bedlin e Garcia¹⁷ bem destacam que a dimensão social não poderá ser olvidada, pois embora o ranking dos maiores poluidores seja composto na maioria por países mais desenvolvidos, “[...] o desenvolvimento social deve ser visto como forma de proteção ambiental, e desenvolvimento sustentável, pois a dimensão social interfere diretamente nestes [...]”.

Quanto menor a renda, menor o desenvolvimento social, menor será a preocupação com o meio ambiente. Um cidadão que vive em condições mínimas de sobrevivência, não estará preocupado com a proteção ambiental e sim com o sustento de sua família, sendo indiferente para

¹⁴ ROGERS, Peter P.; JALAL, Kazi F.; BOYD, John A. **An introduction to Sustainable Development**, p. 219.

¹⁵ GARCIA, Heloíse Siqueira; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Dimensão social do princípio da Sustentabilidade: uma análise do mínimo existencial ecológico, p. 57-58.

¹⁶ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito**, p. 75.

¹⁷ BEDLIN, Samara Loss; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Dimensão social do princípio da Sustentabilidade frente ao artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Revista Eletrônica Direito e Política**. Itajaí, v. 6, n. 2, p. 419-441, 2º quadrimestre de 2011, p. 429.

este se suas atividades laborais degradam ou não o meio ambiente.¹⁸

A Pobreza deva ser reduzida através do alcance das necessidades básicas, já destacadas no relatório de Brudtland: saúde, educação, abrigo, empregos produtivos, controle da propriedade comum e gestão da população.¹⁹

A Pobreza e as Desigualdades Sociais estão intimamente ligadas à Dimensão Econômica da Sustentabilidade, e à proteção abarcada pelo socioambientalismo, porém há que se ter em mente que critérios de Solidariedade serão necessários para mudança de paradigma no pensamento liberal de crescimento, mudança essa essencial para a garantia de um futuro no mínimo sustentável.

Rogers, Jalar e Boyd²⁰ lembram que para que a Sustentabilidade (por eles tratada como desenvolvimento sustentável) seja alcançada, dois círculos viciosos devem ser quebrados: o da Pobreza e o do desenvolvimento. Segundo os autores, a Pobreza causa um círculo vicioso de esgotamento e degradação ambiental. De outra monta o círculo vicioso do desenvolvimento se dá porque o esgotamento de recursos, a degradação e as mudanças climáticas retardam o desenvolvimento.

Segundo os autores²¹, ainda devem ser quebrados os cinco mitos da relação do meio ambiente com a Pobreza: 1. A maior parte da degradação ambiental é causada pelos pobres; 2. A redução da Pobreza necessariamente leva à degradação ambiental; 3. O crescimento da população necessariamente leva à degradação ambiental; 4. Os pobres são pobres demais para investirem no meio ambiente; e 5. Pessoas pobres não possuem conhecimento técnico para gestão de recursos.

E explicam o porquê²²:

1. Na verdade a visão de que a maior parte da degradação ambiental é causada pelos pobres é trocada, pois o que se vê é que as classes mais saudáveis são as responsáveis pelas mais sérias formas de degradação ambiental. Apesar de os pobres também poluírem, a poluição dos não pobres é conduzida pela maximização dos lucros, o que gera estragos muito menores em magnitude e extensão.

2. A redução da Pobreza não é o mesmo que criar superconsumismo, o que por sua vez

¹⁸ BEDLIN, Samara Loss; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Dimensão social do princípio da Sustentabilidade frente ao artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, p. 431.

¹⁹ ROGERS, Peter P.; JALAL, Kazi F.; BOYD, John A. **An introduction to Sustainable Development**, p. 51.

²⁰ ROGERS, Peter P.; JALAL, Kazi F.; BOYD, John A. **An introduction to Sustainable Development**, p. 50-62.

²¹ ROGERS, Peter P.; JALAL, Kazi F.; BOYD, John A. **An introduction to Sustainable Development**, p. 51-52.

²² ROGERS, Peter P.; JALAL, Kazi F.; BOYD, John A. **An introduction to Sustainable Development**, p. 51-52.

poderia causar degradação ambiental. Na realidade, quando os pobres aumentam seus ganhos de 1 dólar por dia para 2 dólares, eles serão mais propensos a não poluírem o meio ambiente, porque eles finalmente poderão ter recursos e razão para proteger o ambiente além das suas necessidades básicas

3. Um aumento na população poderia dar lugar a um aumento nas demandas dos recursos naturais, o que de fato levaria à degradação ambiental. Entretanto, o impacto ambiental não depende somente do aumento da população, mas também do “*Genuine Progress Indicator*” e do desenvolvimento da tecnologia.

4. O Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido realizou diversos estudos em nível local que demonstram que as comunidades pobres estão dispostas a investir no seu meio ambiente, mas sob certas circunstâncias favoráveis, como por exemplo quando eles tiverem títulos de propriedade e controle sobre os recursos comuns, de modo que dadas as oportunidades apropriadas os pobres estariam dispostos a fazer o possível para melhorar o meio ambiente.

5. Enquanto os pobres ficarem aquém do conhecimento técnico moderno para a gestão de recursos, seus conhecimentos indígenas são frequentemente mais apropriados ou até mais adequados para sustentar seu habitat. Entretanto, tais conhecimentos são frequentemente ignorados. Além disso, quando a tecnologia moderna é imposta aos pobres, há uma tendência de enfraquecer seus conhecimentos indígenas. Tecnologia moderna e máquinas também falham no seu trabalho, pois a comunidade frequentemente não sabe como utilizá-la e/ou mantê-la.

A partir da caracterização de cada uma dessas dimensões acima apontadas, deve-se sempre ter em mente que todas elas estão intimamente entrelaçadas de modo a proporcionar a visão da Sustentabilidade como princípio-síntese que determina a proteção da própria vida humana na Terra.

Conforme destacam Irving e Oliveira²³, o sentido da Sustentabilidade numa discussão deve envolver a interação com o ambiente, a percepção das relações sociais e a própria subjetividade humana.

O que os estudos sobre a Sustentabilidade realmente visam estabelecer é o que Carvalho²⁴

²³ IRVING, Marta de Azevedo; OLIVEIRA, Elizabeth. **Sustentabilidade e transformação social**. Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2012, p. 36.

²⁴ CARVALHO, Sônia Aparecida de. Justiça Social e Ambiental: um instrumento de consolidação à Sustentabilidade. **Revista Eletrônica Direito e Política**. Itajaí, v. 9, n. 2, p. 755-779, 2º quadrimestre de 2014, p. 773.

preleciona: “A Sustentabilidade anuncia o limite da racionalidade econômica, proclamando os valores da vida, da justiça social e do compromisso com as gerações vindouras, almejando uma racionalidade ambiental.”

2. A DESIGUALDADE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Segundo dados da ONU, no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2016, as desigualdades prolongadas apresentam sérios desafios ao desenvolvimento humano em pelo menos três frentes:

1. Elas prejudicam as capacidades das pessoas, não só seu bem-estar, mas também sua voz e autonomia.

2. Elas iniciam e reforçam um processo de exclusão através do qual pessoas pobres e outros localizados na parte inferior da escada social são excluídos dos processos que influenciam seu modo de vida.

3. Elas criam uma sociedade onde direitos e oportunidades são negados para as pessoas pobres.

Coadunando com as conclusões apresentada pelo Relatório, Samuelson e Nordhaus²⁵ destacam que os países mais pobres e desiguais não são capazes de fazer frente à qualidade de vida de seus recursos humanos, não conseguindo investir nos planejamentos econômicos que deveriam, que é controlar as doenças e melhorar a saúde e a nutrição. Isso porque a melhora da saúde leva ao aumento da felicidade e da produtividade; melhorar a educação, reduzir o analfabetismo e qualificar os trabalhadores, pois aqueles que estudam tornam-se trabalhadores mais produtivos, já que podem utilizar o capital mais eficazmente, adotar novas tecnologias e aprender com seus erros; e, sobretudo, não subestimar a importância dos recursos humanos, pois todo o resto pode se comprar no mercado internacional, mas a capacitação das pessoas é essencial para o desenvolvimento.

A respeito da desigualdade, não é exagero alertar que o tratamento desigual não se confunde com a ideia de desigualdade tratada no presente artigo, isso porque o tratamento desigual não é necessariamente ruim, até mesmo pelo critério da justiça distributiva desenvolvido pela filosofia humanista, que ensina que os iguais devem ser tratados com igualdade e os desiguais com

²⁵ SAMUELSON, Paul A; NORDHAUS, William D. Economía. 17. ed. Traducción de Esther Rabasco e Luis Toharia. Madrid: McGraw Hill, 2002. Título original: Economics, p. 514.

desigualdade em busca da equidade ou igualdade material, que concretizariam o ideal de justiça.

Nessa linha, Amartya Sen²⁶, em sua obra *Desigualdade Reexaminada*, explica que:

Somos profundamente diversos em nossas características internas (tais como idade, sexo, habilidades gerais, talentos particulares, propensão a doenças e, assim por diante) bem como nas circunstâncias externas (tais como patrimônios disponíveis, ambientes sociais, problemas graves do meio ambiente, e assim por diante). É precisamente por tal diversidade que a ênfase no igualitarismo em um campo exige rejeição do igualitarismo em outro.

As injustiças decorrentes da desigualdade ocorrem justamente quando aqueles que necessitam de um tratamento desigual (positivo) não o recebem. Quando, por exemplo, falta aos necessitados mecanismos capazes de trazer-lhes igualdade de oportunidade, que foram diminuídas por questões de gênero, cor, idade, ou mesmo econômica, que decorre principalmente pela falha na distribuição de renda das nações, cuja riqueza é desproporcionalmente direcionada às camadas mais ricas da sociedade.

Há cerca de 40 anos Amartya Sen trouxe um questionamento profundo e simples: igualdade de quê? A resposta tem a mesma simplicidade: das coisas que nos importam para construir o futuro que almejamos.²⁷

A resposta de Amartya Sen poderia ser a descrição dos objetivos fraternais previstos no artigo 6º da CRFB, que elenca os seguintes direitos sociais básicos: “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”. É justamente a falta desses direitos sociais básicos que configuram o conceito de pobreza tecido por Garcia²⁸:

Pobreza é a falta de acesso a direitos sociais básicos, de um mínimo existencial sindicável, como saúde, saneamento básico, acesso à água potável, educação, moradia, alimentação, garantia de renda mínima estabelecida pelo Estado, segurança, seguridade social, acesso à justiça e ambiente sustentável que garantam um nível de satisfação pessoal que possibilite o empoderamento de pessoas nas suas liberdades.

Tal reflexão tem orientado os estudos atuais sobre desigualdades que vão além do crescimento econômico e de mercado, abrangendo a disparidade de oportunidades para ascensão

²⁶ SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Trad. Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.p. 23.

²⁷ PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2019**. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf> Acesso em 25 fev. 2021. p. 6.

²⁸ GARCIA, Heloíse Siqueira. **Mecanismos transnacionais de combate à pobreza: uma possibilidade de análise a partir da solidariedade sustentável, da economia e da governança ambiental**. p. 354. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) - da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, Itajaí, 2019. p. 396.

social das camadas mais baixas da sociedade, pois não basta retirar da pobreza, é necessário dar oportunidades de ascensão social para possibilitar nossa evolução como sociedade.

Outros questionamentos oportunos quanto ao estudo das desigualdades e quem vêm inseridos no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2019²⁹ são: De que modo surgem os padrões de desigualdade no desenvolvimento humano? Onde se encontram as oportunidades para corrigir?

A resposta mais direta a esses questionamentos certamente posiciona a desigualdade de rendimentos como um dos principais fatores que impede o desenvolvimento humano dificultando, ou impedindo, que as camadas economicamente baixas tenham acesso integral a direitos sociais básicos.³⁰

A primeira alternativa sugerida ao combate às desigualdades é uma melhor distribuição de renda, através de impostos progressivos, que levariam a uma distribuição mais igualitária de rendimentos. Contudo, a alternativa nem sempre é vista com bons olhos, pois trata-se de uma medida mecânica que combate o efeito e não a causa, sendo incapaz de ir além da questão do rendimento e tratar sobre como as desigualdades ao nível de desenvolvimento surgem e persistem.³¹

Amartya Sen, na obra “O Desenvolvimento como Liberdade”, aponta que o qual o combate às privações numa dimensão não só apresenta benefícios em si, como também auxilia a melhoria das demais. Vejamos que, por exemplo, a falta de acesso à moradia ou à alimentação prejudicam os resultados relativos à saúde e à educação. Desta forma, compreende-se que, embora o rendimento seja, igualmente, um fator, as privações não estão, necessariamente, associadas à capacidade da unidade familiar comprar produtos no mercado, mas sim de ter acesso à direitos sociais básicos. Outro exemplo é que, ter uma saúde precária e poucas qualificações acadêmicas pode prejudicar a capacidade de auferir rendimento ou participar na vida social e política, são privações que podem interferir uma na outra, acumulando-se ao longo do tempo e até agravando os níveis de desigualdades.³²

²⁹ PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2019**. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf> Acesso em 25 fev. 2021. p. 73.

³⁰ PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2019**. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf> Acesso em 25 fev. 2021. p. 73.

³¹ PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2019**. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf> Acesso em 25 fev. 2021. p. 73.

³² PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2019**. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf> Acesso em 25 fev. 2021. p. 73

Justamente por isso é importante ter em consideração o modo como a desigualdade de rendimento interage com a sociedade, com a política e com a economia e de que forma estes institutos podem, simultaneamente, produzir mais desigualdades.

Segundo Milanovic³³, o crescimento econômico ainda é a ferramenta mais importante para a redução da pobreza e da desigualdade no mundo, especialmente o crescimento econômico dos países pobres. O autor cita que “o menosprezo pelo crescimento que emerge de vez em quando surge principalmente de países ricos que consideram poder prescindir de mais crescimento econômico”, contudo, segundo o autor, tal pensamento não passa de ilusão ou hipocrisia, até porque se o crescimento econômico não fosse importante comemoraríamos a recessão e não tentaríamos sair dela. Diante disso, seria importante compreender que é necessário um equilíbrio entre três variáveis: 1. Taxas de crescimento em países pobres; 2. Migração e 3. Sustentabilidade Ambiental.

Diante dessa concepção, e cumprindo com os objetivos do presente estudo voltado à análise da correção entre desigualdades e desenvolvimento sustentável, direcionaremos nossa atenção agora à terceira variável citada por Milanovic³⁴, que é a “Sustentabilidade Ambientável”, porém não em um estudo amplo sobre sustentabilidade, mas sim sobre o Desenvolvimento Sustentável, que é alcançado através da Sustentabilidade, mas que com esta não se confunde.

Em 2002 foi realizado em Johannesburgo a Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, que foi responsável, principalmente, pelo fortalecimento das discussões em torno das dimensões da Sustentabilidade, sendo também a primeira Conferência Mundial voltada ao meio ambiente que estabeleceu como objetivo a erradicação da Pobreza, oportunidade em que foi estreitado vínculo entre desenvolvimento sustentável e desenvolvimento social³⁵.

O próprio conceito de desenvolvimento sustentável está vinculado ao de direitos humanos, ao menos desde a Conferência Rio+20 que teve enfoque na dignidade da pessoa humana como critério interpretativo do direito ambiental, em uma clara visão antropocêntrica com vistas a Erradicação da Pobreza.³⁶

³³ BRANKO, Milanovic. **A desigualdade no mundo**: uma nova abordagem para a era da globalização. Coimbra: Actual, 2016. p. 241.

³⁴ BRANKO, Milanovic. **A desigualdade no mundo**: uma nova abordagem para a era da globalização. Coimbra: Actual, 2016. p. 241.

³⁵ REAL FERRER, Gabriel. Sostenibilidad, transnacionalidad y transformaciones del Derecho. In:

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (orgs.). **Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade**. Itajaí: Editora Univali, 2013. p. 11.

³⁶ GARCIA, Heloíse Siqueira. **Mecanismos transnacionais de combate à pobreza**: uma possibilidade de análise a partir da solidariedade sustentável, da economia e da governança ambiental. p. 354. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) - da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, Itajaí, 2019. p. 114.

Embora o Desenvolvimento Sustentável possa, por vezes, ter uma relação mais íntima com a *dimensão econômica* da Sustentabilidade, também não se afasta da *dimensão social*, abordada com maior profundidade no primeiro tópico do presente estudo, o que se percebe pela própria exposição de dimensão econômica:

A dimensão econômica foca no desenvolvimento da economia com a finalidade de gerar melhor qualidade de vida às pessoas. Ele passou a ser considerada no contexto da sustentabilidade por dois motivos: 1. Não haveria a possibilidade de retroceder nas conquistas econômicas de desenvolvimento alcançadas pela sociedade mundial; e 2. O desenvolvimento econômico estaria interligado com a dimensão social do Princípio da Sustentabilidade, pois ele é necessário para a diminuição da pobreza alarmante³⁷.

Outro marco importante para os avanços das políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável foi a elaboração da agenda de 2030 intitulada “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, sendo assinada por 193 Países membros da ONU e consiste no compromisso com 17 objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com 169 metas específicas, reconhecendo que, para se acabar com a Pobreza deve-se caminhar lado a lado com o desenvolvimento econômico e social, a fim de se garantir direitos básicos como saúde, educação, emprego e que promova a diminuição das desigualdades.³⁸

A redução da desigualdade dentro dos países é o décimo objetivo da agenda 2030, e tem as seguintes metas definidas:

1. Até 2030, progressivamente alcançar e sustentar o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional
2. Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra
3. Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito
4. Adotar políticas, especialmente fiscal, salarial e de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior igualdade
5. Melhorar a regulamentação e monitoramento dos mercados e instituições financeiras globais e fortalecer a implementação de tais regulamentações

³⁷ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. Dimensão social do princípio da sustentabilidade: uma análise do mínimo existencial ecológico. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes; GARCIA, Heloise Siqueira (org.) **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer** - Dados eletrônicos. - Itajaí: UNIVALI, 2014. Disponível em: <www.univali.br/ppcj/ebooks>. Acesso em 02 fev. 2021. p. 44.

³⁸ ONUBR. Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável. Nova agenda de desenvolvimento sustentável: não deixando ninguém para trás. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/cupula/>>. Acesso em: 06 de maio de 2018

6. Assegurar uma representação e voz mais forte dos países em desenvolvimento em tomadas de decisão nas instituições econômicas e financeiras internacionais globais, a fim de produzir instituições mais eficazes, críveis, responsáveis e legítimas
7. Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas
8. Implementar o princípio do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, em conformidade com os acordos da OMC
9. Incentivar a assistência oficial ao desenvolvimento e fluxos financeiros, incluindo o investimento externo direto, para os Estados onde a necessidade é maior, em particular os países menos desenvolvidos, os países africanos, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países em desenvolvimento sem litoral, de acordo com seus planos e programas nacionais
10. Até 2030, reduzir para menos de 3% os custos de transação de remessas dos migrantes e eliminar os corredores de remessas com custos superiores a 5%

Apesar das importantes metas definidas, como salientado por Garcia³⁹ em sua tese sobre “Mecanismos transnacionais de combate à pobreza”, o alcance de uma sociedade global justa, solidária e sustentável provavelmente nunca chegará ao fim, é uma luta constante por objetivos globais que garantirão avanços importantes e mais realistas na luta contra a pobreza e diminuição de desigualdades.

A preocupação com o desenvolvimento de forma sustentável é crescente pelo fato de que atualmente vivemos um desequilíbrio ambiental que afeta diretamente a vida social do homem, sendo, por isso, necessário um reequilíbrio capaz de garantir que o desenvolvimento econômico (que é necessário), ocorra de forma contínua e duradoura, ou seja, sustentável.⁴⁰

A correlação entre desigualdades e desenvolvimento sustentável certamente reside na necessidade do desenvolvimento econômico, seja ele sustentável ou não, para a diminuição das desigualdades, que deve ocorrer, como estudado, especialmente através da melhor distribuição de renda e pelo aumento de rendimentos da camada mais pobre da população, daí a importância de empregos decentes, com salários que garantam uma vida digna.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo é introduzido pelo estudo da Dimensão Social da Sustentabilidade, em uma

³⁹ GARCIA, Heloíse Siqueira. **Mecanismos transnacionais de combate à pobreza: uma possibilidade de análise a partir da solidariedade sustentável, da economia e da governança ambiental.** p. 354. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) - da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, Itajaí, 2019. p. 117.

⁴⁰ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; DETTONI, Jovanir Lopes; SOUZA, Úrsula Gonçalves Theodoro de Faria. **A pobreza e a dimensão social da sustentabilidade.** Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.2, 2º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitopolitica - ISSN 1980-7791

análise que parte da ideia de Sustentabilidade como um equilíbrio na promoção do “bem viver” humano, necessário à sua perpetuação indefinida no tempo.

Após a análise geral das noções de Sustentabilidade, há um afunilamento no estudo para uma investigação mais aprofundada sobre a Dimensão Social da Sustentabilidade, a qual, em síntese e de acordo com os objetivos do presente artigo, observa-se que visa o alcance de um patamar razoável de homogeneidade social; distribuição de renda justa; emprego pleno e ou autônomo com qualidade de vida decente e igual no acesso aos recursos e serviços sociais.

A Dimensão Social da Sustentabilidade, é relacionada às qualidades dos seres humanos, pois baseia-se na promoção de melhor qualidade de vida da sociedade através da redução das desigualdades, em especial a mitigação entre a opulência e a miséria, promovendo o acesso a direitos sociais básicos previstos no artigo 6º da CRFB, inerentes à Dignidade da Pessoa Humana, princípio basilar da República Federativa do Brasil.

Segundo a Dimensão Social Sustentabilidade a proteção ambiental está diretamente relacionada à garantia desses direitos sociais, já que o gozo destes direitos em patamares desejáveis constitucionalmente está necessariamente vinculado às condições ambientais favoráveis.

Em que pese o estudo da Pobreza e das Desigualdades Sociais estar intimamente relacionado à Dimensão Econômica da Sustentabilidade, mostrou-se efetiva – e necessária, a análise de tais questões à luz da Dimensão Social da Sustentabilidade, pois observou-se uma implicação direta entre a Dimensão Social da Sustentabilidade e a busca pela diminuição das desigualdades.

A abordagem específica da Desigualdade com base no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2016 demonstrou que as desigualdades prolongadas apresentam sérios desafios ao desenvolvimento humano em pelo menos três seguimentos: primeiro porque elas prejudicam as capacidades das pessoas, não só seu bem-estar, mas também sua voz e autonomia; segundo, elas iniciam e reforçam um processo de exclusão através do qual pessoas pobres são excluídos dos processos democráticos que influenciam seu modo de vida; e terceiro, elas criam uma sociedade onde direitos e oportunidades são negados para as pessoas pobres, o que perpetua e agrava a desigualdade.

No desenvolvimento do estudo sobre a desigualdade é feito o alerta de que o tratamento desigual não se confunde com o conceito de desigualdade tratada no presente artigo, isso porque o tratamento desigual não é necessariamente ruim, até mesmo pelo critério da justiça distributiva desenvolvido pela filosofia humanista, a qual ensina que os iguais devem ser tratados com igualdade

e os desiguais com desigualdade em busca da equidade ou igualdade material, que concretizariam o ideal de justiça. As injustiças decorrentes da desigualdade ocorrem justamente quando aqueles que precisam de um tratamento desigual não o recebem, quando, por exemplo, falta aos necessitados mecanismos capazes de trazer-lhes igualdade de oportunidade.

A diminuição das desigualdades deve visar, em primeiro plano, a redução da pobreza extrema, que pode ser entendida como a falta de acesso a direitos sociais básicos, como aqueles previstos no art. 6º de nossa Constituição Federal.

Compreendendo a necessidade de desenvolvimento econômico para diminuição dos níveis de desigualdades, que ainda é a ferramenta mais importante na redução da pobreza, especialmente o crescimento de países pobres, emerge a preocupação com o Desenvolvimento Sustentável, para que a luta pelo fim da pobreza não coloque em xeque o destino da humanidade em razão da degradação ambiental.

Os objetivos de desenvolvimento sustentável são marcos importantes em nossa evolução como sociedade, a própria elaboração da agenda de 2030 intitulada “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, reconhece que a luta para acabar com a pobreza deve caminhar lado a lado com o desenvolvimento econômico e social, a fim de se garantir direitos básicos como saúde, educação, emprego e a diminuição das desigualdades.

Diante disso, observa-se que a correlação entre desigualdades e desenvolvimento sustentável reside na necessidade do desenvolvimento econômico, seja ele sustentável ou não, para a diminuição da pobreza e das desigualdades, que deve ocorrer especialmente através da melhor distribuição de renda e pelo aumento de rendimentos da camada mais pobre da população.

Por outro lado, o Desenvolvimento Sustentável só passa a ser uma preocupação real para as camadas mais pobres de nossa sociedade quando estas deixam de viver na miséria, pois enquanto a maior preocupação do ser humano é a luta por sua sobrevivência, a saúde do planeta fica em segundo plano, pouco importando se o crescimento que lhe beneficia é sustentável ou não, pois quanto menor a renda, menor o desenvolvimento social e menor a preocupação com o meio ambiente, por isso há uma correlação clara entre pobreza, desigualdade e Desenvolvimento Sustentável.

Por fim, ressalta-se que o presente estudo não teve a pretensão de esgotar o tema que é naturalmente rico, mas, sim, provocar a reflexão sobre temas tão importantes em nossa sociedade, que certamente serão objeto de maior aprofundamento em oportunidades futuras.

REFERÊNCIAS

BEDLIN, Samara Loss; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **Dimensão social do princípio da Sustentabilidade frente ao artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Revista Eletrônica Direito e Política. Itajaí, v. 6, n. 2, p. 419-441, 2º quadrimestre de 2011.

BOFF, Leonardo. Ecologia. **Grito Da Terra, Grito Dos Pobres: Dignidade E Direitos Da Mãe Terra**, p. 205-206.

BRANKO, Milanovic. **A desigualdade no mundo: uma nova abordagem para a era da globalização**. Coimbra: Actual, 2016.

CARVALHO, Sônia Aparecida de. **Justiça Social e Ambiental: um instrumento de consolidação à Sustentabilidade**. Revista Eletrônica Direito e Política. Itajaí, v. 9, n. 2, p. 755-779, 2º quadrimestre de 2014.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 75.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; DETTONI, Jovanir Lopes; SOUZA, Úrsula Gonçalves Theodoro de Faria. **A pobreza e a dimensão social da sustentabilidade**. Revista Eletrônica Direito e Política. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.2, 2º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. Dimensão social do princípio da sustentabilidade: uma análise do mínimo existencial ecológico. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes; GARCIA, Heloise Siqueira (org.) **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer - Dados eletrônicos**. - Itajaí: UNIVALI, 2014. Disponível em: <www.univali.br/ppcj/ebooks>. Acesso em 02 fev. 2021.

GARCIA, Heloise Siqueira. **Mecanismos transnacionais de combate à pobreza: uma possibilidade de análise a partir da solidariedade sustentável, da economia e da governança ambiental**. p. 354. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) - da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, Itajaí, 2019.

IRVING, Marta de Azevedo; OLIVEIRA, Elizabeth. **Sustentabilidade e transformação social**. Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2012.

ONUBR. **Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável**. Nova agenda de

desenvolvimento sustentável: não deixando ninguém para trás. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/cupula/>>. Acesso em: 06 de maio de 2018

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 13. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015, p. 58.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2019**. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf> Acesso em 25 fev. 2021. p. 6.

PÓVOAS, Maurício Cavallazzi. A Sustentabilidade social: a justiça social como garantidora de um meio ambiente saudável para as futuras gerações. In: BODNAR, Zenildo; CELANT, João Henrique Pickcius; MARCOS, Rudson (orgs.). **O judiciário como instância de governança e Sustentabilidade**: descobertas, dúvidas e discordâncias. Florianópolis: EMais, 2018, p. 62.

REAL FERRER, Gabriel. Sostenibilidad, transnacionalidad y transformaciones del Derecho. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (orgs.). **Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade**. Itajaí: Editora Univali, 2013.

ROGERS, Peter P.; JALAL, Kazi F.; BOYD, John A. **An introduction to Sustainable Development**. Londres: Earthscan, 2008.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Organização de Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SAMUELSON, Paul A; NORDHAUS, William D. **Economía**. 17. ed. Traducción de Esther Rabasco e Luis Toharia. Madrid: McGraw Hill, 2002. Título original: Economics, p. 514.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Trad. Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.

EXERCÍCIO DAS LIBERDADES DE COMUNICAÇÃO NAS MÍDIAS SOCIAIS

Kauana Nunes de Palma¹

INTRODUÇÃO

Diante da permissividade trazida pelas mídias sociais ao debate político, emergiu o questionamento a respeito da possibilidade de limitação dos discursos perpassados na internet.

O presente artigo tem o escopo de estudar o papel da liberdade de expressão na democracia das sociedades modernas e como se dá o exercício desse direito fundamental nas redes sociais.

O problema de pesquisa formulado é: pode ser limitado o exercício da liberdade de expressão em meio virtual pela plataforma em que ela foi exercida?

Para tanto elaborou-se a seguinte hipótese: em que pese seja necessária a limitação da liberdade de expressão de modo a inibir falas de ódio ou que atentem contra a saúde pública ou o Estado democrático de direito, tal análise não deve ser feita pelas corporações privadas e deve respeitar limites regulamentares estabelecidos em lei

Sem a pretensão de esgotar o assunto, a partir da perspectiva da fundamentalidade da liberdade de expressão na democracia e do entendimento de que nenhum direito é absoluto, nem mesmo aqueles previstos na carta constitucional ou em tratados internacionais, o presente artigo busca questionar a possibilidade de limitação das postagens feitas na internet dos discursos que porventura ultrapassem os limites da liberdade de expressão.

De início é estudada a sociedade democrática moderna e a utilização das redes sociais por seus indivíduos, em seguida os conteúdos das postagens nesses meios.

Por fim, busca-se compreender como se dá atualmente a exclusão de postagens nas redes sociais bem como, sob o panorama jurídico, se possibilitará a avaliação e exclusão de conteúdos selecionados como risco para a democracia por meio da legislação.

A metodologia utilizada foi o método indutivo e o cartesiano para coleta de dados bibliográficos, por meio de pesquisa realizada sobre o tema, utilizando, para tanto, artigos e doutrina.

¹ Graduada em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (2019). Mestranda em Ciência Jurídica com Bolsa PROSUP/CAPES pela Universidade do Vale do Itajaí e pós-graduanda Lato Sensu em Direito Constitucional pela Universidade do Vale do Itajaí. Balneário Camboriú. Santa Catarina. Brasil. E-mail: kauanpalma@gmail.com.

1. SOCIEDADE DEMOCRÁTICA MODERNA E AS MÍDIAS SOCIAIS

A ideia de democracia está conectada à de um regime político exercido pelo povo o que pressupõe sua participação. A democracia é caracterizada por atribuir ao povo a titularidade do poder e seu governo deve promover os meios necessário para possibilitar esse exercício de modo direto ou indireto.²

A emergência do ambiente virtual no cenário global fez despontar uma discussão a respeito das questões sociais e dos serviços oferecidos de forma on-line, inclusive no que se refere ao engajamento e debate público.

Embora a internet tenha se mostrado revolucionária nos costumes, encurtando distâncias e dispondo de uma enorme fonte de informações, o seu uso pode abranger muitas outras esferas, e não apenas da vida privada, influenciando, inclusive, no jogo político e no futuro da democracia.³

A manifestação do pensamento e artística, assim como a difusão da informação e do conteúdo audiovisual passam a ter um novo viés, integrando o chamado direito de comunicação social, que se refere à veiculação desse conteúdo por meios de comunicação de massa.⁴

Essa transformação da sociedade acarreta também uma transformação das empresas e do próprio mercado, e conseqüentemente, da democracia. O movimento que teve início com a criação da imprensa e das grandes democracias modernas marcou a rejeição pelo modelo monárquico absolutista. Agora, o “governo eletrônico” pode contribuir no processo de diminuição da arbitrariedade do estado.⁵

Esse novo modelo foi constituído a partir da busca pela liberdade, que não se dispunha de modo amplo nos governos anteriores. Destarte, os meios econômicos, jurídicos e sociais também acompanharam o anseio, mostrando-se clara modificação em relação ao período anterior.⁶

O fácil acesso à internet possibilitou alcance à vários serviços e dados que não se restringem pelos limites geográficos. Acompanhando esse desenvolvimento, a esfera pública encontra-se cada vez mais digitalizada e enfrenta ainda mais desafios, resultado da liberdade de expressão virtual que

² CRUZ, Paulo Márcio. A via da democracia. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, setembro-dezembro, pp. 437-446. 2019. p. 444.

³ PIVA, Rodrigo Camargo. A influência das redes sociais no processo eleitoral. **Revista Resenha Eleitoral**. Edição comemorativa, pp. 249-257, 2014. p. 255.

⁴ NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Direito e Jornalismo**. São Paulo: Editora: Verbatim, 2011. p. 43

⁵ LEMOS, André; LÉVY, Pierre. **O futuro da internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária**. São Paulo: Paulus, 2010. p. 140.

⁶ CRUZ, Paulo Márcio e BODNAR, Zenildo. O novo paradigma do direito na pós-modernidade. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, janeiro-junho pp. 75-83, 2011. pp. 76 – 77.

não precisa, necessariamente, obedecer às fronteiras até então estabelecidas. Da mesma forma, os âmbitos de ação por parte dos cidadãos também se mostram expandidos, principalmente no que se refere às esferas política, econômica e ecológica.⁷

Há na sociedade informacional⁸ uma relação entre a tecnologia e os processos de comunicação. O princípio da cibercultura de liberar o uso da palavra pode trazer muitas consequências. Em âmbito mundial, observou-se exponencial aumento da comunicação por meio dos blogs, podcasts e redes sociais.⁹

A internet permite a publicação instantânea de imagens, vídeos, áudios e textos que revolucionou a comunicação, superando o alcance da mídia pelos meios tradicionais, que teve que se adaptar à nova dinâmica.¹⁰

Em 1984 Bobbio¹¹ já discorria a respeito do fenômeno: “Se manifestei alguma dúvida de que a computadorcracia possa vir a beneficiar a democracia governada não tenho dúvida nenhuma sobre os serviços que poderá prestar à democracia governante.”

Há que se reconhecer, assim, a conexão entre os Estados Nacionais democráticos e o aumento da comunicação, emissão e circulação, entre suas populações, fomentando uma opinião pública ao mesmo tempo local e global.¹²

Por um lado, que as liberdades de expressão e informação possuem o caráter individual daqueles que pretendem exercê-las, mostrando-se como um meio para desenvolvimento pessoal, essas liberdades representam o interesse público ao passo que garantem a circulação de ideias diversas e conflitantes de todos os grupos sociais, reforçando o princípio democrático, sobretudo diante de meios de comunicação em massa. O caráter coletivo fica ainda mais evidente quando se analisa a divulgação de dados do Poder Público, o que tem importância ímpar no regime republicano. A publicidade dos atos governamentais permite maior transparência e fiscalização pelo povo. Ainda, entende-se que as liberdades de comunicação funcionam como fundamento para o

⁷ LEMOS, André; LÉVY, Pierre. **O futuro da internet**: em direção a uma ciberdemocracia planetária. p. 14.

⁸ “Um dos indicadores de uma sociedade informacional passa também pela relação entre essa sociedade e os seus media, no que toca à liberdade dos meios de comunicação expressarem livremente as notícias e as opiniões mas também à relação entre os fruidores e produtores de informação.” (CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). **A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política; Conferência**. Belém (Por): Imprensa Nacional, 2005. p. 54.)

⁹ LEMOS, André; LÉVY, Pierre. **O futuro da internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária**. p. 25.

¹⁰ PIVA, Rodrigo Camargo. A influência das redes sociais no processo eleitoral. **Revista Resenha Eleitoral**. p. 249.

¹¹ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 16ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, Ano. 2019. p. 54.

¹² LEMOS, André; LÉVY, Pierre. **O futuro da internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária**. p. 25.

exercício de outras liberdades, reafirmando seu papel de destaque entre os direitos fundamentais.¹³

Nesse sentido, é clara a relação entre a democracia em tempos de internet com mecanismos de governança voltados para uma sociedade planetária.¹⁴

Isso porque entende-se que “uma sociedade será mais livre e democrática na proporção em que der oportunidade de acesso aos seus integrantes do que ocorre em seu próprio meio.”¹⁵

Em relação aos dados produzidos pelos governos, não há como realizar controle prévio pelo que os agentes públicos comunicam como sendo objetivamente verificados ou inventados, o que se pode fazer, no entanto, é garantir que aqueles que fabricarem informações sejam devidamente responsabilizados de modo a garantir o interesse público na publicidade dos dados governamentais.

Para o desenvolvimento dessa nova democracia mostra-se fundamental o desenvolvimento da educação e da luta contra a pobreza a fim de que haja competitividade entre os Estados e condições para que a ciberdemocracia se desenvolva. Com a conexão à internet os países menos desenvolvidos podem ter mais acesso a informações sobre saúde, desenvolvimento econômico, educação e participação democrática, aliando-se a necessidade de desenvolvimento econômico com o humanitário.¹⁶

A busca pela liberdade, aliada a facilitação de envio de informações e mercadorias entre os diferentes territórios, embora tenha colaborado para o desenvolvimento econômico dos Estados, ocasionou também na degradação ambiental. O desequilíbrio social ocasionado por essa busca quase que ilimitada contribuiu sobremaneira para a desigualdade e pobreza.¹⁷

O surgimento de tecnologias mudou a forma de se comunicar e de produzir conteúdo e de circular serviços e bens, acelerando a transformação social, cultural, e de comunicação e, por consequência, política. Nesse sentido, a expansão do ciberespaço leva à mais liberdade coletiva e individual uma vez que possibilita de forma ampla a liberdade de expressão em escala mundial e sem precedentes¹⁸

¹³ BARROSO, Luís Roberto. Liberdade de expressão versus direitos da personalidade. Colisão de direitos fundamentais e critérios de ponderação. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos fundamentais, informática e comunicação: algumas aproximações**. Porto Alegre: Livraria do advogado ed., 2007. p. 82.

¹⁴ LEMOS, André; LÉVY, Pierre. **O futuro da internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária**. p. 179.

¹⁵ CARLIN, Volnei Ivo. A Justiça e a mídia. **Novos estudos jurídicos**. ano IV, N°7, p. 39-42, 15 de out de 1998. p. 39.

¹⁶ LEMOS, André; LÉVY, Pierre. **O futuro da internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária**. p. 151.

¹⁷ CRUZ, Paulo Márcio e BODNAR, Zenildo. O novo paradigma do direito na pós-modernidade. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**. p. 76.

¹⁸ LEMOS, André; LÉVY, Pierre. **O futuro da internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária**. pp. 45 e 52.

Não é possível mensurar, no entanto, o impacto de boatos na vontade política do eleitor e da possibilidade de influenciar seus votos.¹⁹

Exsurge, assim, as redes sociais, sob a promessa de “libertação e empoderamento de minorias, mas parece estar nos levando para as trevas da desinformação.”²⁰

Nesse sentido, Lemos e Lévy²¹ explicam:

As mídias interativas, as comunidades virtuais e a explosão da liberdade de expressão trazidas pela Internet abrem um novo espaço de comunicação, inclusivo, transparente e universal, que é levado a renovar profundamente as condições da vida pública no sentido de uma maior liberdade e responsabilidade dos cidadãos.

Para adentrar no assunto, é necessário que se faça uma distinção terminológica desde já, a fim de evitar qualquer equívoco e má interpretação.

Com esse fim passa-se a diferenciar os conceitos operacionais de redes sociais²² e mídias sociais, que muitas vezes são usados como sinônimos.

Mídia social é o termo utilizado para se referenciar diferentes mídias, desde blogs, vlogs, as próprias redes sociais, até as tradicionais formas de transmissão de conteúdo antes do surgimento da internet. Para melhor compreender, basta lembrar o conceito de mídia até então: rádio, jornal, televisão e revistas. Com o surgimento da internet, a mídia ganhou o caráter interativo.²³

Gastaldo²⁴ explica que mídia se refere aos meios de comunicação de massa, ou seja, os “veículos de comunicação, tomados como dimensão tecnológica, que, a partir da produção centralizada, veiculam seus produtos de modo ‘massificado’”.

Assim, a mídia social caracteriza-se pelo “uso de tecnologias para tornar interativo o diálogo entre pessoas; já rede social é uma estrutura social formada por pessoas que compartilham interesses similares”.²⁵

¹⁹ PIVA, Rodrigo Camargo. A influência das redes sociais no processo eleitoral. **Revista Resenha Eleitoral**. p. 255.

²⁰ BARBOSA, Mariana (Org.). **Pós-verdade e fake News: reflexões sobre a guerra de narrativas**. [s. l.]: Editora Cobogó, 2020. n. p. arquivo Kindle.

²¹ LEMOS, André; LÉVY, Pierre. **O futuro da internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária**. p. 33.

²² No presente trabalho optou-se por usar o termo redes sociais para aquelas que se desenvolvem em ambiente virtual, deixando de abranger, portanto, os grupos de relações interpessoais presenciais.

²³ _____. Redes Sociais. **Resultados digitais**. [s. l.]: [s. e.], 2017. Disponível em: <https://resultadosdigitais.com.br/especiais/tudo-sobre-redes-sociais/#>. Acesso em: 10 de jan. de 2021.

²⁴ GASTALDO, Édison. **Pátria, chuteiras e propaganda**. O brasileiro na publicidade da copa do mundo. São Paulo: Annablume; São Leopoldo, RS: Ed. Unisinos, 2002. p. 40.

²⁵ _____. Redes Sociais. **Resultados digitais**. [s. l.]: [s. e.], 2017. Disponível em: <https://resultadosdigitais.com.br/especiais/tudo-sobre-redes-sociais/#>. Acesso em: 10 de jan. de 2021.

A rede social tem como propósito conectar pessoas que podem interagir com os demais e fornecem informações através de perfis pessoais. São, portanto, uma categoria de mídias sociais. As redes sociais operam por sites e aplicativos e podem ter várias vertentes, desde profissionais até de relacionamento, sendo marcadas pela troca de informações entre os usuários.²⁶

Um dos perigos que as mídias sociais e os mecanismos de busca representam consiste nos algoritmos que tendem a dirigir os usuários à conteúdos que supostamente seriam de seu interesse. Cada usuário fica cada vez mais isolado dentro de sua bolha de opiniões, uma vez que o algoritmo o afasta de postagens com opiniões divergentes. Nesse contexto, as opiniões expressadas parecem ser unânimes e as notícias deliberadamente criadas ganham caráter legítimo, uma vez que são praticamente incontestes. Nesse contexto, a discussão sobre o que é uma informação verdadeira ou falsa ganha extrema relevância, considerando a velocidade e potência de propagação de informações que podem ser extremamente prejudiciais ao próprio processo democrático.²⁷

As mídias sociais criaram um grande paradoxo na comunicação, ao mesmo tempo em que oferecem espaço irrestrito para exercício de qualquer tipo de comunicação, direcionam o acesso a eles por meio de seus algoritmos personalizados. Ao mesmo tempo em que todos os pontos de vista podem ser encontrados nas redes, o usuário é direcionado apenas aquele condizente com o seu próprio, o acesso ao contraditório fica comprometido.²⁸

Nesse ponto, mostra-se a relevância da presente pesquisa a fim de questionar eventual possibilidade de limitação da liberdade de expressão, principalmente no que se refere ao juízo de valor realizado pelas empresas privadas como as redes sociais pelo conteúdo publicado em seus endereços.

2. OS CONTEÚDOS POSTADOS NAS REDES SOCIAIS

Compreendido o contexto em que estão inseridas as redes sociais, bem como a fundamentalidade das liberdades de comunicação para o bom funcionamento e subsistência do regime democrático, passa-se à análise de como se dá o exercício da liberdade de expressão no

²⁶ _____. Redes Sociais. **Resultados digitais**. [s. l.]: [s. e.], 2017. Disponível em: <https://resultadosdigitais.com.br/especiais/tudo-sobre-redes-sociais/#>. Acesso em: 10 de jan. de 2021.

²⁷ D'ANCONA, Matthew. **Pós-verdade: a nova guerra contra os fatos em tempos de Fake News**. Tradução de Carlos Szlak. Barueri: Faro editorial, 2018. p. 53.

²⁸ ALVIM, Frederico Franco. O peso da imprensa na balança eleitoral. Efeitos, estratégias e parâmetros para o exame da gravidade das circunstâncias em hipóteses de uso indevido dos meios de comunicação social. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 33-60, maio 2017. p. 40.

ambiente virtual das redes sociais.

Embora nas mídias tradicionais, antes da internet, já fossem selecionadas as notícias que seriam veiculadas e o modo que seriam transmitidas, a nova forma de comunicação se mostra muito mais politizada e polarizada e se organiza de modo a permitir troca e colaboração.²⁹ Embora fosse evidente o viés editorial de cada veículo, de um modo geral existia alguma preocupação em se verificar os dados que seriam transmitidos.

A diferença do novo cenário é que a principal fonte de informações da população passou a ser as redes sociais, seja por publicações dos veículos de comunicação, seja por páginas de usuários anônimos, por muitas vezes não há a distinção entre os dois. No entanto, o uso de algoritmos pelas plataformas direciona o usuário para as postagens que possuem conexão com seu histórico de utilização da internet, desde preferências comerciais, até narrativas políticas. Cada um está inserido em uma bolha criada pelo software, e não necessariamente sabe disso, onde tem acesso apenas ao conteúdo que a inteligência artificial determinou como sendo semelhante ao seu histórico e é afastado daquele divergente, ficando cada vez mais distante da compreensão do “lugar do outro” na sociedade.³⁰

Nesse sentido, afirmam Lemos e Lévy:

A transformação da esfera midiática pela liberação da palavra se dá com o surgimento de funções comunicativas pós-massivas que permitem a qualquer pessoa, e não apenas empresas de comunicação, consumir, produzir e distribuir informação sob qualquer formato em tempo real e para qualquer lugar do mundo. [...] Isso retira das mídias de massa o monopólio na formação da opinião pública e da circulação de informação.³¹

Assim, embora se saiba que “a liberdade de pensamento, de opinião e de sentimento faz parte o direito à liberdade, que deve ser assegurado a todos os seres humano”,³² abre-se o questionamento para o limite dessa liberdade, tendo em conta que em meio virtual a propagação da informação ou opinião postada é quase que ilimitada, seja referente à assuntos políticos ou não.

A celeuma reside, portanto, em dois pontos basilares: As fake-news³³ e o discurso de ódio podem ser reprimidos nas redes sociais através do bloqueio e exclusão das postagens; e podem as

²⁹ LEMOS, André; LÉVY, Pierre. **O futuro da internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária**. p. 13.

³⁰ EMPOLI, Giuliano da. **Os engenheiros do caos**. Tradução de Arnaldo Bloch. São Paulo: Vestígio Editora, 2019. n. p. arquivo Kindle.

³¹ LEMOS, André; LÉVY, Pierre. **O futuro da internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária**. p. 25.

³² DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 2004. p. 3

³³ “O termo fake news deveria ser compreendido como toda informação que, sendo de modo comprovável falsa, seja capaz de prejudicar terceiros e tenha sido forjada e/ou posta em circulação por negligência ou má-fé, neste caso, com vistas ao lucro fácil ou à manipulação política.” (FRIAS FILHO, Otavio. O que é falso sobre fake news. **Revista USP**, n. 116, p. 39-44, 29 maio 2018. p. 43)

redes sociais realizar juízo de valor perante o conteúdo postados em seus domínios de modo a eventualmente bloquear e excluir o conteúdo que entendem como inadequado.

3. EXCLUSÃO DE POSTAGENS PELAS REDES SOCIAIS

Nos últimos anos os administradores das principais redes sociais do mundo têm se mostrado mais ativistas, entendendo que possuem papel relevante na (des)informação e pós-verdade³⁴ no que se refere à opinião pública.

No ano de 2020 o tema ganhou especial relevância em decorrência da pandemia causada pela Covid-19, oportunidade na qual grandes líderes mundiais propagaram notícias em desacordo com as recomendações da Organização Mundial da Saúde, o que levou as redes como Twitter, Instagram e Facebook a apagarem posts dos presidentes do Brasil³⁵ e dos Estados Unidos³⁶ sob o argumento de 'causar danos reais às pessoas' e 'desinformação nociva sobre covid-19', respectivamente.

A questão, que já vinha sendo debatida, ganhou especial caráter de urgência ante a relevância dos conteúdos excluídos, bem como a suspensão da conta pessoal do então presidente norte americano do Twitter.³⁷

Nesse contexto, é necessário que se faça uma ponderação entre o perigo de se permitir que determinados conteúdos sejam propagados e o risco à democracia que pode representar a limitação da fala dos usuários. Além disso, se essa análise pode ser efetuada pelas companhias privadas.

Sabe-se que um ponto determinante para que se faça essa análise é a natureza do conteúdo ou usuário que hipoteticamente seria bloqueado. É importante que se lembre que a discussão aqui levantada é em abstrato. Existem, também, quanto à natureza, várias classificações de eventuais conteúdos de postagens. Nos casos acima citados, o contexto da exclusão dos conteúdos foi de evidente perigo à saúde da população veiculado por presidentes, bem como suspensão da conta

³⁴ “De acordo com o Dicionário Oxford, pós-verdade é: um substantivo “que se relaciona ou denota circunstâncias nas quais fatos objetivos têm menos influência em moldar a opinião pública do que apelos à emoção e crenças pessoais”. (Notícias falsas e pós-verdade: o mundo das fake news e da (des)informação. **Politize**. Publicado em nov de 2017. Atualizado em 16 de out de 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/noticias-falsas-pos-verdade/>. Acesso em 20 de jan. de 2021).

³⁵ SENRA, Ricardo. Após Twitter, Facebook e Instagram excluem vídeo de Bolsonaro por 'causar danos reais às pessoas'. **BBC News Brasil**. Londres: [s. e.], publicado em 30 de mar. de 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52101240>. Acesso em 20 de jan. de 2021.

³⁶ _____. Facebook e Twitter excluem postagens de Trump com 'desinformação nociva sobre covid-19'. **BBC News Brasil**. [s. l.]: [s. e.], publicado em 05 de ago. de 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-53674195>. Acesso em 20 de jan. de 2021.

³⁷ _____. Twitter suspende permanentemente conta de Trump. **BBC News Brasil**. [s. l.]: [s. e.], publicado em 08 de jan. de 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55597638>. Acesso em 20 de jan. de 2021.

diante da incitação à ataque ao congresso nacional norte americano durante a cerimônia de posse do novo presidente "devido ao risco de prolongamento da incitação à violência".

Em primeira análise, pode parecer que os casos destacados são extremos e de baixa incidência, no entanto, são apenas uma amostragem de uma atitude praticada pelas redes sociais que vem se mostrando cada vez mais presentes.

Ainda, tais condutas abrem precedentes para que sejam replicadas em escala global em outros usuários, principalmente pela lógica de que se a empresa pôde excluir a postagem do presidente da república, pode também fazê-lo em relação ao demais usuários.

O argumento utilizado pelas redes sociais para que efetue essa exclusão é que o conteúdo publicado fere em algum ponto sua política interna,³⁸ contrato de adesão do qual anuiu o usuário ao realizar seu cadastro.

A necessidade de alguma forma se controlar o conteúdo veiculado na internet se dá em prol da subsistência da democracia, não apenas em relação ao conteúdo que foi publicado, mas principalmente pela forma como ele é recebido.³⁹

Em relação às medidas que pode/devem ser tomadas pelo Estado em relação ao conflito entre o combate às fake news e discurso de ódio e o respeito às liberdades de comunicação, tem-se como a criação de legislação regulatória a melhor escolha, persistindo, no entanto, a querela quanto ao responsável pela análise de eventual transgressão. A lei alemã, por exemplo, foi criticada por conferir diretamente às plataformas a prerrogativa de determinar o conteúdo a ser mantido ou retirado.⁴⁰

³⁸ "Sabe-se que são ao menos três os tipos de regras sobre retirada de conteúdo: 1) Desregulamentação ou irresponsabilidade, ou seja, o provedor não se responsabiliza pelo conteúdo inserido pelos usuários, sendo o usuário o único responsável; 2) Regulamentação contratual, em que o site é obrigado ao menos a determinar através de seus termos de uso quais conteúdos podem ou não ser postados, também chamado de sistema de autotutela; 3) Sistema da responsabilização do provedor pelo conteúdo inserido por terceiros, sendo este subdividido em: 3.1) Responsabilidade civil objetiva ou independente da culpa pelo provedor, em que este se responsabiliza solidariamente com o causador do dano pela informação consumida pelos usuários; 3.2) O do *notice and takedown extrajudicial*, adotado como regra na Europa e nos Estados Unidos, em que o provedor é obrigado a manter ao menos uma forma rápida de aviso de conteúdo ilícito (o popular link "denuncie aqui"), devendo ser responsabilizado pela ilicitude do conteúdo caso não o remova em prazo razoável; e, finalmente, 3.3) O *notice and takedown judicial*, sistema adotado no Brasil — Artigo 19, MCI —, em que, para proteger a liberdade de expressão de quem posta e a livre iniciativa de quem administra a rede social, o provedor somente será responsabilizado subsidiariamente se houver uma ordem judicial que contenha o local específico da informação que o estado-juiz — e somente ele! — considere como ilícito se, após notificado, não retirar a informação em tempo razoável." (LONGHI, João Victor Rozatti; e MARTINS, Guilherme Magalhães. Liberdade de expressão e redes sociais virtuais. **Revista Consultor Jurídico**, publicado em 12 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-12/martins-longhi-liberdade-expressao-redes-sociais#author>. Acesso em 20 de jan.de 2021).

³⁹ MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**. São Paulo/Rio de Janeiro: Companhia das letras, 2019. n. p. Arquivo Kindle.

⁴⁰ DELMAZO, Caroline; e VALENTE, JONAS C.L. Fake news nas redes sociais online: propagação e reações à desinformação em busca de cliques. **Media & Jornalismo - ética jornalística para o século XXI novos desafios, velhos problemas**. N.º 32, Vol. 18, pp. 155-169, 2018. p. 167.

Há que se pontuar que pelo princípio da primazia da autonomia da vontade⁴¹ e da autorregulação do mercado, em tese, as próprias empresas seriam capazes de determinar seus termos de funcionamento, bem como os usuários de analisá-los e, caso concordassem, aderir à rede, de modo que ao utilizá-la estariam cientes dos termos contratados e do risco de eventual punição por descumpri-los. Precisar-se-ia, no entanto, de um órgão regulatório e fiscalizatório efetivo para que os direitos e princípios constitucionais fossem cumpridos.⁴²

Nesse cenário, “a correção das falhas de mercado pode e deve assumir um papel de relevo na disciplina dos meios de comunicação social, em que os perigos de concentração, manipulação e abuso dos poderes privados são significativos”.⁴³

Importante destacar que a informação veiculada pela internet possui proporções muitas vezes imensurável, tendo em vista que pode ser copiada e retransmitida, ganhando espaço muito maior do que a própria postagem originária. Outro ponto relevante é a dificuldade de encontrar a postagem inicial e os responsáveis por eventuais transgressões quanto ao conteúdo veiculado.⁴⁴

Outra dificuldade na apuração de responsabilidade é quando o direito ofendido é difuso, ou seja, quando a postagem atinge um grupo ou mesmo a coletividade como um todo, como ocorre nas postagens contra grupos raciais, religiosos ou de gênero, ou ainda negacionistas de doenças ou contra democráticas.⁴⁵

Também há que se pontuar que além do poder econômico exercido pelas grandes mídias, conferir à elas o direito/dever de arbitrariamente controlar os discursos pode ser um caminho sem volta para uma “ditadura das mídias”.

Considerando os riscos da ausência de qualquer regulamentação sobre o tema tanto para os direitos individuais e coletivos, como para a manutenção do estado democrático, estão em tramitação mais de 50 projetos de lei para o combate as fake news.⁴⁶

⁴¹ “A autonomia da vontade se apresenta sob duas formas distintas, na lição dos dogmatistas modernos, podendo revestir o aspecto de liberdade de contratar e de liberdade contratual. Liberdade de contratar é a faculdade de realizar ou não determinado contrato, enquanto a liberdade contratual é a possibilidade de estabelecer o conteúdo do contrato. A primeira se refere à possibilidade de realizar ou não um negócio, enquanto a segunda importa na fixação das modalidades de sua realização”. (WALD, Arnaldo. **Obrigações e Contratos**. 12ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 162.)

⁴² TÔRRES, Fernanda Carolina. O direito fundamental à liberdade de expressão e sua extensão. **Revista de Informação Legislativa**, Ano 50, Número 200 out./dez. pp. 61-80. 2013. p. 71.

⁴³ MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. **A liberdade de expressão**. Coimbra: Coimbra, 2002. p. 893.

⁴⁴ FREITAS, Riva Sobrado de; CASTRO, Matheus Felipe de. Liberdade de Expressão e Discurso do Ódio: um exame sobre as possíveis limitações à liberdade de expressão. **Sequência** (Florianópolis), n. 66, p. 327-355, jul. 2013. p. 344.

⁴⁵ FREITAS, Riva Sobrado de; CASTRO, Matheus Felipe de. Liberdade de Expressão e Discurso do Ódio: um exame sobre as possíveis limitações à liberdade de expressão. **Sequência** (Florianópolis). p. 345.

⁴⁶ _____. Combate a fake news é tema de 50 propostas na Câmara dos Deputados. **Agência Câmara de Notícias**. Brasília: [s. e.],

Um dos projetos apresentadas, por exemplo, o PL 2927/20, proposto pelos deputados Tabata Amaral (PDT-SP) e Felipe Rigoni (PSB-ES) objetiva regulamentar a atividade das redes sociais no país, deixando, no entanto, a seu próprio encargo a seleção de conteúdos inadequados nos termos da lei:

A proposta afirma que os provedores de redes sociais devem rotular eventuais fake news e limitar sua propagação. A promoção paga ou feita por bots de conteúdo desinformativo deve ser interrompida e o usuário esclarecido sobre o porquê da rotulação do conteúdo. Quem publicou o conteúdo terá, pelo menos, três meses para recorrer da decisão da plataforma, que analisará o questionamento e dará a decisão final. As medidas proativas devem ser efetivas, proporcionais e não discriminatórias.

O texto do projeto define como desinformação o conteúdo falso, enganoso, passível de verificação, colocado fora de contexto, manipulado ou forjado - em parte ou no todo -, com potencial de causar danos individuais ou coletivos. Ficam ressalvados conteúdos humorísticos ou paródias.⁴⁷

O que se observa, portanto, é que as propostas que visam a regulamentação das redes sociais quanto aos conteúdos postados em seu domínio conferem às próprias empresas privadas a análise e classificação de qual conteúdo seria fake news, desinformação ou discurso de ódio. Os projetos de lei buscam regulamentar o procedimento, que, no entanto, não sofreria alteração quanto ao responsável pela análise de como é feito enquanto legislação não há.

Segundo Gilmar Mendes,⁴⁸ é possível verificar que o texto constitucional não excluiu a possibilidade de limitação das liberdades de comunicação, constatando que tais direitos deveriam ser exercidos nos termos da própria Constituição. Entender de outro modo seria ter direitos avassaladores que por si esvaziariam os demais.

A normas relativas ao tempo, lugar e modo de exercício da liberdade de expressão são aceitas pela maioria, a grande controvérsia, porém, é uma forma de limitar o conteúdo do discurso sem que se caracterize censura, prática veementemente rechaçada pela Constituição.⁴⁹

Importante apontamento é feito por Tórres⁵⁰ sobre o tema:

Os condicionamentos ao exercício devem ser elaborados mediante uma análise rigorosa de seus impactos limitativos, às vezes não vislumbrados expressamente, e que podem atingir o conteúdo básico do direito fundamental, tornando-se, assim, espécie de censura. Em outras palavras, tais

publicado em 01 de jun. de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/666062-combate-a-fake-news-e-tema-de-50-propostas-na-camara-dos-deputados..> Acesso em 20 de jan. de 2021.

⁴⁷ MIRANDA, Thiago. Proposta cria normas para desestimular fake news. **Agência Câmara de Notícias**. Brasília: [s. e.], publicado em 01 de jun. de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/665999-PROPOSTA-CRIA-NORMAS-PARA-DESESTIMULAR-FAKE-NEWS>. Acesso em 20 de jan. de 2021.

⁴⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. Colisão de direitos fundamentais: liberdade de expressão e comunicação e direito à honra e à imagem. **Revista de informação legislativa**. A. 31, n 122. pp. 297-301. mai/jul 1944. p. 298.

⁴⁹ MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. **A liberdade de expressão**. p. 712.

⁵⁰ TÔRRES, Fernanda Carolina. O direito fundamental à liberdade de expressão e sua extensão. **Revista de Informação Legislativa**. p. 72.

condicionamentos devem manter uma posição de neutralidade quanto ao conteúdo dos discursos comunicativos, visto que limitações ao conteúdo da liberdade de expressão podem acarretar aos destinatários a privação do conhecimento de ideias diversas e também impedi-los de construir livremente sua própria opinião e as razões que a fundamentam.

Há que se distinguir, no entanto, duas práticas e propostas diferenciadas no combate à desinformação: de um lado está a censura prévia, que consiste em limitar o conteúdo que viria a ser veiculado e de outro a possibilidade de exclusão daquela informação ou opinião tida como de ameaça à segurança pública, como o caso do então presidente Trump, à saúde pública, como o caso do presidente Bolsonaro, ou antidemocráticas, todas após serem postadas e ter sido efetuada a análise pertinente.

As limitações à liberdade de expressão, no entanto, só podem ser feitas por meio de lei, considerando que por meio do legislativo é possível que a população estabeleça os limites de seu discurso que aceita se submeter, bem como garantir a proteção de parâmetros base a serem respeitados e a conexão com os demais direitos fundamentais.⁵¹

Assegurando-se que a limitação ocorra por cargo da legislação e não apenas do operador do direito conquista-se maior segurança jurídica por afastar-se da arbitrariedade quanto aos critérios valorativos da ponderação.⁵²

Um governo democrático possibilita uma maior oportunidade para que a população exerça seu poder de autodeterminação e viva de acordo com suas próprias escolhas.⁵³ As restrições legais devem, portanto, ser elaboradas com o fito de combater a desinformação sem desconsiderar a liberdade de expressão.⁵⁴

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob a ótica dos direitos fundamentais e, em especial, das liberdades de comunicação, o presente artigo buscou compreender o exercício dos direitos democráticos na era da internet.

Observa-se que o ordenamento jurídico brasileiro carece de legislação específica sobre a utilização da internet no que se refere às mídias sociais, estando em tramitação, no entanto mais de 50 projetos de lei com esse objetivo.

⁵¹ MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. **A liberdade de expressão**. P. 721.

⁵² TÔRRES, Fernanda Carolina. O direito fundamental à liberdade de expressão e sua extensão. **Revista de Informação Legislativa**. pp. 75-76.

⁵³ DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora UNB, 2001. p. 66.

⁵⁴ DELMAZO, Caroline; e VALENTE, JONAS C.L. Fake news nas redes sociais online: propagação e reações à desinformação em busca de cliques. **Media & Jornalismo - ética jornalística para o século XXI novos desafios, velhos problemas**. p. 167.

A liberdade de expressão é elementar à existência do governo democrático para que possa haver uma livre discussão e escolha dos governantes, mas não é direito absoluto, de modo que deve encontrar limites estabelecidos pela lei para que o seu exercício não represente risco para a comunidade.

A limitação desse direito, no entanto, deve obedecer aos parâmetros exercidos na própria constituição e se dar por meio de lei competente. Deixar que os limites sejam observados apenas nos casos concretos abre margem para a arbitrariedade dos operadores jurídicos e à diferentes aplicações nas regiões do país.

A legislação deve estabelecer parâmetros basilares para o exercício da liberdade de expressão, sendo seu limite a segurança pública e a manutenção do Estado democrático de direito.

Tal limitação deve ser diante critérios estabelecidos pela lei e ser verificada por aquele que a legislação venha a determinar como responsável. Ainda, caso se estabeleça que eventuais transgressões devam ser analisadas diretamente pelos provedores das redes sociais, é necessário que se estabeleça um órgão fiscalizatório de modo que não haja espaço para prática de censura pelas redes sociais, isto é, atacar-se apenas determinado ponto de vista ou impossibilitar que um grupo emita posicionamento, controle prévio.

Diante todo o estudo ora realizado fica evidente que o cenário ideal para um governo democrático seria aquele no qual a população pode livremente se expressar sem nenhum tipo de embargo, mesmo que em alguns momentos isso pudesse significar a propagação de manifestações de ódio.

O desenvolvimento das sociedades tecnológicas, no entanto, atrelado aos movimentos transnacionais, elevaram a discussão a outro patamar. A internet possibilitou, como visto, que os discursos e ataques passem da pessoa do ofendido para facilmente atingir todo um grupo ou nação. É necessário, portanto, que haja mecanismos de contrapeso para a liberdade de expressão, que sejam coerentes com sua amplitude constitucional, mas que possibilitem o exercício dos diferentes direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Frederico Franco. O peso da imprensa na balança eleitoral. Efeitos, estratégias e parâmetros para o exame da gravidade das circunstâncias em hipóteses de uso indevido dos meios de comunicação social. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 33-60, maio 2017.

BARBOSA, Mariana (Org.). **Pós-verdade e fake News: reflexões sobre a guerra de narrativas**. [s. l.]: Editora Cobogó, 2020. n. p. arquivo Kindle.

BARROSO, Luís Roberto. Liberdade de expressão versus direitos da personalidade. Colisão de direitos fundamentais e critérios de ponderação. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos fundamentais, informática e comunicação: algumas aproximações**. Porto Alegre: Livraria do advogado ed., 2007.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 16ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, Ano. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de divergência em Recurso Especial n. 738.793/PE**. Embargante: Eterio Ramos Galvao Filho. Embargado: Grupo De Comunicação Três S/A. Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2015. Diário da Justiça, Brasília-DF, 08 de março de 2016. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=65074463&tipo_documento=documento&num_registro=200500539021&data=20160920&tipo=0&formato=PDF. Acesso em: 20 de jan. de 2021.

CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). **A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política; Conferência**. Belém (Por): Imprensa Nacional, 2005.

CARLIN, Volnei Ivo. A Justiça e a mídia. **Novos estudos jurídicos**. ano IV, N°7, p. 39-42, 15 de out de 1998

Combate a fake news é tema de 50 propostas na Câmara dos Deputados. **Agência Câmara de Notícias**. Brasília: [s. e.], publicado em 01 de jun. de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/666062-combate-a-fake-news-e-tema-de-50-propostas-na-camara-dos-deputados>. Acesso em 20 de jan. de 2021.

CRUZ, Paulo Márcio e BODNAR, Zenildo. O novo paradigma do direito na pós-modernidade. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, janeiro-junho pp. 75-83, 2011. pp. 76 – 77.

CRUZ, Paulo Márcio. A via da democracia. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, setembro-dezembro, pp. 437-446. 2019.

D'ANCONA, Matthew. **Pós-verdade: a nova guerra contra os fatos em tempos de Fake News**. Tradução de Carlos Szlak. Barueri: Faro editorial, 2018. p. 53.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora UNB, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 2004.

DELMAZO, Caroline; e VALENTE, JONAS C.L. Fake news nas redes sociais online: propagação e reações à desinformação em busca de cliques. **Media & Jornalismo - ética jornalística para o século XXI novos desafios, velhos problemas**. N.º 32, Vol. 18, pp. 155-169, 2018.

EMPOLI, Giuliano da. **Os engenheiros do caos**. Tradução de Arnaldo Bloch. São Paulo: Vestígio Editora, 2019. n. p. arquivo Kindle.

Facebook e Twitter excluem postagens de Trump com 'desinformação nociva sobre covid-19'. **BBC News Brasil**. [s. l.]: [s. e.], publicado em 05 de ago. de 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-53674195>. Acesso em 20 de jan. de 2021.

FREITAS, Riva Sobrado de; CASTRO, Matheus Felipe de. Liberdade de Expressão e Discurso do Ódio: um exame sobre as possíveis limitações à liberdade de expressão. **Sequência** (Florianópolis), n. 66, p. 327-355, jul. 2013.

FRIAS FILHO, Otavio. O que é falso sobre fake news. **Revista USP**, n. 116, p. 39-44, 29 maio 2018.

GASTALDO, Édison. **Pátria, chuteiras e propaganda**. O brasileiro na publicidade da copa do mundo. São Paulo: Annablume; São Leopoldo, RS: Ed. Unisinos, 2002.

LEMOS, André; LÉVY, Pierre. **O futuro da internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária**. São Paulo: Paulus, 2010.

LONGHI, João Victor Rozatti; e MARTINS, Guilherme Magalhães. Liberdade de expressão e redes sociais virtuais. **Revista Consultor Jurídico**, publicado em 12 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-12/martins-longhi-liberdade-expressao-redes-sociais#author>. Acesso em 20 de jan. de 2021.

MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. **A liberdade de expressão**. Coimbra: Coimbra, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira. Colisão de direitos fundamentais: liberdade de expressão e comunicação e direito à honra e à imagem. **Revista de informação legislativa**. A. 31, n 122. pp. 297-301. mai/jul 1944.

MIRANDA, Thiago. Proposta cria normas para desestimular fake news. **Agência Câmara de Notícias**. Brasília: [s. e.], publicado em 01 de jun. de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/665999-PROPOSTA-CRIA-NORMAS-PARA-DESESTIMULAR-FAKE-NEWS>. Acesso em 20 de jan. de 2021.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**. São Paulo/Rio de Janeiro: Companhia das letras, 2019. n. p. Arquivo Kindle.

Notícias falsas e pós-verdade: o mundo das fake news e da (des)informação. **Politize**. Publicado em nov de 2017. Atualizado em 16 de out de 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/noticias-falsas-pos-verdade/>. Acesso em 20 de jan.de 2021.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Direito e Jornalismo**. São Paulo: Editora: Verbatim, 2011.

PIVA, Rodrigo Camargo. A influência das redes sociais no processo eleitoral. **Revista Resenha Eleitoral**. Edição comemorativa, pp. 249-257, 2014.

Redes Sociais. **Resultados digitais**. [s. l.]: [s. e.], 2017. Disponível em: <https://resultadosdigitais.com.br/especiais/tudo-sobre-redes-sociais/#>. Acesso em: 10 de jan. de 2021.

SENRA, Ricardo. Após Twitter, Facebook e Instagram excluem vídeo de Bolsonaro por 'causar danos reais às pessoas'. **BBC News Brasil**. Londres: [s. e.], publicado em 30 de mar. de 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52101240>. Acesso em 20 de jan. de 2021.

TÔRRES, Fernanda Carolina. O direito fundamental à liberdade de expressão e sua extensão. **Revista de Informação Legislativa**, Ano 50, Número 200 out./dez. pp. 61-80. 2013.

Twitter suspende permanentemente conta de Trump. **BBC News Brasil**. [s. l.]: [s. e.], publicado em 08 de jan. de 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55597638>. Acesso em 20 de jan. de 2021.

WALD, Arnaldo. **Obrigações e Contratos**. 12ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

A POSSIBILIDADE JURÍDICA DE BARREIRAS MUNICIPAIS DURANTE A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS

Luísa Garrozi de Oliveira¹

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar a possibilidade constitucional e legal da implementação de barreiras físicas por parte dos Municípios em uma tentativa de conter o avanço do contágio por coronavírus.

O problema em questão é a legalidade da violação ao direito de locomoção dos indivíduos afetados pelas barreiras físicas, que não permitiram a entrada de não-residentes no local, e a falta de competência dos Municípios para implementar tais medidas durante a pandemia de coronavírus.

O tema é extremamente relevante na atualidade, diante do atual cenário nacional e global de emergência epidemiológica causada pelo coronavírus. A contenção da pandemia exigiu a adoção de diversas medidas de caráter urgente em prol da preservação da saúde pública e do bem estar social. A falta de informações e protocolos concretos sobre a redução do contágio da doença demandou do Poder Público uma série de medidas inéditas, muitas delas restringindo direitos fundamentais dos brasileiros. Entretanto, é necessário certificar-se que, ao tentar zelar pela saúde pública, os entes públicos não ignorem completamente as garantias constitucionais de seus cidadãos e criem normas arbitrárias sob a justificativa do bem comum.

Este artigo estrutura-se no estudo da possibilidade constitucional da restrição do direito de locomoção por normas infraconstitucionais. Em seguida, nota-se a competência constitucional dos Municípios e a possibilidade de os mesmos implementarem barreiras físicas em seus locais, impedindo completamente a locomoção de pessoas, veículos e afins.

Quanto à metodologia, foi utilizado o método indutivo para a fase investigatória, além do método cartesiano no tratamento dos dados. Portanto, a conclusão da pesquisa utilizou a lógica indutiva.

1. OS DIREITOS CONSTITUCIONAIS E SUA RESTRIÇÃO

¹ Bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí. Artigo de conclusão da pós-graduação em Direito Público pela UNIVALI.

1.1. O direito de locomoção

O direito de locomoção, também conhecido como direito de ir e vir, é direito constitucionalmente garantido no art. 5º. XV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – doravante denominada CRFB/88 –, que prevê:

Art. 5º, XV: É livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;²

Considerado um direito fundamental de primeira geração, o direito de locomoção inclui não só a liberdade de ir e vir, mas também de ficar, ou seja, fixar domicílio. Ainda, se refere conjuntamente à liberdade de locomoção de um indivíduo e de seus bens.

Esse direito é apontado como prerrogativa básica para o desenvolvimento da economia capitalista, por conta da livre circulação de bens, sendo um dos primeiros direitos de liberdade implementados pelo movimento constitucionalista do século XVIII e motivando a criação da primeira garantia constitucional, o *habeas corpus*³.

É um direito de tal importância que, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, foi expressamente inserido em diversos documentos de âmbito internacional, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948⁴, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951⁵, o Pacto de Direitos Civis e Políticos de 1966⁶ e a Convenção Americana de Direitos Humanos, em 1969⁷. Em âmbito nacional, o direito de ir e vir já encontrava previsão, em redação bastante similar à atual, na Constituição Política do Império do Brasil, de 1824 e na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, bem como em diversas Constituições posteriores.

Acerca da atual composição do direito de locomoção, Marinoni, Mitidiero e Sarlet afirmam que, contrariamente a outras normas constitucionais, o direito de locomoção é descrito de modo

² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 05/02/2021.

³ AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 221.

⁴ O Art. 13 da Declaração Universal de Direitos Humanos afirma que “todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado” e “todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio e a esse regressar”.

⁵ O Art. 26 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados cita a liberdade de movimento: “Cada Estado Contratante dará aos refugiados que se encontrem no seu território o direito de nele escolher o local de sua residência e de nele circular, livremente, com as reservas instituídas pela regulamentação aplicável aos estrangeiros em geral nas mesmas circunstâncias.”

⁶ Além de mencionar que “toda pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado terá o direito de nele livremente circular e escolher sua residência”, o Art. 12 do Pacto de Direitos Civis e Políticos descreve as condições em que o direito de locomoção pode sofrer restrições.

⁷ A Convenção Americana de Direitos Humanos trata do direito de circulação e residência no Art. 22, afirmando que “Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado tem direito de circular nele e de nele residir em conformidade com as disposições legais” e citando as hipóteses em que é permitida a restrição desse direito.

genérico na CRFB/88, englobando diversos sentidos do direito de ir e vir, como o direito de entrar e sair do território nacional e a livre circulação econômica.⁸

1.2. O direito à saúde

Além de estar incluso nos direitos sociais do art. 6º da CRFB/88⁹, o direito à saúde é um direito fundamental previsto no artigo 196 da Constituição:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.¹⁰

O artigo 197 da Constituição afirma que as ações e serviços de saúde são de relevância pública, cabendo ao Poder Público dispor sobre sua regulamentação, fiscalização e controle.

Sobre este direito, Novelino (2016) expõe que o direito à saúde está consolidado como norma principiológica, determinando os fins que devem ser almejados pelo Estado. Ainda, disserta que o direito à saúde, por estar interligado ao direito à vida e a dignidade da pessoa humana, se inclui não somente entre os direitos fundamentais, mas também está inserido no núcleo de direitos considerado como mínimo existencial.¹¹

1.3. A restrição aos direitos fundamentais

Apesar da vasta importância do direito de ir e vir no ordenamento jurídico, nenhum direito fundamental é absoluto, já que esses direitos encontram restrições na própria Constituição, especialmente quando se trata de proteger o interesse público. É necessária a busca constante por uma interpretação normativa que não prejudique o bem comum, porém possibilite a aplicação dos direitos fundamentais.¹²

Assim, antes da análise das restrições constitucionalmente previstas de um direito fundamental – no caso em tela, do direito de locomoção –, é necessário conhecer as possibilidades

⁸ MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 661.

⁹ Constituição da República Federativa do Brasil 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

¹⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 05/02/2021.

¹¹ NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 799.

¹² AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 197.

de restrições dos princípios constitucionais, especialmente de direitos humanos, de uma forma geral.

Neste sentido, um dos princípios consagrados da interpretação constitucional é o princípio da concordância prática, utilizado quando há um conflito entre normas constitucionais. O princípio, elaborado por Konrad Hesse, afirma que se a Constituição é composta por normas de mesmo peso hierárquico, a aplicação de uma dessas normas não pode resultar na completa perda de valor de outra norma constitucional, sendo necessária uma conciliação entre essas.¹³

Conforme Mendes (2018), a concordância prática é utilizada principalmente em casos de colisão de direitos fundamentais, quando é desejável uma harmonização máxima entre os direitos em conflito, de modo que o sacrifício parcial de um deles seja proporcional e necessário para uma solução justa do caso em análise.¹⁴

Nesse mesmo sentido, discorre Morais:

Quando houver conflito entre dois ou mais direitos e garantias fundamentais, o intérprete deve utilizar-se do princípio da concordância prática ou da harmonização de forma a coordenar ou combinar os bens jurídicos em conflito, evitando o sacrifício total de uns em relação aos outros, realizando uma redução proporcional do âmbito de alcance de cada qual.¹⁵

A CRFB/88 não estabelece critérios para a utilização da concordância prática, já que a harmonização dos direitos deve ser feita por meio de análise subjetiva do intérprete ao aplicar a norma constitucional ao caso concreto, considerando a harmonização em conjunto aos demais princípios de interpretação constitucional.¹⁶

Ainda, importante lembrar que não se configura a utilização do princípio da concordância prática quando a restrição de direitos for oriunda da própria CRFB/88, e que a utilização da harmonização de direitos se dá principalmente em normas constitucionais estruturadas como princípios, o que afasta a aplicação de um sistema de “tudo ou nada”, sendo desejável a ponderação e aplicação, ainda que reduzida, de todos os princípios em conflito.¹⁷

Outro princípio constitucional de extrema importância na aplicação das normas

¹³ MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional: Teoria, Jurisprudência e Questões**. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2018, p. 91.

¹⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 142

¹⁵ MORAIS, Alexandre de. **Curso de Direito Constitucional**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 61.

¹⁶ MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 285.

¹⁷ MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 285.

constitucionais é o princípio da proporcionalidade. Este princípio tem três elementos: adequação, necessidade, e proporcionalidade em sentido estrito.

A adequação implica em verificar se os meios escolhidos são os mais adequados para realizar o objetivo almejado. O segundo elemento, necessidade, implica em evitar escolhas com consequências desnecessárias, optando pela opção mais vantajosa ao bem comum e menos onerosa ao titular do direito em pauta.¹⁸

Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito, elemento mais importante na ponderação de princípios, irá analisar se a preferência por uma norma constitucional não esvai completamente o valor de outra, sendo necessário balancear todos os princípios em atrito para que prevaleça a situação mais benéfica ao considerar as normas constitucionais como um todo.

Sobre a proporcionalidade, Marinoni, Mitidiero e Sarlet discorrem a respeito da ligação entre esse princípio e a restrição de direitos por meio da Administração Pública:

O princípio da proporcionalidade [...] guarda íntima vinculação com a ideia de um controle dos atos do Poder Público, buscando precisamente coibir excessos de intervenção na esfera dos direitos dos cidadãos, evoluindo, todavia, para servir de critério de aferição também da legitimidade constitucional dos atos legislativos e mesmo de decisões judiciais.¹⁹

Portanto, o princípio da proporcionalidade deve ser utilizado conjuntamente ao princípio da concordância prática para garantir não somente a legitimidade dos atos, mas sua adequação ao caso em concreto e a devida harmonização entre as diversas normas constitucionais.

Além da doutrina abundantemente favorável nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já decidiu a respeito da proporcionalidade e possibilidade de restrição dos direitos fundamentais, a exemplo da decisão a seguir:

Na contemporaneidade, não se reconhece a presença de direitos absolutos, mesmo de estatura de direitos fundamentais previstos no art. 5º, da Constituição Federal, e em textos de Tratados e Convenções Internacionais em matéria de direitos humanos. Os critérios e métodos da razoabilidade e da proporcionalidade se afiguram fundamentais neste contexto, de modo a não permitir que haja prevalência de determinado direito ou interesse sobre outro de igual ou maior estatura jurídico-valorativa.²⁰

¹⁸ AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 198.

¹⁹ MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 287.

²⁰ Supremo Tribunal Federal, Habeas Corpus (HC) 93.250/MS, Min. Ellen Grace, Segunda Turma, julgamento em 10/06/2008, DJE 27/0/2008. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=535905>>. Acesso em 05/02/2021.

Seguindo, com o conhecimento sobre os princípios necessários para interpretar a restrição de direitos constitucionais, cabe analisar as restrições explicitamente previstas na CRFB/88 para o direito de locomoção.

A primeira restrição constitucional ao direito de locomoção se encontra no próprio dispositivo que cita esse direito, ao afirmar que é livre a locomoção no território nacional “*em tempo de paz*”, implicando na clara possibilidade de restrição do direito em casos de guerra, declarada ou iminente.

Ainda, há outro artigo constitucional que se refere a restrições específicas da liberdade de locomoção. É o art. 139, que fala do estado de sítio:

Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:

I - obrigação de permanência em localidade determinada;

II - detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns;²¹

O estado de sítio, além da hipótese de guerra, pode ser decretado em casos de comoção grave de repercussão nacional, ou diante da ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa.²²

Apesar de, nestes termos, ser permitida a restrição à liberdade de locomoção, é necessário ressaltar que nem mesmo na vigência de estado de sítio é permitida a suspensão completa dessa liberdade, aceitando restrições somente nos pontos específicos já descritos, e mediante critérios constitucionalmente preestabelecidos.

Quanto às demais restrições à liberdade de locomoção constitucionalmente aceitas, Novelino (2016) indica que este direito pode ser restringido quando fundamentado em outras normas constitucionais de mesma hierarquia, como a imposição de penas privativas de liberdade e a prerrogativa da Administração Pública em regulamentar a circulação de pessoas em vias e logradouros públicos.²³

Ainda, Agra (2018) também indica hipóteses de possível restrição da liberdade de

²¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 05/02/2021.

²² A decretação do estado de sítio está prevista no artigo 137 da CRFB/88: Art. 137. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de: I - comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa; II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

²³ NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 369

locomoção, como a possibilidade de o Estado restringir a circulação de certos ativos econômicos para atingir objetivos econômicos governamentais, ou a proibição de tomar banho de mar em praias com poluição, cujo objetivo é garantir a incolumidade e bem-estar social. O doutrinador frisa que, apesar de aceitas restrições em prol do bem comum, tais restrições devem estar previstas em lei.²⁴

Assim, resta claro ser possível a restrição da liberdade de locomoção frente aos demais princípios constitucionais, mesmo que tal restrição não esteja expressamente prevista no texto constitucional, contanto que embasada em legislação infraconstitucional.

2. POSSIBILIDADE DA MEDIDA DE RESTRIÇÃO DE LOCOMOÇÃO FRENTE ÀS LEIS

2.1. A legislação relacionada ao combate ao coronavírus

Com o advento da doença conhecida como Covid-19 e sua rápida disseminação global, foram criadas algumas normas para regulamentar a gestão pública da crise. A mais completa dessas normas, de abrangência nacional, é a Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus.²⁵

De início, cabe frisar que nenhuma das normas editadas para combate ao coronavírus faz menção ao estado de sítio ou estado de defesa, e foi decretado no país somente o estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional²⁶, com base no Decreto nº 7.616/2011.²⁷

Retornando à Lei nº 13.979/2020, a mesma autoriza diversas medidas que afetam diretamente o direito de locomoção:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas:

I - isolamento;

II - quarentena;

[...]

VI – restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de:

entrada e saída do País; e

²⁴ AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 222.

²⁵ **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm>. Acesso em 05/02/2021

²⁶ Decreto Estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional através da Portaria nº 188/2020 do Ministério da Saúde. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>>. Acesso em 05/02/2021.

²⁷ **Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011, Dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN e institui a Força Nacional do Sistema Único de Saúde - FN-SUS**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7616.htm>. Acesso em 05/02/2021.

locomoção interestadual e intermunicipal;

Apesar de permitir a restrição de direitos, o §1º do artigo citado acima menciona as condições para a utilização dessas medidas, que deverão ter base em evidências científicas e análises de informações de saúde, além de limitações temporais e espaciais, que não devem ultrapassar o mínimo indispensável à manutenção da saúde pública.

O isolamento é descrito na lei como a “separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus”.²⁸

A quarentena é a “restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes [...], de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus”.²⁹

Já foi editado regulamento específico do Ministério da Saúde, através da Portaria Nº 356/2020, para autorizar e dispor as condições para determinação das medidas acima citadas, porém sem menção à medida de restrição interestadual ou intermunicipal.³⁰

Notadamente, sobre a restrição de locomoção interestadual e intermunicipal, bem como entrada e saída no país, o §6º-B do artigo 3º da Lei 13.979/2020 traz a necessidade de recomendação técnica e fundamentada da Anvisa ou do respectivo órgão estadual de vigilância sanitária para autorização dessas medidas restritivas de locomoção. Outrossim, somente ato conjunto de Ministros de Estado pode dispor sobre essas medidas, não havendo previsão alguma de legislação dos Estados e Municípios para dispor a respeito.

Ainda, outras condições para imposição de qualquer uma das medidas restritivas do direito de locomoção descritas na lei acima citada estão previstas no §8º e §11 do Art. 3º da mesma lei, que indicam que as medidas adotadas devem resguardar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, além de não poderem restringir a circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento destes mesmos serviços e atividades, ou restringir a circulação de carga que possa acarretar em desabastecimento de produtos necessários para a população.

Deste modo, é possível deduzir que, apesar de não estar prevista hipótese constitucional, as

²⁸ Art 2º, I, da Lei nº 13.979/2020.

²⁹ Art 2º, II, da Lei nº 13.979/2020.

³⁰ Ministério da Saúde. Gabinete do Minsitro. **Portaria nº 356, de 11 de março de 2020, Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20356-20-MS.htm>. Acesso em 05/02/2021.

medidas descritas no art. 3º da Lei 13.979/2020 não suspendem completamente o direito de locomoção, apenas limitam seu exercício temporariamente e de formas específicas, justificadas por imperativo de interesse público, aplicando-se os princípios da proporcionalidade e concordância prática, contanto que as medidas sanitárias sejam determinadas pelos órgãos técnicos como adequadas e necessárias para manutenção da saúde pública.

Assim, imprescindível analisar a necessidade e adequação da restrição de locomoção interestadual e intermunicipal no combate ao coronavírus.

2.2. A necessidade das medidas restritivas de locomoção para o combate ao coronavírus

Conforme informações da Organização Mundial de Saúde e Ministério da Saúde do Brasil, a transmissão do coronavírus ocorre por meio de toque do aperto de mãos, gotículas de saliva, espirro, tosse, catarro ou objetos ou superfícies contaminadas, como celulares, mesas, talheres, maçanetas, etc.³¹

No período inicial após o surgimento da doença denominada Covid-19, não havia protocolo clínico uniforme para seu tratamento, ou sequer certeza científica a respeito de seus sintomas. Assim, necessária a adoção de medidas sociais que prevenissem ao máximo a contaminação e o risco à saúde pública.

Neste sentido, as medidas de isolamento e quarentena foram consideradas extremamente adequadas e necessárias, por reduzirem o contato entre indivíduos e o fluxo de pessoas em espaços públicos, sendo essas algumas das medidas recomendadas pela Organização Mundial de Saúde para combater o avanço e disseminação da doença.

Por outro lado, as barreiras físicas, fechando completamente os limites de um Município e impedindo qualquer pessoa não-residente de ingressar em seu território, não apresentam evidências suficientes que justifiquem a medida, já que a contaminação pode se dar de maneira comunitária, dentre os próprios residentes do local.

Assim, diante da incerteza científica da efetividade da medida, não houve qualquer recomendação técnica da Anvisa indicando que a restrição de locomoção interestadual ou intermunicipal seria uma medida adequada ou necessária no combate ao coronavírus.

Ainda, essas barreiras podem dificultar o abastecimento de insumos ou produtos necessários para o atendimento de saúde da população atingida pela doença, tendo o efeito contrário ao

³¹ Informação disponível em <<https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#transmissao>>. Acesso em 05/02/2021.

desejado.

Uma alternativa implementada em alguns Municípios, a fim de evitar a completa restrição da circulação de pessoas, foram as barreiras sanitárias, onde agentes sanitários e de saúde, por vezes com auxílio da força policial, examinam indivíduos nos arredores dos limites municipais para aferir os sintomas de cada pessoa, prestar informações e até realizar o encaminhamento à Unidade Básica de Saúde mais próxima, porém somente com intuito informativo, sem restrições à locomoção.

3. Competência dos Municípios para implementar medidas de enfrentamento ao coronavírus

A CRFB/88 adotou um sistema de repartição de competências, similar ao sistema alemão, com enumeração dos poderes da União, indicação dos poderes dos Municípios e poderes remanescentes aos Estados, além de algumas matérias específicas de competência comum entre todos estes entes.³²

Os Municípios têm sua autonomia garantida constitucionalmente, a exemplo do art. 35 da Constituição, que afirma que “o Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:”, e então lista as situações específicas em que é possível a intervenção dos outros entes federados nos Municípios.

Ainda, em relação às competências dos Municípios na CRFB/88, cabe frisar algumas competências descritas no art. 30:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;³³

Segundo Mendes (2018), o inciso I do art. 30 se refere a assuntos de interesse *predominantemente* local, já que os fatos locais ainda terão alguma repercussão nos demais entes da Federação. Além disso, o Município pode suplementar a legislação estadual ou federal, contanto que haja interesse local para tanto e que respeite as normas já existentes, sem frustrar o sentido de norma estadual ou federal.³⁴

Especificamente em relação à saúde, direito em pauta no caso em discussão, também há previsão constitucional de competência municipal:

³² CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. atual. e aum. Salvador: JusPodivm, 2012, p. 905.

³³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 05/02/2021.

³⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1358.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

[...]

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A competência comum se dá em regime de cooperação entre os entes federados, de modo a otimizar a ação de cada ente na efetivação dos direitos constitucionais. Sobre isso, Barcellos (2018) afirma que a coordenação da atuação desses diferentes entes federados é uma das dificuldades da competência comum, já que a pluralidade de leis, advindas de entes federados diferentes, podem acabar dispendo em sentidos diversos, causando confusão nos indivíduos que tentam seguir tais leis.³⁵

Em relação às medidas de enfrentamento ao coronavírus, a Lei Nº 13.979/2020 definiu, no inciso II do §7º de seu art. 3º, que a medida de restrição de locomoção pode ser adotada pelos gestores locais de saúde, porém somente com autorização do Ministério da Saúde.³⁶

Além disso, o ato administrativo que implementar tais medidas deve ser motivado em dados concretos da evolução do quadro epidemiológico da doença, a justificar a necessidade da medida.

Diante da controvérsia sobre a possibilidade de os Municípios adotarem as barreiras municipais e a restrição de locomoção em seus territórios, o Supremo Tribunal Federal se posicionou em algumas ações judiciais sobre o assunto.

Uma ação de extrema relevância ao caso, julgada em sessão virtual do Plenário em outubro de 2020, é a Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Federal (ADPF) 672, proposta Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. A ação foi julgada parcialmente procedente, reconhecendo e assegurando a competência concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para adotar medidas de contenção ao coronavírus em seus territórios.

Conforme ementa:

2. A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde, sempre com o absoluto respeito aos

³⁵ BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 264

³⁶ **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm>. Acesso em 05/02/2021

mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19.

[...]

4. O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, sem prejuízo do exame da validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pela autoridade jurisdicional competente.³⁷

Assim, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a autonomia das Municípios para adotar as medidas sanitárias previstas na Lei nº 13.979/2020 que julguem necessárias no âmbito de seus territórios.

Outra ação importante versou sobre o Decreto Municipal nº 21.118, de 24 de março de 2020, do Município de São Bernardo do Campo, que restringia a circulação de pessoas de mais de 60 anos em seu território. A ação de suspensão de liminar foi julgada pelo Ministro Dias Toffoli e decidiu que a medida implementada pelo Decreto Municipal careceu de recomendação técnica da ANVISA que a justificasse.

O Ministro acrescentou:

Na presente situação de enfrentamento de uma pandemia, todos os esforços encetados pelos órgãos públicos devem ocorrer de forma coordenada, capitaneados pelo Ministério da Saúde, órgão federal máximo a cuidar do tema, sendo certo que decisões isoladas, como essa ora em análise, que atendem apenas a uma parcela da população, e de uma única localidade, parecem mais dotadas do potencial de ocasionar desorganização na administração pública como um todo, atuando até mesmo de forma contrária à pretendida.³⁸

Nessa decisão, considerou-se principalmente a proporcionalidade da medida, já que o Município não teria o condão de restringir a circulação de pessoas maiores de 60 anos sem o aval de órgão de saúde que indicasse sua necessidade.

³⁷ Supremo Tribunal Federal, **Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Federal (ADPF) 672**, Rel. Ministro Alexandre de Moraes, julgamento em 13/10/2020, DJE de 29/10/2020. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344826938&ext=.pdf>>. Acesso em 05/02/2021.

³⁸ Supremo Tribunal Federal, **Ação de Suspensão de Liminar 1309**, Min. Dias Toffoli. DJE 06/04/2020. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaPresidenciaStf/anexo/SL1309.pdf>>. Acesso em 05/02/2021.

Por fim, também é relevante ressaltar a decisão do plenário na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341, que salientou que a emergência de saúde internacional não autoriza a discricionariedade do Poder Público sem qualquer controle e reforçou a competência de todos os entes federados para adotar as medidas necessárias à prevenção do coronavírus, solucionando quaisquer conflitos de competência com base nas evidências e recomendações da Organização Mundial da Saúde, de modo a garantir a melhor efetividade do direito à saúde.³⁹

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi averiguar se os Municípios podem, conforme a CRFB/88 e as leis pertinentes, impor barreiras físicas que limitem o direito de locomoção de certos indivíduos, proibindo os não-residentes de ingressarem no local, com o intuito de tentar combater o avanço na propagação do coronavírus.

De início, foram analisados os dispositivos constitucionais relacionados aos dois direitos em conflito: o direito à locomoção e o direito à saúde. Também foram consideradas as possibilidades de restrição aos direitos humanos em geral, bem como as próprias restrições ao direito de locomoção previstas na CRFB/88.

Em seguida, verificou-se a previsão da medida na legislação atual relacionada ao combate ao coronavírus, bem como a necessidade da imposição de medidas restritivas do direito de locomoção, especialmente as barreiras físicas, conforme recomendações dos órgãos de saúde.

Por fim, foram averiguadas as competências dos Municípios para implementar as medidas restritivas do direito de locomoção, considerando as competências previstas na CRFB/88 e a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal.

Concluiu-se, assim, que os Municípios tem competência para implementar medidas restritivas de direito no combate ao avanço da propagação do coronavírus, por estarem contidas nas competências da área de saúde e com finalidade de proteção ao bem-estar social, porém tais medidas devem estar fundamentadas com base em pareceres técnicos da ANVISA e demais órgãos de saúde, além da evolução do quadro epidemiológico do local, a fim de justificar a tamanha restrição de direitos e utilizar das medidas restritivas somente quando estritamente necessário.

³⁹ Supremo Tribunal Federal, **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341**, Rel. Ministro Marco Aurélio, julgamento em 15/04/2020, DJE de 16/04/2020. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342881218&ext=.pdf>>. Acesso em 05/02/2021.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 264

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 05/02/2021.

BRASIL, **Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011, Dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN e institui a Força Nacional do Sistema Único de Saúde - FN-SUS**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7616.htm>. Acesso em 05/02/2021.

_____. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm>. Acesso em 05/02/2021

_____, **Ministério da Saúde. Gabinete do Minsitro. Portaria nº 356, de 11 de março de 2020, Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19)**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20356-20-MS.htm>. Acesso em 05/02/2021.

_____. Supremo Tribunal Federal, **Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Federal (ADPF) 672**, Rel. Ministro Alexandre de Moraes, julgamento em 13/10/2020, DJE de 29/10/2020. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344826938&ext=.pdf>>. Acesso em 05/02/2021.

_____. Supremo Tribunal Federal, **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341**, Rel. Ministro Marco Aurélio, julgamento em 15/04/2020, DJE de 16/04/2020. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342881218&ext=.pdf>>. Acesso em 05/02/2021.

_____. Supremo Tribunal Federal, **Ação de Suspensão de Liminar 1309**, Min. Dias Toffoli. DJE 06/04/2020. Disponível em <
<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaPresidenciaStf/anexo/SL1309.pdf>>. Acesso em 05/02/2021.

_____. Supremo Tribunal Federal, **Habeas Corpus (HC) 93.250/MS**, Min. Ellen Grace, Segunda Turma, julgamento em 10/06/2008, DJE 27/0/2008. Disponível em <
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=535905>>. Acesso em 05/02/2021.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. atual. e aum. Salvador: JusPodivm, 2012.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MORAIS, Alexandre de. **Curso de Direito Constitucional**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional: Teoria, Jurisprudência e Questões**. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2018.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016.

AS MULTIDIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE NO CASO POVOS KALIÑA E LOKONO VS. SURINAME¹

Jaime Leônidas Miranda Alves²

Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza³

INTRODUÇÃO

A pesquisa tem por tema a sustentabilidade como *ratio decidendi* no julgamento, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, do Caso Povos Kalina e Lokono Vs. Suriname.

A pesquisa se **justifica** em razão da relevância do tema: é necessário, a fim de ampliar o grau de efetividade da proteção dos direitos humanos, ampliar os horizontes dessa proteção, abrangendo espaços transnacionais, como o sistema interamericano, por exemplo. Noutra senda, a pesquisa em sustentabilidade precisa ser contínua na medida em que revela o único trilhar possível para garantir a subsistência das presentes e futuras gerações.

O **objetivo geral** da pesquisa é analisar eventual aplicação, ainda que implícita, do princípio da sustentabilidade - em suas múltiplas dimensões - no bojo do julgamento do Caso Povos Kaliña e Lokono vs. Suriname, leading case no Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos e como essa aplicação (ou não aplicação) da sustentabilidade reflete na tutela jurídica dos direitos humanos no caso em apreço.

Como **objetivos específicos**, cita-se (i) identificar as dimensões da sustentabilidade e como se relacionam entre si e (ii) analisar o Caso Povos Kaliña e Lokono, a fim de compreender os aspectos fáticos e jurídicos enfrentados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e sua relação com a sustentabilidade.

A pesquisa se estrutura seguinte forma, em diálogo direto com os objetivos específicos: primeiro é apresentada a categoria da sustentabilidade, especialmente a partir da doutrina das

¹ Esta pesquisa foi apresentada durante o III Encontro Virtual do CONPEDI, nos dias 23 a 28 de junho de 2021.

² Mestrando em Ciência Jurídica pela UNIVALI. Defensor Público na Defensoria Pública do Estado de Rondônia. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5335-2585>.

³ Doutora e Mestre em *Derecho Ambiental y Sostenibilidad* – Universidade de Alicante, Espanha. Mestre em Ciência Jurídica - UNIVALI. Professora Permanente no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica– UNIVALI. Coordenadora do Grupo de Pesquisa “Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade” cadastrado no CNPq/EDATS/UNIVALI. Advogada Orcid. <https://orcid.org/0000-0002-8118-1071>

múltiplas dimensões. Num segundo momento, realiza-se a descrição fática e jurídica do Caso Povos Kaliña e Lokono. Por fim, em sede de síntese, é realizado um estudo conteudista da decisão proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no presente em comento a fim de determinar a sua relação com a sustentabilidade e os reflexos dessa relação com a necessária proteção aos direitos humanos em jogo.

Em relação à **metodologia**, elege-se, tanto na fase de investigação, quanto no relatório, o método indutivo, aliado às técnicas do referente, do fichamento, da categoria e do conceito operacional.

1. A SUSTENTABILIDADE ENQUANTO FENÔMENO MULTIDIMENSIONAL

Necessário, para os fins a que se destina a pesquisa, a conceituação de sustentabilidade. No entanto, conforme ensina Bosselmann⁴, sustentabilidade “é ao mesmo tempo simples e complexa. Semelhante à ideia de justiça”. Segundo o autor, “a maioria de nós sabe intuitivamente quando alguma coisa não é ‘justa’. Da mesma forma, a maioria de nós tem plena consciência de coisas insustentáveis: lixo, combustíveis fósseis, automóveis poluentes [...]”⁵. De outro Norte, “a complexidade reside no fato de não existir “[...] uma definição uniformemente aceita para sustentabilidade [...]”⁶.

Nessa toada, tem-se que são vários os caminhos filosóficos e doutrinários que podem ser percorridos a fim de se entender o que vem a ser sustentabilidade. Dentre os diversos vieses possíveis, parte-se daquele que enxerga na sustentabilidade um conceito multidimensional, de sorte que, para entender a sustentabilidade, necessário o estudo de suas múltiplas dimensões.

Como adiantado, foi com a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, no Rio de Janeiro, que se verificou a aproximação da sustentabilidade a valores – ou dimensões – que não estritamente a ambiental. Com efeito, estabeleceu o Princípio 4 da Rio 92: “Para se alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente em relação a ele”.

⁴ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**: transformando Direito e Governança. Tradução: Phillip Gil França. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 35.

⁵ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**: transformando Direito e Governança. Tradução: Phillip Gil França. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 35.

⁶ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**: transformando Direito e Governança. Tradução: Phillip Gil França. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 35.

A partir daí, a doutrina desenvolveu a tese das dimensões da sustentabilidade, dividindo, classicamente, em três dimensões: ambiental, social e econômica. Mais recentemente, algumas propostas doutrinárias foram adicionadas à noção de dimensões da sustentabilidade.

A despeito de quantas e quais são as dimensões da sustentabilidade, não se pode olvidar que toda essa leitura deve ser construída a partir da noção de integridade ecológica. Ou seja, partindo-se da compreensão de que a sustentabilidade, de fato, é só uma, e que suas dimensões são apenas lados distintos da mesma moeda: vale dizer, são indissociáveis e complementares entre si.

A dimensão ambiental da sustentabilidade é a mais fácil de ser percebida, sendo a primeira a ser defendida, ainda quando da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1972, em Estocolmo.

De forma simples, a ideia da dimensão ambiental da sustentabilidade pode ser sintetizada na definição construída por Carlowitz, citado por Bosselmann⁷, para quem “sustentabilidade de longo prazo na ‘esfera comum’ é preservar o estoque natural, que por si só determina o que os seres humanos podem usar agora e no futuro”. A partir de Bosselmann⁸, tem-se ainda que não perceber a dimensão ambiental – ou ecológica – da sustentabilidade significa colocar em xeque toda a vida na medida em que “ou existe desenvolvimento sustentável ecológico ou não existe desenvolvimento sustentável algum”.

Essa noção é complementada por Freitas⁹, que encontra na dimensão ambiental da sustentabilidade o “direito das gerações atuais, sem prejuízo das futuras, ao ambiente limpo, em todos os aspectos”, fazendo paralelo direto com o comando normativo contido no art. 225¹⁰ da Constituição da República Federativa do Brasil.

Ao se cuidar da sustentabilidade ambiental – também denominada de ecológica – está-se falando de proteger a natureza da interferência humana.

Na dimensão social da sustentabilidade, a principal preocupação deixa de ser a degradação

⁷ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**: transformando Direito e Governança. Tradução: Phillip Gil França. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 38.

⁸ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**: transformando Direito e Governança. Tradução: Phillip Gil França. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 35.

⁹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 64.

¹⁰ Art. 225. 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.

dos elementos químicos e físicos da natureza, concentrando o olhar nas formas de distribuição de riquezas e no combate à pobreza.

Sobre a dimensão social da sustentabilidade, Machado e Machado Filho¹¹ sustentam que “o processo produtivo pressupõe, necessariamente, o respeito à condição humana. Isto é, os benefícios da produção não podem ser apropriados unilateralmente, trazendo a degradação social àqueles graças aos quais ela acontece. Afirmam ainda que “a dimensão social é incompatível com o aumento da pobreza. Situação, também, que acentua a contradição fundamental capital-trabalho e, por isso, não é sustentável”¹².

Como mencionado, o enfrentamento da pobreza enquanto dimensão da sustentabilidade tem raízes nas discussões realizadas no bojo da Eco 92, que dedicou, na Agenda 21, capítulo específico para o combate da pobreza.

Consta do capítulo 3 (Do Combate à pobreza) da Agenda 21:

3.1. A pobreza é um problema complexo e multidimensional, com origem ao mesmo tempo na área nacional e na área internacional. Não é possível encontrar uma solução uniforme, com aplicação universal para o combate à pobreza. Antes, é fundamental para a solução desse problema que se desenvolvam programas específicos para cada país, com atividades internacionais de apoio às nacionais e com um processo paralelo de criação de um ambiente internacional de apoio. A erradicação da pobreza e da fome, maior equidade na distribuição da renda e desenvolvimento de recursos humanos: esses desafios continuam sendo consideráveis em toda parte. O combate à pobreza é uma responsabilidade conjunta de todos os países.

No mesmo sentido, a Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, firmada em Copenhague, em 1995, fruto da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, demonstrou sensível preocupação com a dimensão social da sustentabilidade na medida em que reconheceu que “a população mundial manifesta de diversas maneiras a necessidade urgente de resolver graves problemas sociais, especialmente a pobreza, o desemprego e a exclusão social que afetam todos os países”.

No art. 13 da Declaração, a contradição existente entre o acréscimo de riqueza de alguns às custas do aumento de pobreza extrema de outros é considerada inaceitável, devendo ser combatida por medidas urgentes.

A dimensão social da sustentabilidade está umbilicalmente conectada à qualidade mínima

¹¹ MACHADO, Luiz Carlos Pinheiro; MACHADO Filho, Luiz Carlos Pinheiro. **A dialética da agroecologia: contribuição para um mundo com alimentos sem veneno.** São Paulo: Expressão Popular, 2014, p. 193.

¹² MACHADO, Luiz Carlos Pinheiro; MACHADO Filho, Luiz Carlos Pinheiro. **A dialética da agroecologia: contribuição para um mundo com alimentos sem veneno.** São Paulo: Expressão Popular, 2014, p. 193.

de vida das pessoas, dialogando diretamente com os direitos sociais previstos no art. 6º e seguintes da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). Sobre o tema, a doutrina indica que a “sustentabilidade não se efetivará sem o abrigo aos direitos fundamentais social, previstos no art. 6º da CRFB”¹³.

Desse modo, não há que se falar em sustentabilidade ausente o direito à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência social, dentre outros.

O entendimento é compartilhado por Souza¹⁴, que enxerga uma interligação entre os problemas sociais e ambientais ao afirmar que apenas é possível tutelar adequadamente o meio ambiente com a melhora das condições gerais das populações.

A dimensão econômica da sustentabilidade está atrelada à compreensão de que, se por um lado é inegável que a atividade humana deve gerar resultados financeiros positivos a quem execute, a busca por resultados financeiros não pode se dar de forma a agredir as demais dimensões, especialmente a qualidade ambiental, danificando os processos químicos e físicos da natureza ou a social, com o aumento da desigualdade econômica.

Há, portanto, um juízo de razoabilidade, na medida em que a economicidade não pode ser vista separada de suas consequências, de curto, médio e longo prazo.

Nas palavras de Freitas, a dimensão econômica da sustentabilidade evoca “o adequado ‘trade-off’ entre eficiência e equidade, isto é, o sopesamento fundamentado, em todos os empreendimentos (públicos e privados), dos benefícios e dos custos diretos e indiretos”¹⁵.

No mesmo diapasão, aponta Garcia para o fato de que a sustentabilidade econômica está preocupada com o desenvolvimento de uma economia que, a despeito de ter objetivo gerar melhor qualidade de vida, projete o menor impacto ambiental possível. Para a autora, melhor qualidade de vida está relacionada com a noção de que, se de um lado não se pode retroceder nas conquistas econômicas alcançadas, de outro “o desenvolvimento econômico é necessário para a diminuição da pobreza alarmante”¹⁶.

¹³ LIMA, Victor Hugo de Souza. **Sustentabilidade e Ocupação Irregular de Áreas de Preservação Permanente por Pessoas em Situação de Pobreza**. São Paulo: Lúmen Juris, 2020, p. 39.

¹⁴ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. 20 anos de sustentabilidade: reflexões sobre avanços e desafios. **Revista da Unifebe** (Online) 2012; 11 (dez):239-252. ISSN 2177-742X. Acesso em: 07 jan. 2021, p. 252.

¹⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 59.

¹⁶ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **El principio de sostenibilidad y los puertos: a atividade portuária como garantidora da dimensão econômica da sustentabilidade**. 2011. 451 f. Tese (Doctorado en Derecho Ambiental y sostenibilidad de la Universidad de Alicante - UA) - Universidade de Alicante, Espanha, 2011, p. 40.

Trata-se da correta ponderação entre os lucros aferidos da atividade econômica e suas consequências negativas, como a degradação ambiental, por exemplo. Para que haja sustentabilidade econômica, então, se exige não somente que o executor da atividade produtiva colha os frutos do empreendimento, mas, para além disso, que não se viole as demais dimensões, como a ambiental e a social.

Apesar de ser de fácil conceituação doutrinária, a dimensão econômica da sustentabilidade talvez seja a mais difícil de ser posta em prática. Isso porque, conforme ensina Souza¹⁷, esta exige uma mudança de valores e hábitos, o que é urgente em uma sociedade que é hoje delineada pelo consumismo. Essa visão, para Souza¹⁸, “acaba por impedir uma construção sustentável para a sociedade atual e para as gerações futuras, pois a igualdade de consumo depredaria o meio ambiente, em especial, os recursos não renováveis”.

Daí a dificuldade em se materializar a sustentabilidade econômica, na medida em que o que se observa hodiernamente são condutas não sustentáveis visto que há a internalização do bônus da exploração econômica e, simultaneamente, a socialização e coletivização do ônus, com o aumento da pobreza e a degradação do meio ambiente. Nesse passo, Boaventura de Souza Santos¹⁹ afirma que os efeitos da degradação ambiental atingem com mais intensidade os grupos vulnerabilizados, justamente por falta de sustentabilidade econômica.

A sustentabilidade compreendida em sua dimensão ética coloca o cerne da análise na ligação empática, de fraternidade, solidariedade e cooperação existente entre todos os homens enquanto valor e dever universal. Cuida-se de uma preocupação com o outro, que segundo Freitas, “jamais pode ser coisificável, convertido em ‘*commodity*’”²⁰.

No mesmo sentido, Souza e Soares²¹ ensinam que a ideia por trás da filosofia humanista é a de ter o homem como – não única, mas principal – medida das coisas. Trata-se, assim, de corrente filosófica que leva em consideração as possibilidades e as limitações do homem e, a partir daí, redimensione os problemas filosóficos.

Pode-se pensar a dimensão ética da sustentabilidade como viés que tem como ponto de

¹⁷ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. 20 anos de sustentabilidade: reflexões sobre avanços e desafios. **Revista da Unifebe** (Online) 2012; 11 (dez):239-252. ISSN 2177-742X. Acesso em: 07 jan. 2021, p. 252.

¹⁸ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. 20 anos de sustentabilidade: reflexões sobre avanços e desafios. **Revista da Unifebe** (Online) 2012; 11 (dez):239-252. ISSN 2177-742X. Acesso em: 07 jan. 2021, p. 252.

¹⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Almedina, 2020.

²⁰ FREITAS, Juez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 60.

²¹ SOUZA, Maria Cláudia S. Antunes de. SOARES, Josemar S. **O Humanismo Como Pressuposto Para O Direito Transnacional**. Conpedi Valencia. 2019

partida a dignidade humana.

Cuida-se, assim, como já visto, de uma leitura dos fatos, dos processos e da realidade, de modo geral, a partir de valores de solidariedade e de fraternidade. A esse respeito, a doutrina pondera – sem entrar no mérito das distinções conceituais trabalhadas pela doutrina – ambas, fraternidade e solidariedade, passaram a ser lidas como filtro de adequação do Direito.

A dimensão jurídico-política da sustentabilidade parte da compreensão de que a sustentabilidade não é mero imperativo ético ou diretriz. Não se trata de norma programática, apontando um caminho que pode – ou não – ser seguida. Noutra giro, a sustentabilidade é princípio jurídico e, portanto, detentor de força normativa e de eficácia direta e imediata, de sorte a limitar e condicionar a atuação do Poder Público e dos particulares independentemente da existência de regulamentação.

Para Freitas²², a sustentabilidade jurídico-política apresenta-se como verdadeiro “dever constitucional de proteger a liberdade de cada cidadão (titular de cidadania ambiental ou ecológica), nesse status, no processo de estipulação intersubjetiva do conteúdo intertemporal dos direitos e deveres fundamentais”, tanto das gerações presentes, como das futuras.

A sustentabilidade passa, dessa forma, a ser instrumento de interpretação das normas constitucionais e, bem assim, de todos os atos normativos infraconstitucionais, afastando do ordenamento jurídico interpretação que com ela seja divergente.

O nascedouro, no Brasil, da sustentabilidade enquanto princípio jurídico-político encontra-se no art. 225 da CRFB, que estabelece que a proteção do meio ambiente de qualidade, para as presentes e futuras gerações, não é um dos vários caminhos a serem trilhados, mas, noutra giro, determinação jurídica que necessariamente precisa ser seguida.

Com efeito, dispõe a CRFB, em seu art. 225 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. Não se trata de faculdade ou de diretriz, mas de mandamento constitucional, sendo vedada a proteção deficiente (*untermassverbot*) como imperativo da proporcionalidade.

Desse modo, no plano de direito interno, há, de fato, uma consagração jurídica da proteção ao meio ambiente, o que, de forma insofismável, não significa dizer que o meio ambiente é tutelado

²² FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

adequadamente.

No plano convencional, por sua vez, Alves e Souza²³ apontam que são diversos os documentos que procuram conferir normatividade e obrigatoriedade à proteção internacional do meio ambiente, podendo-se destacar os seguintes: i) Conferência Mundial sobre Meio Ambiente Humano (1972); ii) Relatório “Nosso Futuro Comum” (1987); iii) Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio/92 ou Eco/92 - 1992); iv) Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10 - 2002); v) Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20 – 2012).

Não há argumento jurídico, portanto, que sustente uma política de não proteção ao meio ambiente, justamente por ser a sustentabilidade princípio jurídico que norteia todo o ordenamento, tanto a nível constitucional quanto convencional – *grundnorm* do direito global.

A sustentabilidade jurídico-política é a mais ampla de todas, abrangendo todas as dimensões já vistas, na medida em que “altera a visão global do Direito, ao incorporar a condição normativa de um tipo de desenvolvimento, para o qual todos os esforços devem convergência obrigatória e vinculante”²⁴. Pela sustentabilidade jurídico-política entende-se, assim, a obrigatoriedade jurídica em se respeitar todas as demais dimensões e estratos da sustentabilidade.

E isso é percebido retornando a Freitas²⁵, para quem a sustentabilidade jurídico-política reclama obediência aos seguintes direitos, a saber: (i) direito à longevidade digna; (ii) direito à alimentação sem excesso e sem carências; (iii) direito ao ambiente limpo; (iv) direito à educação de qualidade; (v) direito à democracia, preferencialmente direta; (vi) direito à informação livre e de conteúdo qualificado; (vii) direito ao processo judicial e administrativo com desfecho tempestivo; (viii) direito à segurança; (ix) direito à renda orientada do trabalho decente; (xi) direito à boa administração pública; (x) direito à moradia digna e segura.

2. CASO POVOS KALIÑA E LOKONO VS SURINAME

Conforme consta da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2015), o

²³ ALVES, Jaime Leônidas Miranda; SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. ADPF 709 e a construção de uma jurisdição constitucional para a proteção de direitos ambientais. In: SOUZA, José Fernando Vidal de; SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; PADILHA, Norma Suéli. **Direito ambiental e socioambientalismo II**. Florianópolis: CONPEDI, 2020, p.100-120. Disponível em: conpedi.daniloir.info/publicacoes/nl6180k3/erl07lzl/Kse5D8t0G55CByEP.pdf. Acesso em: 08 jan. 2021.

²⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 70.

²⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 70.

Caso Pueblos Kaliña y Lokono versus Suriname foi submetido em 28 de janeiro de 2014, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, para apreciação pela Corte.

Segundo relatado pela Comissão, haveria responsabilidade internacional do Suriname em razão de uma violação sistêmica de direitos dos membros de oito comunidades indígenas dos povos Kaliña e Lokono, situadas próximo ao Rio Bajo Marowijne, no Suriname²⁶.

O ponto de partida para as alegadas violações foi o não reconhecimento da personalidade jurídica dos povos indígenas em questão. Indicou-se, desse modo, violação direta ao direito previsto no artigo 3º da Convenção Americana de Direitos Humanos: “Direito ao reconhecimento da personalidade jurídica. Toda pessoa tem direito ao reconhecimento de sua personalidade jurídica”²⁷.

Além disso, a falta de reconhecimento da personalidade jurídica acabou afetando outros direitos na medida em que o Estado deixou de estabelecer bases normativas que permitissem o reconhecimento da propriedade coletiva de terras, territórios e dos recursos naturais dos povos Kaliña e Locono (CIDH, 2015).

A frente, foram emitidos títulos de propriedade privada em favor de pessoas não indígenas, concedidas licenças e concessões para a realização a exploração mineral e o estabelecimento de três reservas naturais, tudo isso em territórios indígenas.

Partindo desses pressupostos fáticos, a Comissão apontou que todo o procedimento de demarcação de reservas naturais foi realizado sem o consentimento prévio, livre e informado dos Povos Kaliña e Lokono²⁸.

Destacou, ainda, que a ausência de reconhecimento da personalidade jurídica das comunidades indígenas (art. 3º da CADH) acarretava violação ao direito de propriedade coletiva.

Em 25 de novembro de 2015 foi proferida sentença pela Corte Interamericana de Direitos Humanos reconhecendo a responsabilidade internacional do Suriname, além de condená-lo ao cumprimento de uma série de medidas de reparação (CIDH, 2015).

Dentre as medidas determinadas pela CIDH, constam:

²⁶ HEEMANN, Thimotie Aragon; PAIVA, Caio. **Jurisprudência internacional de direitos humanos**. 3. Ed. Belo Horizonte: CEI, 2020, p. 293.

²⁷ HEEMANN, Thimotie Aragon; PAIVA, Caio. **Jurisprudência internacional de direitos humanos**. 3. Ed. Belo Horizonte: CEI, 2020, p. 293.

²⁸ HEEMANN, Thimotie Aragon; PAIVA, Caio. **Jurisprudência internacional de direitos humanos**. 3. Ed. Belo Horizonte: CEI, 2020, p. 293.

i) Dever de outorgar aos Povos Kaliña e Lokono o reconhecimento legal da personalidade jurídica coletiva.

ii) Dever de demarcar e outorgar título coletivo do território tradicional aos membros dos Povos Kaliña e Lokono, além de garantir o seu uso de forma efetiva, levando em consideração as cosmovisões indígenas e a relação especial que possuem os povos indígenas com o meio ambiente;

iii) Dever de estabelecer, por meio de suas autoridades competentes, forma efetivas de proteção aos direitos territoriais dos Povos Kaliña y Lokono na hipótese em que as terras reclamadas sejam de propriedade do Estado ou de terceiros;

iv) Dever de adotar medidas adequadas que garantam o acesso, uso e participação efetiva dos Povos Kaliña e Lokono nas reservas naturasis de Galibi y Wane Kreek;

v) Dever de adotar medidas necessárias para que não se levem a cabo medidas que possam afetar o território tradicional, especialmente a reserva Wane Kreek, enquanto não se garanta a o processo de participação efetiva dos Povos Kaliña e Lokono;

vi) Dever de implementar ações suficientes e necessárias com o objetivo de reabilitar a zona afetada NA Reserva Natural de Wane Kreek;

vii) Dever de adotar medidas necessárias a fim de garantir: i) processos efetivos de participação dos povos indígenas no Suriname; e ii) a realização de estudos de impacto ambiental, social e cultural, dentre outros.

3 ANÁLISE DO CASO KALIÑAS E LOKONO À LUZ DAS DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE

O Caso Pueblos Kaliña y Lokono versus Suriname foi submetido em 28 de janeiro de 2014, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, para apreciação pela Corte Interamericana.

Segundo relatado pela Comissão, haveria responsabilidade internacional do Suriname em razão de uma violação sistêmica de direitos dos membros de oito comunidades indígenas dos povos Kaliña e Lokono, situadas próximo ao Rio Bajo Marowijne, no Suriname.

O ponto de partida para as alegadas violações foi o não reconhecimento da personalidade jurídica dos povos indígenas em questão. Indicou-se, desse modo, violação direta ao direito previsto no artigo 3º da Convenção Americana de Direitos Humanos: “Direito ao reconhecimento da personalidade jurídica. Toda pessoa tem direito ao reconhecimento de sua personalidade jurídica”.

Além disso, a falta de reconhecimento da personalidade jurídica acabou afetando outros

direitos na medida em que o Estado deixou de estabelecer bases normativas que permitissem o reconhecimento da propriedade coletiva de terras, territórios e dos recursos naturais dos povos Kaliña e Lokono.

A frente, foram emitidos títulos de propriedade privada em favor de pessoas não indígenas, concedidas licenças e concessões para a realização a exploração mineral e o estabelecimento de três reservas naturais, tudo isso em território indígenas.

Partindo desses pressupostos fáticos, a Comissão apontou que todo o procedimento de demarcação de reservas naturais foi realizado sem o consentimento prévio, livre e informado dos Povos Kaliña e Lokono

Destacou, ainda, que a ausência de reconhecimento da personalidade jurídica das comunidades indígenas (art. 3º da CADH) acarretava violação ao direito de propriedade coletiva.

O Caso Kaliña y Locono versus Suriname primeiramente passou por procedimento no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos que foi, inclusive, a responsável por levar a demanda ao conhecimento da Corte. Posteriormente, a Corte reconheceu a responsabilidade internacional do Suriname.

Aqui, desnecessário maiores digressões: a pesquisa, a partir de todo o referencial escolhido, aponta para um denominador comum, que é o fato de que o pensar sustentável é o único caminho a ser seguido a fim de (ao menos, tentar) se assegurar a permanência da vida humana no Planeta.

Mas essa consideração é fruto de anos de trabalho doutrinário, não só no âmbito da Ciência Jurídica, mas de diversas áreas, especialmente nas Ciências Ambientais, que percorreram um longo caminho a fim de se superar o mito desenvolvimentista do crescimento ilimitado até se construir pilares de sustentabilidade.

Nessa perspectiva, tem-se que o agir sustentável é pressuposto, sem o qual põe-se em risco a forma de vida conhecida. Disso exsurge a corresponsabilidade, repartida entre todos os atores sociais, públicos e privados, internos, internacionais, transnacionais e globais, no sentido de possibilitar um giro paradigmático de políticas rumo à sustentabilidade.

Isso porque assegurar a sustentabilidade não é somente cuidar do ambiente; é cuidar, em síntese, dos direitos humanos. E isso fica evidente no caminho doutrinário das dimensões da sustentabilidade

A partir da doutrina das dimensões da sustentabilidade, reconhece-se que esta está presente

no cuidado (com olhar para os direitos da presente e das futuras gerações) do meio ambiente (dimensão ambiental / ecológica), mas também na preocupação com questões de subsistência e dignidade, permeando o mínimo existencial e a discussão em torno de direitos como alimentação, moradia, educação e saúde (dimensão social da sustentabilidade).

A sustentabilidade também é fim em si mesmo, agindo como limitador do desenvolvimento que, devendo ser sustentável, exige um *trade off*, entre os ganhos da atividade econômica e a repartição dos danos do agir humano (sustentabilidade econômica).

No âmbito filosófico, a sustentabilidade, em sua vertente ética, resgata valores kantianos e ralswianos a partir de um olhar fraterno e empático ao outro, especialmente no processo de reconhecimento do seu processo de construção, o que permeia o direito de ser igual e o direito de ser diferente.

A sustentabilidade reclama, ainda, o diagnóstico de responsabilidade das autoridades internas e internacionais acerca da proteção efetiva dos direitos (humanos ou fundamentais), não por escolha política, mas como verdadeiro dever jurídico, a partir da compreensão tanto da dimensão jurídico-política da sustentabilidade, como da ideia da sustentabilidade enquanto princípio global.

E as dimensões da sustentabilidade não se excluem, sendo emaranhadas entre si. Vale dizer, cada dimensão é corolário para o surgimento e concretização das outras, não havendo que se falar em sustentabilidade plena quando inobservado qualquer dos seus vieses (ambiental, social, ético, econômico ou jurídico-político).

Esse entrelaçamento de dimensões da sustentabilidade dialoga com a doutrina da integridade ecológica enquanto *grundnorm* (ou norma fundamental) do direito contemporâneo. Trata-se de pensamento que enxerga na sustentabilidade princípio nuclear do Direito, ou epicentro de toda a proteção jurídica, nacional e internacional. Nessa linha, pensa-se a sustentabilidade como base do sistema e ponto de partida para a compreensão do equilíbrio ecológico e da natureza como um todo.

Nessa linha de raciocínio, constata-se a necessidade de pensar a sustentabilidade a partir de espaços plurais e transnacionais. O raciocínio é simples: o problema da adoção de políticas insustentáveis não se encerra nos limites virtuais de um Estado, mas, noutro giro, tem o condão de correr todo o globo. Daí porque tem-se que, para problemas transnacionais, deve-se cogitar de respostas transnacionais.

Por fim, coube ao Terceiro Capítulo, o cumprimento do último objetivo específico, qual seja, analisar casos selecionados da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em que se percebe a discussão em matéria ambiental, a fim de averiguar se há, em sede de *ratio decidendi* das decisões proferidas, a observância da categoria “sustentabilidade” e como isso se reflete no grau de proteção aos bens jurídicos tutelados.

Dessa maneira, foram analisados os seguintes casos, escolhidos por trazerem em seu bojo, ainda que de maneira indireta, a discussão acerca de direitos ambientais: (i) Caso Povos Kaliña e Lokono vs. Suriname; (ii) Caso das Comunidades afrodescendentes deslocadas da Bacia do Rio Cacarica (Operação Gênesis) vs. Colômbia; (iii) Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador; (iv) Caso do Povo Moiwana vs Suriname; (v) Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tigni Vs Nicarágua; (vi) Comunidade Indígena Xucuru e Seus Membros vs. Brasil; (vii) Caso Comunidade Indígena da Bacia do Rio Xingu vs. Brasil (“Caso Belo Monte”) e (viii) Comunidades Indígenas Yanomami e Ye’kwana vs. Brasil.

No Caso Povos Kaliña e Lokono vs. Suriname, a Corte Reconheceu a responsabilidade internacional do Suriname ante a compreensão de que o Estado deixou de reconhecer o direito à personalidade jurídica dos povos indígenas.

A partir daí, outras violações surgiram, estando negado o direito à propriedade coletiva dos povos Kaliña e Lokono sobre suas terras tradicionais, o que, como consequência, implicou na impossibilidade destes em gerir os seus recursos naturais.

Além disso, o Suriname emitiu títulos de propriedade privada em favor de pessoas não indígenas, concedeu autorização para a exploração ambiental e criou três reservas naturais, tudo sem a oitiva dos povos Kaliña e Lokono.

Ao se diagnosticar a responsabilidade internacional do Suriname, a Corte levou em consideração os direitos à personalidade jurídica, propriedade coletiva e direitos políticos. Para além deles, a decisão tutelou, de forma indireta, o direito ao meio ambiente de qualidade, reconhecendo o direito dos povos indígenas sobre suas terras, além de um rol de direitos sociais na medida em que permitiu que as vítimas tivessem acesso a sua fonte tradicional de subsistência. Por sua vez, os direitos culturais também foram tutelados, mormente a relação de pertencimento das comunidades indígenas com a natureza.

Nessa senda, verifica-se a incidência compartilhada da sustentabilidade em suas dimensões jurídico-política, ambiental, social, econômica e ética, sendo o caso apontado como um dos *leading*

cases de greening no sistema interamericano de direitos humanos.

A sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos enfrentou os argumentos de violação aos direitos de reconhecimento coletivo da personalidade jurídica (artigo 3), propriedade coletiva (artigo 21) e direitos políticos (23).

Deve-se salientar, nesse momento, que o caso em apreço não foi o primeiro em que a Corte teve que se manifestar acerca da alegação de não reconhecimento, por parte do Suriname, da personalidade jurídica coletiva de povos indígenas.

Com efeito, no precedente *Comunidad Moiwana Vs Suriname*, a CIDH já tinha reconhecido a violação do direito previsto no artigo 3º da Convenção Americana, salientando que, a despeito do ordenamento jurídico interno garantir direitos individuais a membros de comunidades indígenas, não reconhecia tais comunidades como entidades jurídicas, sendo-lhes negados direitos coletivos, como a propriedade coletiva, por exemplo.

No caso, a Corte sinalizou que o reconhecimento da personalidade jurídica coletiva é uma maneira de assegurar que a comunidade *“podrá gozar y ejercer plenamente el derecho a la propiedad, de conformidad con sus sistema de propiedad comunal, así como el derecho a igual protección judicial contra toda violación de dicho derecho”*²⁹.

Sobre o ponto, a Corte consignou que são diversos os instrumentos e organismos internacionais com o objetivo de combater essa prática de não reconhecimento da personalidade jurídica, seja individual ou coletiva.

Consignou, ainda, que é fato incontroverso que o ordenamento interno do Suriname, em contrapartida a todo o arcabouço convencional – em especial a CADH – não reconhece a personalidade jurídica dos povos indígenas. Isso, por consequência, reflete na violação a outros direitos, na medida em que às comunidades indígenas é negada a capacidade de ostentar títulos de propriedade coletiva.

Sobre o direito de propriedade coletiva, a Corte teceu as seguintes considerações.

Primeiro, reconheceu, que houve violação da propriedade privada coletiva dos autores da ação na medida em que não se adotavam medidas legislativas ou administrativas necessárias à criação de mecanismos efetivos de delimitação, demarcação e titulação de terras – o que também

²⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Sentencia de 25 de noviembre de 2015**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_309_esp.pdf. Acesso em 29 jan. 2021.

implicou em violação à segurança jurídica.

A falta de consulta aos povos indígenas para manifestação em processos visando delimitar e demarcar seus territórios tradicionais, além de violação material ao direito de propriedade coletiva, acaba por violação o direito político de participação democrática, nos termos do art. 23 da CADH – *status* ativo dos direitos humanos.

Importante salientar que a jurisprudência da CIDH se consolidou no sentido de que o artigo 21 da Convenção Americana de Direitos Humanos, especialmente em relação aos povos indígenas, deve ser interpretado de forma ampliativa. Isso porque as comunidades indígenas “*guardan con sus tierras, así como con los recursos naturales de las mismas y los elementos incorporales que se desprendan de ellos*”³⁰. É que entre os povos indígenas e suas terras há uma relação de pertencimento. Como se sabe, os povos indígenas possuem uma relação muito próxima com a natureza de modo que a terra ocupada por uma comunidade indígena é tida como elemento e extensão da própria comunidade.

Desse modo, a Corte considerou que os povos indígenas mantem uma relação estreita com seu território, que deve ser reconhecida e compreendida como sendo a base fundamental de sua cultura, vida espiritual, integridade e de seu sistema econômico. Isso, ademais, justifica um olhar diferenciado para a tutela do meio ambiente de qualidade e, por via de consequência, do tratamento jurídico dos bens ambientais.

Forte nesses argumentos, a Corte reconheceu a responsabilidade internacional do Suriname por ter outorgado títulos de propriedade individual sobre a propriedade indígena a pessoas que não faziam parte dos povos indígenas Kaliña e Lokono.

Sobre a instituição de reservas naturais, a Corte considerou ser necessário a análise da compatibilização da proteção ambiental com os direitos dos povos indígenas

A partir daí, consignou que o dever de proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente encontram-se estabelecidos no artigo 11 do Protocolo Adicional de San Salvador na condição de direito humano essencial interligado diretamente com o direito à vida digna derivado, portanto, do artigo 4º da CADH. (Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida. Esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção. Ninguém pode ser privado

³⁰ “Eles têm com suas terras, bem como com os recursos naturais das mesmas e os elementos intangíveis que delas emergem” (tradução livre). **CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**. Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de diciembre de 2014. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/kaliñaylokono_18_12_14.pdf. Acesso em: 29 jan. 2021.

da vida arbitrariamente)

Na análise da compatibilidade com a prática de reservas naturais com os direitos indígenas, a Corte analisa a questão ambiental para além dos processos físicos e químicos da natureza, aproximando-se do conceito multidimensional de sustentabilidade.

Nesse ponto, o Tribunal compreendeu inexistir incompatibilidade entre a proteção ambiental enquanto exigência convencional e os direitos dos povos indígenas. Noutra giro, os povos indígenas, de modo geral, desempenham um adequado papel no tocante ao desenvolvimento de políticas de sustentabilidade e de proteção ambiental, de modo que se entendeu que sustentabilidade ambiental e tutela dos direitos indígenas são elementos complementares e interdependentes e não excludentes entre si.

Significa dizer que, garantindo imediatamente o gozo dos direitos dos povos indígenas, está-se garantindo, em segundo plano, direitos socioambientais. Isso porque a possibilidade de gestão, pelos povos indígenas, dos recursos naturais parece afetar positivamente a conversação do meio ambiente.

Para que haja compatibilidade, contudo, é necessário que o processo de criação de reservas naturais leve em consideração os seguintes critérios: i) a participação efetiva dos povos indígenas; ii) garanta o acesso dos povos indígenas aos seus territórios tradicionais; iii) que os povos indígenas recebam incentivos pela conservação dos recursos naturais.

Implementados esses critérios, estar-se-ia diante de uma realidade na qual estará garantida, em determinada medida, os direitos dos povos indígenas a sua vida digna e identidade cultural, mormente em relação à proteção dos recursos naturais que se encontrem em seu território. Trata-se do fenômeno da “dupla afetação das terras indígenas” que consiste, em síntese, em “compatibilizar a proteção, em uma mesma propriedade, de interesses e direitos ambientais das comunidades tradicionais”³¹.

Com base nesses argumentos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos entendeu que houve violação direta, pelo Suriname, dos direitos políticos (direito de participação efetiva, por meio de consulta de assuntos públicos – art. 23 da CADH), direito de propriedade privada (art. 21 da CADH) e direitos de reconhecimento da personalidade jurídica, especialmente em sua dimensão coletiva (art. 3º da CADH) dos povos Kaliña e Lokono.

³¹ HEEMANN, Thimotie Aragon; PAIVA, Caio. **Jurisprudência internacional de direitos humanos**. 3. Ed. Belo Horizonte: CEI, 2020.

De maneira reflexa, foram violados o direito ao meio ambiente de qualidade e o direito à segurança jurídica. Mostrou-se uma preocupação da CIDH com a sustentabilidade em um viés multidimensional, levando em conta especialmente os aspectos social, ético e ecológico, ao ponderar a preservação dos recursos naturais e a manifestação das cosmovisões dos povos Kaliña e Lokono.

Sobre o meio ambiente, a CIDH consignou, ainda, o dever do Estado do Suriname em realizar estudos de impacto ambiental como forma de proteção dos direitos das comunidades tradicionais Kaliña e Lokono. Para tanto, levou em consideração a regra disposta no art. 7.3 da Convenção 169 da OIT.

Ao analisar a necessidade de realização de estudos de impacto ambiental, a CIDH compreendeu que estes devem respeitar as traduções e a cultura dos povos indígenas, de modo a garantir seus direitos, além de caminhar em direção ao esverdeamento dos direitos humanos.

A esse respeito, Paiva e Heemann ensinam que o caso Povos Kaliña e Lokono representou verdadeiro marco do esverdeamento (*greening*) dos direitos humanos, fenômeno que, segundo os autores, “busca salvaguardar direitos de cunho ambiental nos sistemas regionais de direitos humanos, que foram concebidos em sua origem para receber denúncias ou queixas sobre violações de direitos civis e políticos”³².

Desse modo, é possível afirmar que, no Caso Povos Kaliña e Lokono vs. Suriname, houve um verdadeiro esverdeamento dos direitos humanos, “eis que as normas ambientais foram protegidas, ainda que de maneira indireta pela Corte Interamericana, que reconheceu uma inconveniência verde no caso em questão”³³.

Em razão das conclusões apuradas pela Corte Interamericana, reconheceu-se a responsabilidade internacional do Suriname, que foi condenado a adotar uma série de medidas de reparação aos povos Kaliña e Lokono.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da utilização do método indutivo, foi possível chegar às seguintes considerações. Primeiro que a pesquisa, a partir de todo o referencial escolhido, aponta para um denominador comum, que é o fato de que o pensar sustentável é o único caminho a ser seguido a fim de (ao

³² HEEMANN, Thimotie Aragon; PAIVA, Caio. **Jurisprudência internacional de direitos humanos**. 3. Ed. Belo Horizonte: CEI, 2020.

³³ HEEMANN, Thimotie Aragon; PAIVA, Caio. **Jurisprudência internacional de direitos humanos**. 3. Ed. Belo Horizonte: CEI, 2020.

menos, tentar) se assegurar a permanência da vida humana no Planeta.

Mas essa consideração é fruto de anos de trabalho doutrinário, não só no âmbito da Ciência Jurídica, mas de diversas áreas, especialmente nas Ciências Ambientais, que percorreram um longo caminho a fim de se superar o mito desenvolvimentista do crescimento ilimitado até se construir pilares de sustentabilidade.

Nessa perspectiva, tem-se que o agir sustentável é pressuposto, sem o qual põe-se em risco a forma de vida conhecida. Disso exsurge a corresponsabilidade, repartida entre todos os atores sociais, públicos e privados, internos, internacionais, transnacionais e globais, no sentido de possibilitar um giro paradigmático de políticas rumo à sustentabilidade.

Isso porque assegurar a sustentabilidade não é somente cuidar do ambiente; é cuidar, em síntese, dos direitos humanos. E isso fica evidente no caminho doutrinário das dimensões da sustentabilidade

A partir da doutrina das dimensões da sustentabilidade, reconhece-se que esta está presente no cuidado (com olhar para os direitos da presente e das futuras gerações) do meio ambiente (dimensão ambiental / ecológica), mas também na preocupação com questões de subsistência e dignidade, permeando o mínimo existencial e a discussão em torno de direitos como alimentação, moradia, educação e saúde (dimensão social da sustentabilidade).

A sustentabilidade também é fim em si mesmo, agindo como limitador do desenvolvimento que, devendo ser sustentável, exige um *trade off*, entre os ganhos da atividade econômica e a repartição dos danos do agir humano (sustentabilidade econômica).

No âmbito filosófico, a sustentabilidade, em sua vertente ética, resgata valores kantianos e rawlsianos a partir de um olhar fraterno e empático ao outro, especialmente no processo de reconhecimento do seu processo de construção, o que permeia o direito de ser igual e o direito de ser diferente.

A sustentabilidade reclama, ainda, o diagnóstico de responsabilidade das autoridades internas e internacionais acerca da proteção efetiva dos direitos (humanos ou fundamentais), não por escolha política, mas como verdadeiro dever jurídico, a partir da compreensão tanto da dimensão jurídico-política da sustentabilidade, como da ideia da sustentabilidade enquanto princípio global.

E essas diversas dimensões da sustentabilidade não se excluem, sendo emaranhadas entre si. Vale dizer, cada dimensão é corolário para o surgimento e concretização das outras, não havendo

que se falar em sustentabilidade plena quando inobservado qualquer dos seus vieses (ambiental, social, ético, econômico ou jurídico-político).

Esse entrelaçamento de dimensões da sustentabilidade dialoga com a doutrina da integridade ecológica enquanto *grundnorm* (ou norma fundamental) do direito contemporâneo. Trata-se de pensamento que enxerga na sustentabilidade princípio nuclear do Direito, ou epicentro de toda a proteção jurídica, nacional e internacional. Nessa linha, pensa-se a sustentabilidade como base do sistema e ponto de partida para a compreensão do equilíbrio ecológico e da natureza como um todo.

Nessa linha de raciocínio, constata-se a necessidade de pensar a sustentabilidade a partir de espaços plurais e transnacionais. O raciocínio é simples: o problema da adoção de políticas insustentáveis não se encerra nos limites virtuais de um Estado, mas, noutro giro, tem o condão de correr todo o globo. Daí porque tem-se que, para problemas transnacionais, deve-se cogitar de respostas transnacionais.

No Caso Povos Kaliña e Lokono vs. Suriname, a Corte Reconheceu a responsabilidade internacional do Suriname ante a compreensão de que o Estado deixou de reconhecer o direito à personalidade jurídica dos povos indígenas.

A partir daí, outras violações surgiram, estando negado o direito à propriedade coletiva dos povos Kaliña e Lokono sobre suas terras tradicionais, o que, como consequência, implicou na impossibilidade destes em gerir os seus recursos naturais.

Além disso, o Suriname emitiu títulos de propriedade privada em favor de pessoas não indígenas, concedeu autorização para a exploração ambiental e criou três reservas naturais, tudo sem a oitiva dos povos Kaliña e Lokono.

Ao se diagnosticar a responsabilidade internacional do Suriname, a Corte levou em consideração os direitos à personalidade jurídica, propriedade coletiva e direitos políticos. Para além deles, a decisão tutelou, de forma indireta, o direito ao meio ambiente de qualidade, reconhecendo o direito dos povos indígenas sobre suas terras, além de um rol de direitos sociais na medida em que permitiu que as vítimas tivessem acesso a sua fonte tradicional de subsistência. Por sua vez, os direitos culturais também foram tutelados, mormente a relação de pertencimento das comunidades indígenas com a natureza.

Nessa senda, verifica-se a incidência compartilhada da sustentabilidade em suas dimensões jurídico-política, ambiental, social, econômica e ética, sendo o caso apontado como um dos *leading*

cases de greening no sistema interamericano de direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ALVES, Jaime Leônidas Miranda; SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. ADFP 709 e a construção de uma jurisdição constitucional para a proteção de direitos ambientais. In: SOUZA, José Fernando Vidal de; SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; PADILHA, Norma Sueli. **Direito ambiental e socioambientalismo II**. Florianópolis: CONPEDI, 2020, p.100-120. Disponível em: conpedi.danilolr.info/publicacoes/nl6180k3/erl07lzl/Kse5D8t0G55CByEP.pdf. Acesso em: 08 jan. 2021.

BOSELMMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando Direito e Governança**. Tradução: Phillip Gil França. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 35.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Sentencia de 25 de noviembre de 2015**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_309_esp.pdf. Acesso em 29 jan. 2021.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **El principio de sostenibilidad y los puertos: a atividade portuária como garantidora da dimensão econômica da sustentabilidade**. 2011. 451 f. Tese (Doctorado en Derecho Ambiental y sostenibilidad de la Universidad de Alicante - UA) - Universidade de Alicante, Espanha, 2011, p. 40.

HEEMANN, Thimotie Aragon; PAIVA, Caio. **Jurisprudência internacional de direitos humanos**. 3. Ed. Belo Horizonte: CEI, 2020.

MACHADO, Luiz Carlos Pinheiro; MACHADO Filho, Luiz Carlos Pinheiro. **A dialética da agroecologia: contribuição para um mundo com alimentos sem veneno**. São Paulo: Expressão Popular, 2014.

LIMA, Víctor Hugo de Souza. **Sustentabilidade e Ocupação Irregular de Áreas de Preservação Permanente por Pessoas em Situação de Pobreza**. São Paulo: Lúmen Juris, 2020, p. 39.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Almedina, 2020.

SOUZA, Maria Cláudia S. Antunes de. SOARES, Josemar S. **O Humanismo Como Pressuposto Para O Direito Transnacional**. Conpedi Valencia. 2019

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. 20 anos de sustentabilidade: reflexões sobre avanços e desafios. **Revista da Unifebe** (Online) 2012; 11 (dez):239-252. ISSN 2177-742X. Acesso em: 07 jan. 2021.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUSTENTABILIDADE: UM ESTUDO DO MODELO DE CONTRATAÇÃO PARA ABASTECIMENTO DA FROTA DE VEÍCULOS DO EXECUTIVO ESTADUAL DE SANTA CATARINA

Giglione Edite Zanela Maia¹

Raíssa Martins da Silva²

INTRODUÇÃO

A consciência socioambiental acerca da finitude de recursos tem feito com que práticas sustentáveis configurem uma tendência para os próximos anos. Essa inclinação para a racionalização de insumos e redução de desperdícios não se restringe aos particulares. Na realidade, o Estado é um grande protagonista na relação do ser humano com os meios ambiente, social, econômico e institucional sustentáveis.

A denominada contratação pública sustentável, como corolário do objetivo do desenvolvimento nacional sustentável, encontra fundamento no texto constitucional brasileiro e na legislação administrativista atinente às licitações públicas e aos contratos administrativos. No entanto, muito se discute quanto à aplicabilidade prática dessa diretriz pela Administração Pública Brasileira.

É nesse contexto que se insere o objetivo do presente trabalho, que consiste em verificar, inclusive por meio de estudo de caso – com a apresentação do modelo de contratação de abastecimento da frota de veículos do Executivo Estadual de Santa Catarina –, quais os aspectos normativos, teóricos e práticos que circundam as contratações públicas sustentáveis.

A temática justifica-se na necessidade de debate quanto à efetivação de contratações públicas verdadeiramente sustentáveis pelo Estado brasileiro, considerando que as contratações efetuadas pelo Poder Público correspondem, atualmente, entre 10 (dez) e 15% (quinze por cento)

¹ Doutoranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI (2018). Especialista em Direito Processual pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL (2009). Graduada em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL (2007). Curso de Línguas e Civilização Francesa na Université Sorbonne, em Paris/França (2013). Advogada inscrita na OAB/SC sob o nº. 41.085. E-mail: giglione@zanelamaia.adv.br.

² Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Especialista em Ciências Criminais pela Universidade Estácio de Sá (2019). Graduada em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina - UNISUL (2016). Advogada inscrita na OAB/SC sob o nº. 47.597. E-mail: ms_raissa@hotmail.com

do produto interno bruto (PIB).

Para tanto, abordar-se-ão, inicialmente, os aspectos introdutórios da sustentabilidade e de suas dimensões. Na sequência, adentrar-se-á no estudo das contratações sustentáveis pela Administração Pública. E, por derradeiro, passar-se-á à análise de um *case* na gestão pública do Estado de Santa Catarina, que trata do modelo sustentável de abastecimento da frota de veículos do Poder Executivo.

Com relação à metodologia empregada, utiliza-se o método de abordagem e de procedimento dedutivo. Já as técnicas de suporte adotadas compreendem o uso de legislação, de textos doutrinários publicados sobre o tema e, ainda, de processos administrativos extraídos do Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos (SGPE) do Governo do Estado de Santa Catarina, especificadamente da Secretaria de Estado da Administração (SEA).

1. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE SUSTENTABILIDADE E SUAS DIMENSÕES

No cenário global hodierno, é notório que o tema sustentabilidade tem encontrado palco com frequência. A preocupação com o meio ambiente ecologicamente equilibrado nunca foi tão manifesta quanto no presente. Discutir a sustentabilidade é um assunto vital quando se fala em manutenção da vida na Terra. Trata-se do novo paradigma da pós-modernidade.³

No conceito de Klaus Bosselmann, a sustentabilidade tem características históricas, conceituais e éticas de um princípio jurídico. Pode ser vista como um ideal para a civilização tanto no nível nacional como internacional, tal quais os ideais de justiça e direitos humanos.⁴

No entendimento de Juarez Freitas, trata-se de um princípio constitucional que determina a responsabilidade do Estado e da sociedade de assegurar, de forma preventiva e precavida, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar. Isso por meio de um desenvolvimento material e imaterial, inclusivo no aspecto social, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente.⁵

Para fins deste trabalho, adota-se o conceito de sustentabilidade dos professores Adilor Danieli e Denise Garcia, pelos quais é entendida como “fundamento do princípio da

³ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. **Dimensão econômica da sustentabilidade: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento**. Belo Horizonte: Veredas do Direito, v. 13, p. 133-153, 2016.

⁴ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade. Transformando direito e governança**. São Paulo: Revista dos tribunais, 2015, p. 20.

⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade. Direito ao futuro**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora Forum, 2012. p. 41.

responsabilidade de forma continuada, ou de longa duração”. Se materializa, portanto, na obrigação dos Estados e demais entes políticos de tomarem medidas de precaução e proteção em patamares elevados, garantindo a sobrevivência humana da presente geração e daquelas vindouras, com dignidade.⁶

Superada a definição de sustentabilidade, importa trazer três dimensões principais apontadas pela doutrina majoritária, são os conceitos clássicos de sustentabilidade: ambiental, social e econômica.

A **dimensão ecológica** da sustentabilidade, também chamada por alguns doutrinadores de dimensão ambiental, está relacionada à importância da proteção do meio ambiente e do Direito Ambiental. Tem como principal objetivo garantir a manutenção do planeta mediante preservação e melhoria dos elementos físicos e químicos que tornam a vida possível, tendo em vista não apenas a sobrevivência dos seres vivos, mas a sua qualidade de vida.⁷

Trata-se de verdadeiro zelo e proteção da natureza como costumeiramente entendido, confundindo-se com o conceito de sustentabilidade propriamente dita. Nesta dimensão, compreende-se que o grande objetivo é assegurar a manutenção de condições que viabilizem a vida no planeta Terra.⁸

Por outro lado, a **dimensão social** da sustentabilidade está diretamente relacionada à qualidade de vida dos seres humanos, preocupando-se com a redução das discrepâncias entre a opulência e a miséria.⁹ Nas palavras de Juarez Freitas, “não se pode admitir um modelo excludente, pois de nada serve cogitar da sobrevivência de poucos ou do estilo oligárquico relapso e indiferente, que nega a conexão de todos os seres e a ligação de tudo”.¹⁰

Entende-se, portanto, que a sustentabilidade há de servir como mecanismo de redução das desigualdades sociais, a promover equidade nos aspectos intra e intergeracional. Toma-se como exemplo um planejamento urbano que proporcione condições dignas de moradia, de forma

⁶ DANIELI, Adilor. GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. CRUZ, Paulo Márcio. GIMENEZ, André Molina. **A sustentabilidade dos recursos hídricos no Brasil e na Espanha**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 54.

⁷ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. **O caminho para sustentabilidade**. In Debates Sustentáveis: análise multidimensional e governança ambiental. Itajaí: UNIVALI, 2015, p. 26.

⁸ PÓVOAS, Monike Silva. **O amor na sociedade de risco: a sustentabilidade e as relações de afeto**. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; ARMADA, Charles Alexandre. *Sustentabilidade, meio ambiente e sociedade: reflexões e perspectivas* [e-book]. Umuarama: Universidade Paranaense – UNIPAR, 2015, p. 49.

⁹ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. **O caminho para sustentabilidade**. In Debates Sustentáveis: análise multidimensional e governança ambiental. Itajaí: UNIVALI, 2015, p. 26.

¹⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. São Paulo: Editora Fórum, 2009. p. 55

ordenada, que estabeleça os locais mais propícios à ocupação humana. Inclui-se nessa dimensão, também, a responsabilidade do poder público de manejar aqueles vulneráveis residentes em locais sob risco de desastre natural para uma moradia segura, por exemplo.¹¹

De seu turno, a **dimensão econômica** da sustentabilidade trata da relação existente entre economia e proteção ambiental. Essa dimensão preocupa-se com o desenvolvimento de uma economia que vise melhor qualidade de vida para as pessoas, de maneira a causar o menor impacto ambiental possível.¹²

Conforme pontua Henrique Leff, “com a crise ambiental, a economia se vê obrigada a assumir sua responsabilidade na crescente degradação ecológica e na escassez de recursos naturais”.¹³

No ponto, quando se trata de Administração Pública, a dimensão econômica da sustentabilidade envolve a melhor utilização dos recursos públicos e otimização dos insumos, de modo a evitar desperdícios de bens e recursos, como será melhor abordado no próximo capítulo.

Para além das três dimensões trabalhadas neste artigo, anota-se a existência de, pelo menos, outras sete dimensões apontadas pela doutrina, a saber: cultural, espacial, política (nacional e internacional), jurídico-política, ética, psicológica e tecnológica. Por não terem relação direta com o presente estudo – compras públicas sustentáveis – essas dimensões não serão abordadas.

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CONTRATAÇÕES SUSTENTÁVEIS

A Administração Pública, genericamente, pode ser definida como todo o aparelhamento do Estado predeterminado à concretização de serviços públicos, com o objetivo de satisfazer as necessidades da coletividade.¹⁴ No que tange ao conceito de “interesse coletivo”, também denominado de “bem comum”, “interesse público” ou “interesse da coletividade”, tem-se o “interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem”.¹⁵

¹¹ NETO, Odir Gomes da Rocha. **A sustentabilidade na proteção e defesa civil: do Marco de Ação de Hyogo ao Programa Cidades Resilientes**. In Debates Sustentáveis: análise multidimensional e governança ambiental. Itajaí: UNIVALI, 2015, p. 140.

¹² GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. **Dimensão econômica da sustentabilidade: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento**. Belo Horizonte: Veredas do Direito, v. 13, p. 139, 2016.

¹³ LEFF, Henrique. **Discursos sustentáveis**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 37.

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 66.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. **Dimensão econômica da sustentabilidade: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento**. Belo Horizonte: Veredas do Direito, v. 13, p. 139, 2016.

¹⁵ MELLO, Censo Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p.

Nessa perspectiva, e segundo a teoria das necessidades humanas, todos os indivíduos precisam de tanta ajuda quanto possível para que possam aprender a otimizar as próprias satisfações e as necessidades dos outros, ou seja, de como buscar individual e coletivamente o desígnio da libertação humana.¹⁶

Na esfera das contratações públicas, especificamente, tem-se que as avenças contratuais celebradas “pela Administração Pública apresentam caráter peculiar, justamente em tributo às prerrogativas especiais que lhe são conferidas, que têm o condão de conformar o inicialmente pactuado às cambiáveis sujeições do interesse público”.¹⁷

De acordo com informações divulgadas no sítio do Ministério do Planejamento na internet, no Brasil, os valores despendidos com as contratações efetuadas pelo Poder Público correspondem entre 10 (dez) e 15% (quinze por cento) do produto interno bruto (PIB). Ainda,

Avalia-se, hoje, que as decisões de compras públicas abrangem um contexto muito amplo, cujas dimensões abrangem o social, o econômico, o ambiental, o político, o espacial, o ético, entre outros. Induz transformações estruturais que geram impacto na produção, no consumo e no desfazimento ambientalmente adequado. Além disso, as contratações públicas vêm desempenhando papel fundamental na implementação das políticas públicas, no fomento às inovações tecnológicas, na transparência e controle social, pois essas contratações mobilizam tanto o setor governamental, quanto a iniciativa privada, e, conseqüentemente, refletem em toda a sociedade.¹⁸

É nesse contexto que se insere o tema contratações públicas sustentáveis, inclusive como um corolário do direito fundamental insculpido no art. 225¹⁹ da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, vez que o montante dos contratos celebrados pela Administração Pública e o seu potencial de influência no mercado configuram instrumentos relevantes para a concretização de contratações públicas sustentáveis.²⁰

Acerca do tema, José Sérgio da Silva Cristóvam e Hulisses Fernandes elucidam que:

51.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. **Dimensão econômica da sustentabilidade: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento**. Belo Horizonte: Veredas do Direito, v. 13, p. 139, 2016.

¹⁶ DOYAL, Len; GOUGH, Ian. **A Theory of Human Need**. Trad. Álvaro de Vita (cap. 4 e 5). Londres: Macmillan, 1991. p. 118.

¹⁷ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Dispensa e inexigibilidade de licitação pública**. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. p. 25-26.

¹⁸ BRASIL. Ministério do Planejamento. **Contratações Públicas Sustentáveis**. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/contratacoes-publicassustentaveis>>. Acesso em: 01 fev. 2021.

¹⁹ “Art. 225. 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.” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 fev. 2021.

²⁰ BITTENCOURT, Sidney. **Licitações sustentáveis: o uso do poder de compra do Estado fomentando o desenvolvimento nacional sustentável**. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

Por certo, de forma isolada, ao adquirir produtos ou contratar serviços sustentáveis, um órgão não consegue modificar o comportamento do mercado. Entretanto, várias autoridades públicas, que adotam essa política e combinam sua capacidade e poder de compra podem obter resultados concretos. Essa sistemática exerce um papel relevante uma vez que a escolha pela sustentabilidade tem mudado consideravelmente a estrutura de mercado.²¹

Nessa perspectiva que a Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, alterou a Lei Geral das Licitações (Lei 8.666/1993) para inserir, dentre os objetivos da licitação pública, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Já a Nova Lei de Licitações – ainda pendente de sanção presidencial (Projeto de Lei nº 4253, de 2020) – elencou a sustentabilidade como objetivo e princípio norteador das contratações públicas, na esteira do disposto na Lei nº 12.462 que, em 2011, instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).

De acordo com o art. 5º da Nova Lei de Licitações – Projeto de Lei nº 4253/2020, “na aplicação desta Lei, serão observados os **princípios** [...] do desenvolvimento nacional sustentável, [...]”. Já em seu art. 11, o citado instrumento legislativo prevê que “o processo licitatório tem por **objetivos**: [...] IV – incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável”.²²

No entanto, vale ressaltar que, já no ano de 2015, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ao tratar do consumo e produção responsáveis, havia elencado como Objetivo para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) a promoção de práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais.²³

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a previsão do desenvolvimento sustentável como objetivo/princípio dos procedimentos licitatórios abre caminho para a denominada licitação sustentável, “que autoriza a previsão, no instrumento convocatório, de exigências que favoreçam a proteção do meio ambiente, em harmonia com o desenvolvimento social e econômico”.²⁴

Nos dizeres de Juarez Freitas, a proposta considerada mais vantajosa, no viés da

²¹ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; FERNANDES, Hulisses. Licitações públicas e sustentabilidade: uma análise da aplicação de critérios ambientais nas compras de órgãos públicos federais em Florianópolis (SC). *Rev. Direito Econ. Socioambiental*, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 370-392, maio/ago. 2018. p. 382-383.

²² BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 4253, de 2020. **Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis nºs 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002.** Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8879045&ts=1607629240576&disposition=inline>>. Acesso em: 01 fev. 2021.

²³ BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** 2015. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015/sdg-overview/goal-12.html>>. Acesso em: 02 de fev. 2021.

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 421.

sustentabilidade, nos certames públicos, “será sempre aquela que, entre outros aspectos a serem contemplados, apresentar-se a mais apta a causar, direta ou indiretamente, o menor impacto negativo e, simultaneamente, os maiores benefícios econômicos, sociais e ambientais”.²⁵

Com isso, verifica-se a importância da concretização da sustentabilidade pelas Contratações Públicas em suas dimensões econômico, social e ambiental. Não obstante, para entendimento da abrangência do desenvolvimento sustentável, é imperioso reconhecer que o tema engloba não apenas um, mas quatro sistemas alternativos complexos: “(i) alterações do clima e impactos ambientais diversos; (ii) interações e desigualdades sociais; (iii) existência de uma economia global que abrange todas as regiões do mundo e (iv) problemas de governação de desempenhos de governos e empresa”.²⁶

Nesse contexto, pode-se afirmar que, em face do arcabouço jurídico vigente, inclusive na esfera da Nova Lei de Licitações – ainda pendente de sanção presidencial (Projeto de Lei nº 4253, de 2020) –, mesmo nos casos em que há discricionariedade em relação à licitação, na hipótese de realização do procedimento, a contemplação dos critérios de sustentabilidade deverá ser realizada, sob pena de nulidade de toda a contratação pública efetuada, conforme entendimento sustentado por Juarez Freitas.²⁷

Nesse ponto, frisa-se que o viés da sustentabilidade, nas contratações públicas, pode estar inserido expressamente nos instrumentos convocatórios dos certames como pressuposto inerente à disputa, seja nas fases de habilitação ou de julgamento das propostas, ou, ainda, como diretriz, ainda na fase interna do processo licitatório, para definição do objeto/modelagem no respectivo termo de referência.

Logo, como objetivo e princípio, a sustentabilidade e o desenvolvimento nacional sustentável encontram-se atualmente intrínsecos aos institutos jurídicos das licitações públicas e dos contratos administrativos.

²⁵ FREITAS, Juarez. Princípio da sustentabilidade: licitações e a redefinição da proposta mais vantajosa. **Revista do Direito Unisc**, Santa Cruz Do Sul, nº 38, p. 74- 94, jul-dez 2012. p. 78.

²⁶ BRITO, Felipe Pires M. de. **Contratações sustentáveis: (re)leitura verde da atuação do Estado brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 9.

²⁷ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: novo prisma hermenêutico. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 23, n. 3, p. 940-963, 2018. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/13749/pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

3. ESTUDO DE CASO: CONTRATAÇÃO SUSTENTÁVEL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O NOVO MODELO DE ABASTECIMENTO DA FROTA DE VEÍCULOS DO GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Feitas essas considerações acerca das dimensões da sustentabilidade e da necessidade de realização de contratações sustentáveis pela Administração Pública, inclusive na perspectiva da proposta da Nova Lei de Licitações – ainda pendente de sanção presidencial –, passa-se à análise de um *case* de sucesso na gestão pública do Estado de Santa Catarina, que trata do modelo sustentável de abastecimento da frota de veículos do Poder Executivo Estadual.

Importa consignar que todas as informações apresentadas a seguir, incluindo números, gráficos e fundamentos, foram extraídos do Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos (SGPE) do Governo do Estado de Santa Catarina, mais especificadamente do processo administrativo n. SEA00001126/2018²⁸, deflagrado no âmbito da Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina (SEA), com o fito de contratar empresa especializada no gerenciamento do abastecimento de combustível, óleos lubrificantes e aditivos de veículos automotores e equipamentos, com tecnologia para uso de cartão magnético e extração de dados para o gerenciamento efetivo de toda a frota dos órgãos e entidades da Administração Pública do Estado de Santa Catarina.

Até o final do ano de 2018, as contratações de combustível, óleos lubrificantes e aditivos de veículos automotores e equipamentos, inerentes ao Executivo Estadual de Santa Catarina, eram realizadas por intermédio de mais de 2.600 (dois mil e seiscentos) contratos administrativos, celebrados individual e diretamente pelo Estado com os estabelecimentos comerciais, mediante preço fixo.²⁹

Na forma da legislação vigente, cada um desses contratos administrativos, necessariamente, era precedido de processo licitatório, com todos os seus desdobramentos inerentes. Contudo, considerando a burocracia intrínseca ao certame público e o contexto socioeconômico dos empresários de cada região, especialmente no interior do Estado, grande parte dessas licitações restavam frustradas ou desertas, seja por inabilitação documental ou até mesmo por desinteresse por parte do comércio local.

Desse modo, em razão da escassez de estabelecimentos contratados nesse modelo

²⁸ SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Administração - SEA. **Processo administrativo n. SEA00001126/2018**. Disponível em: <<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/processo/775c6bd1-d066-0020-e053-ac13d7cf935d>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

²⁹ WENZEL, Karine. **Uso de tecnologia gerou economia de R\$ 61,3 milhões ao governo em 2019**. 2020. Disponível em: <<http://www.sea.sc.gov.br/tecnologia-gerou-economia-de-r-613-milhoes-no-governo-catarinense-em-2019/>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

tradicional pelo Executivo Estadual, era necessário, em muitos casos, realizar um deslocamento por expressiva distância. A título ilustrativo, uma viatura utilizada pela Polícia Militar de Urubici/SC, para simples abastecimento, necessitava comparecer até a cidade de Bom Retiro/SC (36,5 km) ou, até mesmo, São Joaquim/SC (61 km).

Nota-se que, além de todos os entraves e custos inerentes aos procedimentos de contratação, o simples deslocamento de veículos por longas distâncias para efetivação do objeto contratado, por si só, (i) compromete sobremaneira a eficiência dos serviços públicos realizados com o bem, (ii) importa em dispêndio desnecessário de recursos públicos e, ainda, (iii) contribui para a poluição ambiental sonora e do ar, tendo em vista o nível de ruídos produzidos e a queima de combustíveis realizada para obtenção de energia.

Nesse contexto, com o escopo de obter uma contratação pública mais sustentável, o Executivo Estadual, no Diário Oficial do Estado (DOE) de 18.07.2018, publicou aviso de licitação – pregão eletrônico n. 0081/2018 – para contratação de empresa de gerenciamento do fornecimento de aditivos, combustíveis e óleos lubrificantes de veículos automotores e equipamentos, com tecnologia para uso de cartão magnético e extração de dados para o gerenciamento efetivo.³⁰ Após regular tramitação do processo licitatório e celebração do respectivo contrato administrativo com a empresa vencedora do certame, esse novo modelo de contratação passou a operar a partir de 1º de janeiro de 2019.

Em relação às vantagens, vale destacar, inicialmente, que as mais de 2.600 (duas mil e seiscentas) contratações mencionadas, precedidas de licitações individuais, foram substituídas por um único certame destinado à contratação de apenas uma empresa gerenciadora (pregão eletrônico n. 0081/2018).

Por meio do novo modelo, a empresa contratada pelo Estado disponibiliza um aplicativo de celular aos agentes públicos responsáveis pelo abastecimento da frota que, por sua vez, indica a lista de estabelecimentos comerciais (postos de combustíveis) credenciados, a respectiva distância e, ainda, o melhor preço apurado na região.

Além disso, por meio da nova modelagem, o Executivo Estadual passou a pagar à empresa contratada o preço à vista correspondente ao produto, limitado ao valor máximo levantado pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), com desconto de -2,85% (dois vírgula oitenta e cinco por cento

³⁰ SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Administração - SEA. **Processo administrativo n. SEA00001126/2018**. Disponível em: <<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/processo/775c6bd1-d066-0020-e053-ac13d7cf935d>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

negativo), equivalente a taxa de administração negativa apurada durante a escolha da proposta mais vantajosa no certame público.³¹

Observa-se, nesse cenário, que, com a substituição da contratação existente por um modelo mais sustentável, a Administração Pública, (i) por meio de uma única licitação e contrato, reduziu absurdamente os recursos humanos e financeiros antes empregados na realização de mais de 2.600 procedimentos administrativos diferentes; (ii) passou a ter um catálogo maior de estabelecimentos comerciais aptos a fornecer o produto/serviço, o que atenuou a necessidade de deslocamentos para longas distâncias e, conseqüentemente, reduziu a poluição do meio ambiente; (iii) otimizou a eficiência dos serviços públicos prestados por meio dos veículos e dos agentes públicos envolvidos no necessário processo de abastecimento/manutenção; e, (iv) diminuiu significativamente o emprego de verba pública no abastecimento de combustível, óleos lubrificantes e aditivos de veículos automotores e equipamentos do Executivo Estadual.

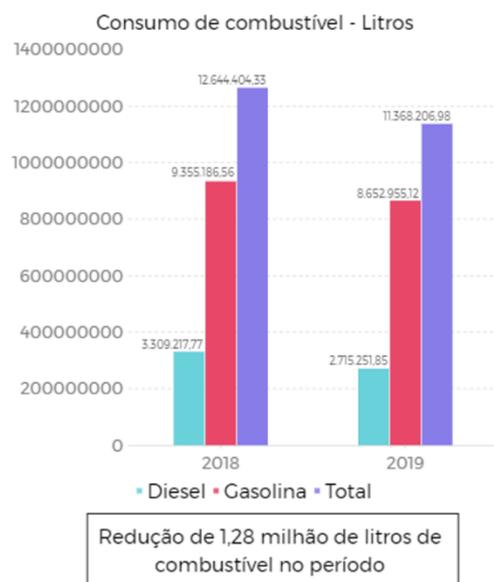
Em relação ao tema, o Diretor de Patrimônio da Secretaria de Estado da Administração (SEA), Welliton Saulo da Costa, afirmou em entrevista que: “Antes, muitos veículos tinham que deslocar cerca de 30 ou 40 quilômetros para encontrarem os postos credenciados. Hoje, praticamente não existem postos fora das rotas de deslocamentos da frota”.³²

De acordo com relatórios de desempenho disponibilizados pela Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina (SEA) e notícias veiculadas³³, com a migração para o modelo de contratação mais sustentável, tem-se uma redução, no comparativo entre os anos de 2018 e 2019, de aproximadamente 1,28 milhões de litros de combustível utilizados pelo Executivo:

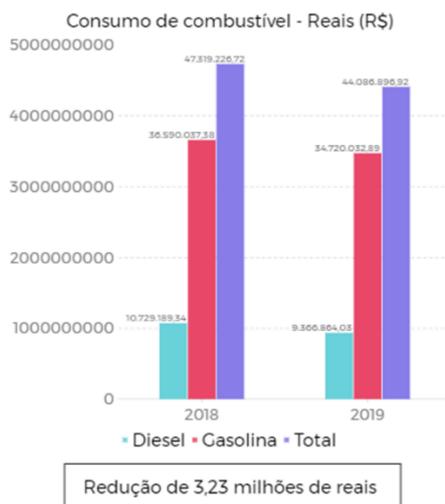
³¹ SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Administração - SEA. **Processo administrativo n. SEA00001126/2018**. Disponível em: <<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/processo/775c6bd1-d066-0020-e053-ac13d7cf935d>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

³² SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Administração - SEA. **Governo economiza em nove meses combustível suficiente para ir e voltar mil vezes do Oiapoque ao Chuí**. 2019. Disponível em: <<http://www.sea.sc.gov.br/governo-economiza-em-nove-meses-combustivel-suficiente-para-ir-e-voltar-mil-vezes-do-oiapoque-ao-chui/>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

³³ WENZEL, Karine. **Uso de tecnologia gerou economia de R\$ 61,3 milhões ao governo em 2019**. 2020. Disponível em: <<http://www.sea.sc.gov.br/tecnologia-gerou-economia-de-r-613-milhoes-no-governo-catarinense-em-2019/>>. Acesso em: 03 fev. 2021.



Traduzindo para moeda corrente, apenas com a redução do consumo de 1,28 milhões de litros de combustível, tem-se uma economia, com a implantação do modelo de contratação sustentável, de aproximadamente 3,23 milhões de reais aos cofres públicos estaduais:



Não obstante, consoante dados divulgados pela Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina (SEA), o total economizado no ano de 2019, em comparação a 2018, foi de 8,57 milhões de reais, vez que, além da economia inerente à redução no consumo (3,23 milhões de reais) – decorrente do encurtamento das distâncias e do aumento do número de postos credenciados –, tem-se também a redução indireta de gastos com processos administrativos, manutenção dos sistemas anteriormente utilizados e, ainda, gerenciamento dos inúmeros contratos celebrados com diferentes fornecedores pelo antigo modelo de contratação individual, a totalizar aproximadamente

5,3 milhões de reais.

Para fins de registro, sublinha-se que o novo modelo de contratação abordado neste trabalho continua em vigor no âmbito do Executivo Estadual de Santa Catarina. Contudo, deixa-se de apresentar os impactos e comparativos inerentes ao ano de 2020, tendo em vista o período pandêmico que vem assolando o Brasil em razão da doença infectocontagiosa Covid-19, com reflexos nas atividades administrativas rotineiras, inclusive no que se refere aos deslocamentos e valores despendidos com a contratação de empresa de gerenciamento do fornecimento de aditivos, combustíveis e óleos lubrificantes de veículos automotores e equipamentos.

Em últimas linhas, vale destacar, com base no exemplo da Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina (SEA) citado nesta pesquisa, a importância da observância dos critérios de sustentabilidade, em todas as suas dimensões, no âmbito das contratações públicas brasileiras. Esse novo olhar sobre a contratação pública se sobressai como uma pedra de toque da Administração Pública Brasileira e sua constante perquirição pela eficiência. É que, por meio das contratações sustentáveis, obtém-se soluções inteligentes a integrar os vieses ambiental, econômico, social e institucional de todas as fases do processo licitatório incursionado pelo governo.

Essa nova perspectiva, pautada na redução dos impactos sobre saúde humana, meio ambiente e direitos fundamentais, reflete não apenas a preocupação do Estado com a preservação dos meios, mas, sobretudo, seu aprimoramento, de forma otimizada e sustentável. O exemplo implementado pelo Estado de Santa Catarina traduz-se na tônica de asseguramento da satisfação plena do interesse público. Caminha-se, nesse contexto, à aquisição de bens/serviços necessariamente sustentáveis, encurtando processos de contratação e otimizando a entrega administrativa, o que, aliás, vai ao encontro das diretrizes lançadas pela Agenda Global 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a concretizar o desenvolvimento sustentável nas esferas ambiental e humana, mormente diante da necessidade de conciliar sustentabilidade, desenvolvimento econômico e redução da pobreza.

O Executivo Estadual, ao implementar um novo modelo de contratação de empresa especializada no gerenciamento do abastecimento de combustível e congêneres, apesar de não ter apresentado um critério exposto no edital do certame, contemplou, na definição do objeto/modelagem, as noções de sustentabilidade em suas três dimensões. Isso porque, no aspecto ambiental, reduziu a poluição ambiental decorrente do tráfego desnecessário de veículos por longas distâncias; na órbita econômica, diminuiu drasticamente o gasto do dinheiro público, com uma economia anual estimada em 8,57 milhões de reais; na ordem social, otimizou a qualidade de

trabalho e, conseqüentemente, de vida dos agentes públicos envolvidos no processo, bem como permitiu, com a economia de recursos efetivada, a alocação de dinheiro público em outros segmentos para melhor atendimento do interesse público da sociedade catarinense.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cuidar da casa comum – o planeta terra – para as presentes e futuras gerações é tema prioritário na agenda de atores públicos e privados. A sustentabilidade multidimensional deve ser diretriz para todas as práticas cotidianas, inclusive no âmbito das contratações efetuadas pela Administração Pública Brasileira.

Como abordado nesta pesquisa, as contratações públicas movimentam consideravelmente a economia do Brasil, pois correspondem entre 10 (dez) e 15% (quinze por cento) do produto interno bruto (PIB). Logo, o montante dos contratos celebrados pela Administração Pública e o seu potencial de influência no mercado configuram instrumentos relevantes para a concretização das denominadas contratações públicas sustentáveis.

Além do texto constitucional vigente, que garante o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a legislação infraconstitucional, inclusive a citada proposta da Nova Lei de Licitações – ainda pendente de sanção presidencial (Projeto de Lei nº 4253, de 2020) –, prevê como princípio e objetivo a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Portanto, mesmo nos casos em que há discricionariedade em relação à licitação, na hipótese de realização do procedimento, a contemplação dos critérios de sustentabilidade deverá ser realizada, sob pena de nulidade de toda a contratação pública efetuada. Sublinha-se, por conseguinte, que o viés da sustentabilidade, nas contratações públicas, pode estar inserido expressamente nos instrumentos convocatórios dos certames como pressuposto inerente à disputa, seja nas fases de habilitação ou de julgamento das propostas, ou, ainda, como diretriz, mesmo na fase interna do processo licitatório, para definição do objeto/modelagem no respectivo termo de referência.

Nesse ponto, para ilustrar o tema abordado, apresentou-se um estudo de caso, no âmbito da gestão pública do Estado de Santa Catarina, consistente no modelo sustentável de abastecimento da frota de veículos do Poder Executivo Estadual.

Em substituição ao modelo antigo de contratação – que previa a realização de inúmeros processos licitatórios e contratos administrativos; a necessidade de realização de um percurso por

longa distância para abastecimento da frota; e, ainda, um custo direto muito mais elevado para os cofres públicos –, o Executivo Estadual optou por uma nova modelagem sustentável de contratação, em que a empresa contratada pelo Estado disponibiliza um aplicativo de celular aos agentes públicos responsáveis pelo abastecimento da frota que, por sua vez, indica a lista de estabelecimentos comerciais (postos de combustíveis) credenciados, a respectiva distância e, ainda, o melhor preço apurado na região.

Com isso, a Administração Pública, (i) por meio de uma única licitação e contrato, reduziu absurdamente os recursos humanos e financeiros antes empregados na realização de mais de 2.600 procedimentos administrativos diferentes; (ii) passou a ter um catálogo muito maior de estabelecimentos comerciais aptos a fornecer o produto/serviço, o que atenuou a necessidade de deslocamentos para longas distâncias e, conseqüentemente, reduziu a poluição do meio ambiente; (iii) otimizou a eficiência dos serviços públicos prestados por meio dos veículos e dos agentes públicos envolvidos no necessário processo de abastecimento/manutenção; e, (iv) diminuiu significativamente o emprego de verba pública no abastecimento de combustível, óleos lubrificantes e aditivos de veículos automotores e equipamentos do Executivo Estadual.

Por intermédio do *case* apresentado, observou-se que o Executivo Estadual, ao optar pela contratação sustentável, no momento da definição do objeto a ser licitado, contemplou as noções de sustentabilidade em suas três dimensões. Isso porque, no aspecto ambiental, reduziu a poluição ambiental decorrente do tráfego desnecessário de veículos por longas distâncias; na órbita econômica, diminuiu drasticamente o gasto do dinheiro público, com uma economia anual estimada em 8,57 milhões de reais; na ordem social, otimizou a qualidade de trabalho e, conseqüentemente, de vida dos agentes públicos envolvidos no processo, bem como permitiu, com a economia de recursos efetivada, a alocação de dinheiro público em outros segmentos para melhor atendimento do interesse público da sociedade catarinense.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Sidney. **Licitações sustentáveis: o uso do poder de compra do Estado fomentando o desenvolvimento nacional sustentável**. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

BOSELNANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade. Transformando direito e governança**. São Paulo: Revista dos tribunais, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 fev. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Contratações Públicas Sustentáveis**. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/contratacoes-publicassustentaveis>>. Acesso em: 01 fev. 2021.

BRASIL. Programa das Nações Unidas para do Desenvolvimento no Brasil. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015/sdg-overview/goal-12.html>>. Acesso em: 02 de fev. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 4253**, de 2020. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis nºs 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8879045&ts=1607629240576&disposition=inline>>. Acesso em: 01 fev. 2021.

BRITO, Felipe Pires M. de. **Contratações sustentáveis: (re)leitura verde da atuação do Estado brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; FERNANDES, Hulisses. Licitações públicas e sustentabilidade: uma análise da aplicação de critérios ambientais nas compras de órgãos públicos federais em Florianópolis (SC). **Rev. Direito Econ. Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 370-392, maio/ago. 2018.

DANIELI, Adilor. GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. CRUZ, Paulo Márcio. GIMENEZ, André Molina. **A sustentabilidade dos recursos hídricos no Brasil e na Espanha**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DOYAL, Len; GOUGH, Ian. **A Theory of Human Need**. Trad. Álvaro de Vita (cap. 4 e 5). Londres: Macmillan, 1991.

FREITAS, Juarez. Princípio da sustentabilidade: licitações e a redefinição da proposta mais vantajosa. **Revista do Direito Unisc**, Santa Cruz Do Sul, nº 38, p. 74- 94, jul-dez 2012.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade. Direito ao futuro**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora Forum, 2012.

FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: novo prisma hermenêutico. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 23, n. 3, p. 940-963, 2018. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/13749/pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. **Dimensão econômica da sustentabilidade**: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento. Belo Horizonte: Veredas do Direito, v. 13, p. 139, 2016.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. **O caminho para sustentabilidade**. In Debates Sustentáveis: análise multidimensional e governança ambiental. Itajaí: UNIVALI, 2015.

LEFF, Henrique. **Discursos sustentáveis**. São Paulo: Cortez, 2010..

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MELLO, Censo Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

NETO, Odir Gomes da Rocha. **A sustentabilidade na proteção e defesa civil: do Marco de Ação de Hyogo ao Programa Cidades Resilientes**. In Debates Sustentáveis: análise multidimensional e governança ambiental. Itajaí: UNIVALI, 2015.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Dispensa e inexigibilidade de licitação pública**. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

PÓVOAS, Monike Silva. **O amor na sociedade de risco: a sustentabilidade e as relações de afeto**. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; ARMADA, Charles Alexandre. *Sustentabilidade, meio ambiente e sociedade: reflexões e perspectivas* [e-book]. Umuarama: Universidade Paranaense – UNIPAR, 2015.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Administração - SEA. **Governo economiza em nove meses combustível suficiente para ir e voltar mil vezes do Oiapoque ao Chuí**. 2019. Disponível em: <<http://www.sea.sc.gov.br/governo-economiza-em-nove-meses-combustivel-suficiente-para-ir-e-voltar-mil-vezes-do-oiapoque-ao-chui/>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Administração - SEA. **Processo administrativo n. SEA00001126/2018.** Disponível em: <<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/processo/775c6bd1-d066-0020-e053-ac13d7cf935d>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

WENZEL, Karine. **Uso de tecnologia gerou economia de R\$ 61,3 milhões ao governo em 2019.** 2020. Disponível em: <<http://www.sea.sc.gov.br/tecnologia-gerou-economia-de-r-613-milhoes-no-governo-catarinense-em-2019/>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

SUSTENTABILIDADE DA CABOTAGEM

Sabine Mara Müller Souto¹

Oswaldo Agripino de Castro Júnior²

INTRODUÇÃO

A cabotagem é a navegação que utiliza vias interiores e costeiras entre portos dentro do território nacional, sendo que o Brasil demonstra grande potencial de desenvolvimento nas operações portuárias, mesmo tendo pouca representatividade no mercado, em razão da burocratização das atividades de fiscalização de mercadorias, ausência de infraestrutura logística e engarrafamento dos portos³.

Transporte de cargas por cabotagem diz respeito ao transporte via marítima ou utilizando vias navegáveis interiores entre portos dentro do território nacional. O Brasil possui vasta extensão de costa marítima, mais de 7500 Km, o que demonstra um extenso potencial de crescimento nas operações portuárias, transporte marítimo de longo curso e serviços de cabotagem⁴.

No entanto, o transporte marítimo brasileiro possui baixíssima representatividade no mercado internacional⁵, em virtude da burocratização das atividades de fiscalização de mercadorias, falta de infraestrutura logística, congestionamento dos portos e tempo de liberação da carga. É necessário investir em obras de infraestrutura e melhoria nos serviços prestados pelos entes da

¹ Professora do Curso de Graduação em Direito Empresarial e Direito Marítimo e Portuário da Universidade do Vale do Itajaí. Pós-graduada em Direito Processual Civil e Direito Digital Compliance, Mestranda em Direito Ambiental, Transnacionalidade, e Sustentabilidade com dupla titulação pela IUACA – Universidade de Alicante. Administradora de Empresas e Advogada, sócia fundadora da Muller advogados Associados. Conselheira Federal da OAB Nacional, Membro da Comissão Nacional de Direito Marítimo e Portuário da OAB, Vice-presidente da Comissão de Transparência da OAB/SC, e Membro da Comissão de Reformulação do Quinto Constitucional da OAB/SC e Membro efetivo do IASC.

² Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí, Pós-Doutoramento em Regulação de Transportes e Portos pelo *Center Mossavar Rahmani of Business and Government – Kennedy School of Government - Harvard University*, Advogado, sócio do Agripino & Ferreira. Membro consultor da Comissão de Direito Marítimo e Portuário do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

³ O estudo da eficiência do transporte de cabotagem no Brasil. Disponível em: <file:///Users/sabinemaramullersouto/Desktop/252-Artigo%20Revisado%20(Apo%CC%81s%20avaliac%CC%A7a%CC%83o)-1017-1-10-20191213.pdf> Acesso em 07, Dez. 2020.

⁴ INCIRILO. Lorena. **O Estudo da Eficiência do Transporte por Cabotagem no Brasil**. Anais do VI CIMA Tech- 22 a 24 de outubro de 2019, FATEC-SJC, São José dos Campos – SP, p. 01.

⁵ LEOPOLDINO, Claudio Bezerra; SOUZA, Rebeca Almeida.; **Avaliação da cabotagem como opção de modal logístico: estudo de caso de uma metalúrgica nordestina**. GEPROS. Gestão da Produção, Operações e Sistemas. Ano 14, n. 3, p. 295-324, jul-set/2018.

cadeia logística para que a cabotagem ganhe em competitividade em relação a outros modais.

Essas particularidades territoriais são adequadas para uma modalidade de escoamento das mercadorias pela cabotagem que esta prevista no paragrafo único do artigo 178, da CF/88, tendo sido aprovado em 07.12.2020, no plenário da Câmara dos Deputados o texto-base do projeto de lei da “BR do Mar”, que cria incentivos à cabotagem, ou seja, ao transporte de cargas entre portos brasileiros. Segundo notícia veiculada no *site* da Gazeta do Povo⁶, foram 324 votos a favor e 114 contra, e a principal novidade trazida pela proposta é a autorização para uso de embarcações estrangeiras por empresas de navegação que atuam no Brasil.

O assunto é relevante, pois o projeto (PL 4199/2020)⁷ menciona provocar a redução de custos de transporte, aumentar a eficiência logística e melhorar a conectividade entre modais de transporte, pois, ainda que a cabotagem não concorra com o transporte rodoviário, atua de modo complementar, trazendo inúmeras vantagens, considerando que proporcionará investimentos e modernização da navegação de cabotagem no país.

Entre os objetivos do PL 4199/2020, estão o de incrementar a oferta e a qualidade do transporte; incentivar a concorrência e a competitividade na prestação do serviço de transporte; ampliar a disponibilidade de frota no território nacional; incentivar a formação, a capacitação e a qualificação de marítimos nacionais; estimular o desenvolvimento da indústria naval nacional; revisar a vinculação das políticas de navegação de cabotagem das políticas de construção naval; incentivar as operações especiais de cabotagem e os investimentos decorrentes em instalações portuárias, para atendimento de cargas em tipo, rota ou mercado ainda não existentes ou consolidados na cabotagem brasileira; e ainda, otimizar o uso de recursos advindos da arrecadação do AFRMM⁸, sendo essa a razão em analisar a sustentabilidade e os obstáculos, através da utilização do método indutivo⁹, quanto à metodologia empregada.

Para atingir o seu objetivo geral, o Capítulo 1 trata dos aspectos gerais da cabotagem no Brasil e sua sustentabilidade. O Capítulo 2 discorre sobre o Estudo da Cabotagem pela Antaq, com base no debate regulatório sobre a competição no transporte de cargas no país, em especial na Cabotagem. O Capítulo 3 trata da análise do relatório de auditoria operacional do TCU sobre os

⁶ Gazeta do Povo. Câmara aprova projeto da “BR do Mar”, de incentivo ao transporte de cargas entre portos. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/economia/br-do-mar-camara-aprova-projeto-incentivo-cabotagem/>>. Acesso em 08, Dez. 2020.

⁷ PL 4199/2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/brdomar>>. Acesso em 08, Dez. 2020.

⁸ Disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/imagens/2020/08/BriefingBRdoMarSNPTAASPARMINFRA.pdf>>. Acesso em 08, Dez. 2020.

⁹ PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. Florianópolis: Conceito, 2008, p. 114.

obstáculos ao desenvolvimento da Cabotagem. Ao final, é feita uma conclusão.

1. ASPECTOS GERAIS DA CABOTAGEM NO BRASIL E SUA SUSTENTABILIDADE

A cabotagem é um importante modal de transporte de cargas e pessoas por meio aquaviário, considerando-se o transporte na área costeira do próprio país, o que se mostra como importante meio de escoamento de mercadorias da produção de qualquer Estado que tenha ou não em sua área territorial, contato com o mar.

Esse modelo de transporte caracteriza-se pela navegação entre portos marítimos, sem perder a costa de vista, diversamente da navegação de longa distância, que por sua vez, cruza oceanos e faz a conexão entre países com o transporte de mercadorias ou pessoas.

Definida na Lei n. 9.432/1997, que regulamenta o art. 178 da Constituição Federal, em seu art. 2º, inciso IX, que garante:

Art. 2º Para efeito desta Lei, são estabelecidas as seguintes definições: [...]

IX – navegação de cabotagem: a realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis¹⁰.

De acordo com a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários ¹¹, a cabotagem no Brasil hoje, é regida pela Lei 9.432/97 e pode ser feita apenas por Empresa Brasileira de Navegação (EBN's)¹²:

I. É regida pela Lei 9.432/97. Pode ser feita apenas por EBN's. II. As EBN's podem operar embarcações próprias ou afretadas. III. A operação de navio com bandeira brasileira (embarcação própria ou afretada a casco nu) chega a custar 70% a mais do que um navio estrangeiro (afretamento a tempo). IV. As EBN's podem afretar embarcações a casco nu em uma proporção de 50% das embarcações de sua propriedade. Se ela possui 2 navios, pode afretar 1. Ou seja, só quem tem o chamado "lastro" em navios próprios pode afretar a casco nu. V. As EBNs podem afretar a tempo quando não houver embarcação com bandeira brasileira disponível. VI. A ANTAQ controla a disponibilidade de embarcações com bandeira brasileira, através do SAMA (Sistema de Afretamento na Navegação Marítima e de Apoio), sistema que faz a circularização do frete. Para cada afretamento a tempo, a ANTAQ pergunta para as EBN's se elas possuem um navio de bandeira brasileira que estaria disponível para fazer o frete no lugar daquele que se pretende afretar.

¹⁰ BRASIL. Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9432.htm>. Acesso em: 11 jun. 2020.

¹¹ Programa de incentivo à cabotagem. Agosto 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/imagens/2020/08/BriefingBRdoMarSNPTAASPARMINFRA.pdf>>. Acesso em: 08, Dez. 2020.

¹² EBN's. EMPRESA BRASILEIRA DE NAVEGAÇÃO (EBN) Pessoa jurídica constituída segundo as leis brasileiras, com sede no País, que tenha por objeto o transporte aquaviário, e que esteja autorizada a operar pela ANTAQ. Pode ser de capital 100% estrangeiro. Disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/imagens/2020/08/BriefingBRdoMarSNPTAASPARMINFRA.pdf>>. Acesso em: 08, Dez. 2020.

Hoje, o Brasil se encontra com baixo poder de realizar investimentos em razão das sucessivas crises que enfrentou nos anos anteriores. O teto de gastos, por exemplo, restringe a capacidade de investimento do governo federal, o que gera a necessidade de encontrar alternativas para viabilizar o crescimento estimado.

A cabotagem é uma alternativa viável, pois não carece, por exemplo, de investimentos em vias (trajeto a ser percorrido no mar). A utilização de portos pela cabotagem representa um volume bastante reduzido quando comparado ao volume do comércio exterior, ou seja, não caberia à cabotagem a responsabilidade de realizar investimentos portuários. Ainda, de acordo com dados do Plano CNT de Transporte e Logística 2018, seriam necessários R\$ 10 para manutenção da cabotagem para cada 1.000 TKUs¹³ transportados, enquanto ferrovias necessitariam de R\$ 65 e rodovias, R\$ 147¹⁴. Esses fatores, portanto, demonstram que promover a cabotagem para consentir o crescimento almejado é uma opção eficiente.

Segundo notícia da Tecnologistica, cujo tema é Cabotagem no Brasil: importância, benefícios e crescimento¹⁵, a vocação da cabotagem é clara: atender ao transporte de produtos com origens e destinos próximos à costa, para longas distâncias. Apesar de possuímos 80% da população a uma distância de até 200 km da costa e termos praticamente 8 mil km de litoral, o Brasil possui apenas 11% de sua matriz de transporte alocada no modal. Se contarmos que desses 11%, mais da metade se refere à movimentação de petróleo e derivados, percebemos que há ainda uma subutilização da cabotagem para o transporte de mercadorias e abastecimento do país. Em compensação, o Brasil tem uma alta dependência do modal rodoviário, que conforme apreciação realizada pelo Instituto de Logística e *Supply Chain (Ilos)*, nossa matriz de transporte indica que, em 2018, 61% das cargas movimentadas utilizaram as rodovias brasileiras.

É um percentual desproporcional quando comparamos com outros importantes países: o Japão (que transporta 44% de sua carga na cabotagem), utiliza a rodovia para 50% de sua movimentação; para a União Europeia, esse índice é de 49%; nos Estados Unidos, o transporte rodoviário conta para 43% de sua movimentação doméstica; por fim, a China utiliza a rodovia para movimentar 33% de suas cargas internas. Esse benchmarking deixa claro que os países

¹³ TKU. É dita como uma unidade que mensura o esforço físico. A produção em TKU é obtida multiplicando-se a tonelagem transportada pela distância percorrida. Disponível em: <https://portogente.com.br/portopedia/75325-tku-toneladas-por-quilometro-util>. Acesso em 13. Dez. 2020.

¹⁴ Disponível em: <https://www.tecnologistica.com.br/portal/artigos/79972/cabotagem-no-brasilimportancia-beneficios-e-crescimento/>. Acesso em 09, Dez. 2020.

¹⁵ Disponível em: <https://www.tecnologistica.com.br/portal/artigos/79972/cabotagem-no-brasilimportancia-beneficios-e-crescimento/>. Acesso em 09, Dez. 2020.

desenvolvidos têm, nas rodovias, uma utilização estratégica e alinhada com sua vocação. Enquanto isso, em nosso país, não é incomum verificar o transporte por caminhão de produtos entre os estados de São Paulo e Pernambuco, quando seria mais razoável levar a carga via cabotagem do Porto de Santos para o Porto de Suape, por exemplo¹⁶.

Esse desequilíbrio da matriz de transportes causa inúmeros problemas e para superá-los, é necessária a existência de uma política de Estado, que perpassasse as mudanças de governo, a fim de colocar a cabotagem em foco e criar meios para fomentar o crescimento e expansão do modal.

Dentre as principais vantagens deste modal¹⁷ podemos citar: grande capacidade de transporte de cargas, menor consumo de combustível, baixo número de acidentes, reduzido custo por tonelada-quilômetro, além da menor emissão de gases poluentes. A cabotagem no Brasil ainda enfrenta diversos entraves que dificultam o desenvolvimento do setor no país. Pode-se citar os elevados encargos sociais, a burocracia pública vigente, a falta de navios e contêineres, o alto custo do combustível, o tempo de espera nos portos e ausência de integração com outros modais.

Quanto ao mote da sustentabilidade da cabotagem, além das vantagens competitivas deste modal, importante mencionar que é possível estabelecer uma nova forma de transporte, sem emissão de grandes volumes de CO₂, por exemplo, e para tanto é indispensável rever a matriz de transporte brasileira, estabelecendo um maior equilíbrio entre modais, considerando que os impactos socioambientais incitados pelo desenvolvimento econômico das nações têm causado preocupações na sociedade.

Neste panorama, é função dos gestores de transportes buscarem as alternativas mais sustentáveis possíveis nas suas operações, sendo a cabotagem uma boa opção, até porque o ambiente logístico tem falado muito sobre Logística Sustentável ou Logística Verde.

Segundo matéria veiculada no Cabotagem Brasil são modelos que não se fundamentam em novas atividades logísticas, e sim, a inclusão de conceitos ambientais no seu desempenho¹⁸. Por estes conceitos passa a triagem do melhor modo de transporte ou do mais eficiente que amortizem o impacto sobre o meio ambiente. Logo, neste ambiente de alteração, no surgimento de novos conceitos, que a Cabotagem se apresenta como opção para transporte em grandes distâncias.

¹⁶ Disponível em: <<https://www.tecnologica.com.br/portal/artigos/79972/cabotagem-no-brasilimportancia-beneficios-e-crescimento/>>. Acesso em 09, Dez. 2020.

¹⁷ INCIRILO. Lorena. **O Estudo da Eficiência do Transporte por Cabotagem no Brasil**. Anais do VI CIMA Tech- 22 a 24 de outubro de 2019, FATEC-SJC, São José dos Campos – SP, p. 05.

¹⁸ Cabotagem Brasil. Disponível em: <<https://cabotagembrasil.com.br/cabotagem-e-sustentabilidade/>>. Acesso em 16, Dez. 2020.

Para Fensterseifer¹⁹ Deve o desenvolvimento econômico, estar vinculado a uma ideia de melhoria substancial e qualitativa da qualidade de vida, e não apenas quantitativa em termos de crescimento econômico.

Essencialmente, direito ambiental e econômico, interceptam e comportam as mesmas preocupações, estabilidade do processo produtivo e a melhoria do bem-estar, distinguindo-os, uma abordagem e perspectiva diversa nos textos normativos, visando o direito econômico o cumprimento aos preceitos constitucionais da ordem econômica, enquanto o ambiental tem como base o meio ambiente equilibrado²⁰.

A sustentabilidade, para Anthony Giddens, implica a busca de soluções duradouras, não de imediatismos em curto prazo ao lidar com problemas ambientais, primando pelo pensar a médio e longo prazo e pelo desenvolvimento de estratégias que se estendam por essas escalas temporais, gerando uma obrigação de analisarmos de que modo às políticas públicas atuais tenderão a afetar a vida das futuras gerações, dos que ainda não nasceram.²¹

Na 21ª Conferência das Partes (COP21) da ONU em Paris²², foi adotado um novo acordo e o objetivo central foi fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima. Além disso, reforçar a capacidade dos países para lidar com os impactos decorrentes dessas mudanças. O Acordo foi aprovado pelos 195 países para reduzir emissões de gases de efeito estufa (GEE) no contexto do desenvolvimento sustentável.

O Brasil, sendo um país com dimensões continentais, o transporte de cargas é um grande entrave ao cumprimento deste acordo. **Com exceção do desmatamento dos diversos biomas brasileiros (incluindo a Amazônia), o setor de transportes é indicado como o principal emissor de CO₂**²³.

Para Castro Júnior e Souza²⁴ “O pouco uso do mar pela logística doméstica brasileira tem contribuído sobremaneira para o aumento da emissão de gases de efeito estufa”. Os autores

¹⁹ ENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p.102.

²⁰ SANTOS, Marcelo Hamilton. **A dimensão econômica da sustentabilidade como fundamento da qualidade de vida**. Denise Schmitt Siquera Garcia, organizadora. Itajaí: UNIVALI, 2015. ISBN: 978-85-7696-145-1 (E-book), p. 256.

²¹ GIDDENS, Anthony. **A política da mudança climática**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.p. 88.

²² Acordo de Paris. Disponível em: <<https://fia.com.br/blog/acordo-de-paris/>>. Acesso em, 16, Dez. 2020.

²³ Cabotagem Brasil. Disponível em: <<https://cabotagembrasil.com.br/cabotagem-e-sustentabilidade/>>. Acesso em 16, Dez. 2020.

²⁴ CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de; SOUZA, Silvano Denega. **Transporte Marítimo e Sustentabilidade As Experiências Sul-Americanas e Europa**. In: CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de (Coord.). **Direito, regulação e logística**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 149 e 150.

prosseguem no sentido de que o desenvolvimento sustentável traz consigo a premissa de que o desenvolvimento qualitativo antecede o quantitativo e orientam qualquer mudança de paradigma.

De acordo com Maikon Cristiano Glasenapp e Paulo Márcio Cruz²⁵ “A sustentabilidade está redefinindo as pautas axiológicas em plano local, nacional, internacional, em especial, transnacional”. Anteriormente de a sustentabilidade ser um novo paradigma e/ou um fenômeno, do ponto de vista jurídico, é um requisito. Isso quer dizer que a conservação de durabilidade que implica, são elementos de fato que dadas às exigências práticas, necessidades cogentes da sobrevivência, requerem a intervenção de todos no sentido de causar a proteção da sobrevivência, não apenas humana, mas de todo o ecossistema.

2. ESTUDO DA CABOTAGEM PELA ANTAQ COM BASE NO DEBATE REGULATÓRIO SOBRE A COMPETIÇÃO NO TRANSPORTE DE CARGAS NO PAÍS, EM ESPECIAL NA CABOTAGEM.

A análise da ANTAQ objetiva auxiliar o debate regulatório sobre a competição no mercado de transporte de cabotagem de contêineres no Brasil e atender ao disposto no item 9.1.4 do ACÓRDÃO No 1383/2019 - TCU²⁶, no sentido de encontrar opção regulatória para o fomento à competição no setor nos termos do art. 27, inciso IV, da Lei 10.233/2001

Consta no relatório²⁷ apesar do projeto decorrer de imposição daquele órgão de controle a análise mercadológica sobre o transporte de contêineres na cabotagem, com foco nas questões de competitividade, é extremamente pertinente, em especial na atual conjuntura em que o governo federal discute as políticas para incentivo do modal aquaviário no transporte de cargas nacionais. O relatório descreve também sobre a configuração concorrencial do setor, os efeitos das economias de escala, a organização das empresas e como elas se associam para aumentar a eficiência no uso dos seus ativos. Analisa, ainda, as questões regulatórias e as opções de fomento à competição intra e intermodal.

Verifica-se que o capítulo 3 do relatório se aborda o mote específico do mercado brasileiro

²⁵ GLASENAPP. Maikon Cristiano; CRUZ. Paulo Márcio. **Sustentabilidade e a possibilidade de ambientes democráticos de governança transacional**. Clovis Demarchi, Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto e Pedro Manoel Abreu. Direito, Estado e Sustentabilidade. São Paulo: Intelecto Editora, 2016. ISBN 978-85-5827-007-6, p. 84.

²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria operacional: cabotagem**. TC 023.297/2018-2. Apenso: TC 003.329/2019-4. Acórdão n. 1383/2019. Relator Min. Bruno Dantas. Julg.12/06/19. Disponível em.: <www.tcu.gov.br>. Acesso em 17, Dez. 2020.

²⁷ ANTAQ – Estudo de Cabotagem. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Estudo_Cabaotagem_06-02.pdf>. Acesso em 13, Dez. 2020.

de navegação de cabotagem de contêineres, assim como considera aspectos econômicos, qualitativos e quantitativos desse mercado, a capacidade instalada, o grau de utilização das embarcações, a divisão desse mercado entre as empresas de navegação que fazem o transporte de contêineres na cabotagem brasileira e a competição existente entre empresas de navegação e com o modal rodoviário. Enquanto, no capítulo 4 são analisadas as questões regulatórias e as competências da ANTAQ para atuar no fomento à competição na navegação de cabotagem conforme sua legislação de regência, bem como as condições legais para entrada de novas empresas no segmento de contêineres.

O último capítulo recomenda alternativas regulatórias para promover a competição na navegação de cabotagem de contêineres e avalia de forma condensada os riscos e oportunidades decorrentes das alterações regulatórias sugeridas.

Para estimar a dimensão da cabotagem brasileira, estuda-se, comparativamente, os países com as maiores extensões de costa e o tamanho de suas respectivas cabotagens, bem como a importância da navegação costeira para esses países é ressaltada na publicação *Rethinking Maritime Cabotage for Improved Connectivity* conforme excerto mostrado a Unctad.

Mercados de cabotagem representam trocas comerciais e negócios consideráveis para embarcadores de carga. A movimentação de embarcações domésticas representa um percentual muito alto do total da movimentação de embarcações, em países com faixas costeiras extensas, como o caso da Argélia, Austrália, Brasil, China, Chile, Índia, Itália, México, África do Sul, Turquia, e os Estados Unidos.²⁸

Desses países, todos aqueles que têm um litoral maior que o do Brasil possuem, em algum de grau, medidas de proteção à sua navegação de cabotagem, menos o Reino Unido e a Nova Zelândia, países insulares de costume mais liberal, que tem um regime de cabotagem mais aberto.

De acordo com o respectivo relatório, o regime de proteção da navegação cabotagem adotado no Brasil segue a propensão estudada na maioria dos países com costume marítimo, sobretudo aqueles que possuem maiores extensões de costa.

Conquanto o Brasil seja considerado o 14º país do mundo em termos de extensão da costa, em outro viés, quando se averigua a magnitude entre a extensão da costa (km) e a área do país (km²), verifica-se que está em 154º lugar, num ranking de 195 países. Essa condição geográfica dificulta e, no caso de toda a região Centro-Oeste, impossibilita o uso da cabotagem.²⁹

²⁸ ANTAQ – **Estudo de Cabotagem.** Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Estudo_Cabaotagem_06-02.pdf>. Acesso em 13, Dez. 2020.

²⁹ ANTAQ – **Estudo de Cabotagem.** Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Estudo_Cabaotagem_06-02.pdf>. Acesso em 13, Dez. 2020.

Pertinente a conectividade, esta refere-se às possibilidades de pessoas, empresas e países se conectarem. Na esfera comercial, a conectividade física permite a entrega de bens e serviços aos mercados locais, regionais e globais.

A conectividade do transporte marítimo determina até que ponto os países, mercados, fornecedores, compradores, importadores, exportadores, produtores e consumidores são atendidos por diversos serviços de transporte marítimo regulares, frequentes e confiáveis. Dentro do setor de transporte marítimo, a conectividade do transporte marítimo de linha relativa ao comércio em contêineres é de particular relevância.

A conectividade do transporte marítimo é um determinante importante dos custos comerciais. A conectividade aprimorada do transporte marítimo regular contribui significativamente para reduzir os custos de comércio e promover o crescimento nos volumes de comércio.

Inúmeros países em desenvolvimento enfrentam múltiplos desafios de transporte e logísticos que minam o nível de sua conectividade de transporte e sua capacidade de se conectar aos mercados globais. Particularmente, as economias menores e mais vulneráveis, como os países em desenvolvimento sem litoral (LLDCs) e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento (SIDS), enfrentam desafios consideráveis para se favorecer das chances de comércio, pois têm acesso a um transporte marítimo menos frequente, pouco confiável e caro conexões de transporte³⁰. Neste contexto, é fundamental melhorar a compreensão dos fatores-chave que podem melhorar a conectividade marítima e, em particular, da navegação regular.

Um fator-chave que está surgindo cada vez mais como potencialmente importante para a conectividade marítima é o impacto das restrições à cabotagem marítima³¹. Ao criar entraves e gargalos que poderiam prejudicar a entrega tranquila dos serviços de transporte marítimo e aumentar os custos operacionais, as restrições à cabotagem marítima podem ser um impedimento para uma melhor conectividade do transporte marítimo.

Consta ainda do relatório da ANTAQ³², que o desenvolvimento da participação da carga containerizadas no total explica-se pela excepcional expansão do transporte desse perfil de carga na última década. Enquanto a cabotagem como um todo cresceu 28% de 2010 a 2018, o transporte

³⁰ UNCTAD – **Repensando a cabotagem marítima para melhorar conectividade**. Disponível em: <<https://unctad.org/webflyer/rethinking-maritime-cabotage-improved-connectivity>> . Acesso em 15, Dez. 2020.

³¹ UNCTAD – **Repensando a cabotagem marítima para melhorar conectividade**. Disponível em: <<https://unctad.org/webflyer/rethinking-maritime-cabotage-improved-connectivity>> . Acesso em 15, Dez. 2020.

³² ANTAQ – **Estudo de Cabotagem**. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Estudo_Cabaotagem_06-02.pdf>. Acesso em 13, Dez. 2020.

de contêineres cresceu 204%, na comparação entre o primeiro semestre de 2010 e o primeiro semestre de 2019. Nesse sentido de evolução, fazer jus ao destaque o índice de crescimento entre o primeiro semestre de 2018 e o mesmo período de 2019, com o valor de 24,7%. Infere-se que esse efeito tenha sido influenciado pela greve dos caminhoneiros ocorrida em maio de 2018.

Na ótica da oferta, mesmo que não se possa incluir o modo rodoviário e de cabotagem no mesmo mercado relevante, em razão dos custos envolvidos, conta do relatório³³, do conhecimento para performance da atividade e dos investimentos requeridos, observa-se certo grau de possibilidade de substituição entre estes modais, do ponto de vista da demanda (do usuário), especialmente para médias e longas distâncias.

3. ANÁLISE DO RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL DO TCU SOBRE OS OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO DA CABOTAGEM

O presente capítulo utiliza-se do relatório da auditoria operacional do TCU – TC 023.297/2018-1³⁴ sobre os obstáculos ao desenvolvimento da Cabotagem com objeto de fiscalização

Atuação do Ministério da Infraestrutura nas ações de fomento ao transporte de cabotagem de carga; da Antaq, nas atividades de regulação e defesa da concorrência desta navegação; e da Receita Federal do Brasil nas ações de controle fiscal e aduaneiro sobre cargas de cabotagem. Atos de designação: Portarias de Fiscalização 689/2018, 1.099/2018, 1.100/2018 e 242/2019 Período abrangido pela auditoria: outubro a novembro de 2018. Período de realização da auditoria: planejamento, de 9/7 a 28/9/2018; execução, de 1/10 a 30/11/2018; e relatório, de 3/12 a 27/3/2019. Unidades Fiscalizadas: Ministério da Infraestrutura (antigo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Vinculação ministerial: Ministério da Infraestrutura. Vinculação no TCU: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária. Responsáveis: Valter Casimiro Silveiro e Tarcísio Gomes de Freitas (Ministério da Infraestrutura); Mario Povia (Antaq); Jorge Antônio Deher Rachid e Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque (RFB).

Logo, objetiva refletir sobre a competitividade da produção nacional, sendo que um dos efeitos da presença marcante do transporte rodoviário na matriz é o aumento do custo logístico brasileiro, expressivamente superior ao de países desenvolvidos.

Estudou-se que a cabotagem possui alta eficiência energética, maior capacidade de

³³ ANTAQ – Estudo de Cabotagem. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Estudo_Cabaotagem_06-02.pdf>. Acesso em 13 de Dez. 2020.

³⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria operacional: cabotagem**. TC 023.297/2018-2. Apenso: TC 003.329/2019-4. Acórdão n. 1383/2019. Relator Min. Bruno Dantas. Julg.12/06/19. Disponível em.: <www.tcu.gov.br>. Acesso em 17, Dez. 2020.

transportar diferentes tipos de cargas, alta capacidade de movimentação de grandes quantidades de cargas por longas distâncias, menor número de acidentes e maior segurança da carga transportada, menor emissão de poluentes, e ainda menor congestionamento de tráfego, menor custo de infraestrutura, menor nível de avarias, menor custo operacional e menor impacto ambiental e de acordo com o Projeto BR do Mar³⁵ a cabotagem, há mais de dez anos vem sendo apontada pelo governo federal como modal indicado para transporte de grandes quantidades de carga a longas distâncias, com objetivos declarados em diversos instrumentos de planejamento para o setor de transportes: Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) 2007; Programa de Investimentos em Logística (PIL) 2011; Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI) 2016; Plano Nacional de Logística (PNL) 2018; e Política Nacional de Transportes (PNT) - Livro de Estado 2018.

No contexto de *déficit* orçamentário e escassez de recursos públicos para financiamento de obras públicas, o incentivo à cabotagem se mostra alinhado com a estratégia do governo de reduzir investimentos públicos, uma vez que os recursos empregados para prestação de serviços de navegação de cabotagem são, em sua grande maioria, de origem privada, pois dizem respeito à compra e manutenção de navios apropriados, por parte dos armadores, e à instalação e manutenção de terminais portuários.

De acordo com Relatório de auditoria operacional do TCU³⁶

A presente auditoria operacional sobre a navegação de cabotagem foi proposta pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária do TCU, após rigoroso estudo e análise de situações-problemas que afetam o transporte aquaviário no país. O desenvolvimento dos trabalhos contou com o apoio da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo. A partir de entrevistas com os gestores públicos e entidades privadas atuantes no setor, com a utilização de técnicas de auditoria, verificou-se que existem obstáculos que comprometem a ampliação da participação da cabotagem na matriz de transporte brasileira, em oposição ao objetivo declarado do governo de equilibrá-la e torná-la mais eficiente.

Desta feita, foram estudados se os atos de planejamento e fomento à navegação de cabotagem, com foco no transporte de contêiner, conduzidos pela pasta de transportes estimulam o aumento de participação deste modal na matriz de transportes. Ainda, se a regulação da Antaq incentiva a concorrência entre prestadores de serviço, bem como se os procedimentos de controle aplicáveis em terminais alfandegados obstaculizam o desenvolvimento da cabotagem.

³⁵ Gazeta do Povo. Câmara aprova projeto da “BR do Mar”, de incentivo ao transporte de cargas entre portos. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/economia/br-do-mar-camara-aprova-projeto-incentivo-cabotagem/>>. Acesso em 08, Dez. 2020.

³⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria operacional: cabotagem**. TC 023.297/2018-2. Apenso: TC 003.329/2019-4. Acórdão n. 1383/2019. Relator Min. Bruno Dantas. Julg.12/06/19. Disponível em.: <www.tcu.gov.br>. Acesso em 17, Dez. 2020

Segundo o relatório (item III), foi encontrado que a aplicação dos procedimentos de auditoria evidenciou que não existe no Brasil uma política pública voltada designadamente para confrontar de maneira planejada e institucionalizada, os empecilhos ao desenvolvimento da navegação de cabotagem. Foi averiguado que existe falhas na governança da política pública de transportes, no que tange a esse modal. Afora disso, os instrumentos de planejamento do governo federal aplicáveis ao sistema de transportes, Plano Plurianual (PPA) e Plano Nacional de Logística (PNL), não considera ações estratégicas, no nível tático e operacional, para o fomento da navegação de cabotagem³⁷.

Outra considerável constatação é a de que os sistemas de informação governamentais são segmentados, logo não comportam integração de forma a produzir informações satisfatórias para o monitoramento das ações estratégicas da cabotagem, constantes na Política Nacional de Transportes (PNT). Também, a troca e o uso de informações relevantes para a gestão, fiscalização e regulação da cabotagem de contêiner entre os órgãos, bem como a difusão de estatísticas, são obstadas, por questões de sigilo fiscal aplicáveis aos dados nos sistemas aduaneiros. Além disso, dificuldades na integração dos dados de navegação, considerando que estes saco geridos por sistemas e entes diferentes, que os coletam e os medem em momentos distintos³⁸.

Averiguou-se ainda que as estratégias previstas na PNT e a atuação dos Órgãos Setoriais não resolvem a carência de isonomia entre os preços do combustível da navegação de cabotagem e de longo curso, prevista na legislação. Assim, navios brasileiros destinados à navegação de cabotagem, pagam mais caro pelo óleo combustível em detrimento dos navios estrangeiros que abastecem no Brasil. Como também foi constatado que a regulamentação da Antaq não promove a competição entre operadores na navegação de cabotagem, tao pouco estimula a redução da concentração de mercado apurada no segmento. Dita ocorrência pode contribuir para que os preços de frete na cabotagem sejam mais altos que aqueles praticados na navegação de longo curso internacional³⁹.

Ainda, ficou demonstrado que o desempenho dos órgãos e entes públicos não causam a

³⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria operacional: cabotagem**. TC 023.297/2018-2. Apenso: TC 003.329/2019-4. Acórdão n. 1383/2019. Relator Min. Bruno Dantas. Julg.12/06/19. Disponível em.: <www.tcu.gov.br>. Acesso em 17, Dez. 2020

³⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria operacional: cabotagem**. TC 023.297/2018-2. Apenso: TC 003.329/2019-4. Acórdão n. 1383/2019. Relator Min. Bruno Dantas. Julg.12/06/19. Disponível em.: <www.tcu.gov.br>. Acesso em 17, Dez. 2020

³⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria operacional: cabotagem**. TC 023.297/2018-2. Apenso: TC 003.329/2019-4. Acórdão n. 1383/2019. Relator Min. Bruno Dantas. Julg.12/06/19. Disponível em.: <www.tcu.gov.br>. Acesso em 17, Dez. 2020

operacionalização da multimodalidade, que é o transporte de uma mesma carga por diferentes modais, o que inutiliza o desenvolvimento da cabotagem. Existem falhas de governança na Política Nacional de Transportes, do Ministério da Infraestrutura, no que concerne ao estímulo aos operadores multimodais. Também, o sistema informatizado da Receita Federal utilizado pelos terminais portuários alfandegados não distingue o “Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas como documento válido”⁴⁰.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando as potencialidades do modal para o desenvolvimento econômico e social no país, verifica-se que vários estudos tratando da navegação de cabotagem brasileira foram suscitados nos últimos anos por respeitáveis instituições. De forma geral, estes estudos reconhecem o potencial do modal de transporte aquaviário para impulsionar a competitividade logística no Brasil, entretanto, observa-se que apresentam críticas sobre a política pública existente.

Os riscos da liberalização da navegação de cabotagem para empresas de navegações internacionais foram indicados e contextualizados, inclusive no relatório da auditoria do TCU - TC 023.297/2018-1, e foram avaliados para a tomada de decisão e desenvolvimento do programa de estímulo à cabotagem, denominado BR do MAR.

Segundo análise contida no relatório apresentado no capítulo 3, verificou-se que foram encontrados alguns problemas, identificados como obstáculos para o desenvolvimento da cabotagem nacional, entre eles, consta: a elevada burocracia para o transporte de cabotagem; a carga tributária alta para o transporte de cabotagem; os custos demasiados em relação ao transporte marítimo internacional; a necessidade de desenvolvimento da oferta e regularidade das rotas de cabotagem; a vinculação das políticas de navegação de cabotagem e da indústria de construção naval; a existência de barreiras para o desenvolvimento das empresas brasileiras de navegação e para novos entrantes e; a previsibilidade regulatória para a realização dos investimentos privados de longo prazo.

Referências

⁴⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria operacional: cabotagem**. TC 023.297/2018-2. Apenso: TC 003.329/2019-4. Acórdão n. 1383/2019. Relator Min. Bruno Dantas. Julg.12/06/19. Disponível em.: <www.tcu.gov.br>. Acesso em 17, Dez. 2020

ACORDO DE PARIS. Disponível em: <<https://fia.com.br/blog/acordo-de-paris/>>. Acesso em, 16, Dez. 2020.

ANTAQ – Estudo de Cabotagem. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Estudo_Cabotagem_06-02.pdf>. Acesso em 13, Dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9432.htm>. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria operacional: cabotagem**. TC 023.297/2018-2. Apenso: TC 003.329/2019-4. Acórdão n. 1383/2019. Relator Min. Bruno Dantas. Julg.12/06/19. Disponível em.: <www.tcu.gov.br>. Acesso em 17, Dez. 2020.

BR DO MAR - Disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/imagens/2020/08/BriefingBRdoMarSNPTAASPARMINFRA.pdf>>. Acesso em 08, Dez. 2020.

Cabotagem Brasil. Disponível em: <<https://cabotagembrasil.com.br/cabotagem-e-sustentabilidade/>>. Acesso em 16, Dez. 2020.

CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de; SOUZA, Silvano Denega. **Transporte Marítimo e Sustentabilidade As Experiências Sul-Americanas e Europa**. In: CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de (Coord.). **Direito, regulação e logística**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

EBN's. EMPRESA BRASILEIRA DE NAVEGAÇÃO (EBN) Pessoa jurídica constituída segundo as leis brasileiras, com sede no País, que tenha por objeto o transporte aquaviário, e que esteja autorizada a operar pela ANTAQ. Pode ser de capital 100% estrangeiro. Disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/imagens/2020/08/BriefingBRdoMarSNPTAASPARMINFRA.pdf>>. Acesso em: 08, Dez. 2020.

ENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

Gazeta do Povo. Câmara aprova projeto da “BR do Mar”, de incentivo ao transporte de cargas entre portos. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/economia/br-do-mar-camara-aprova-projeto-incentivo-cabotagem/>>. Acesso em 08, Dez. 2020.

GIDDENS, Anthony. **A política da mudança climática**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GLASENAPP. Maikon Cristiano; CRUZ. Paulo Márcio. Sustentabilidade e a possibilidade de ambientes democráticos de governança transacional. Clovis Demarchi, Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto e Pedro Manoel Abreu. Direito, Estado e Sustentabilidade. São Paulo: Intelecto Editora, 2016. ISBN 978-85-5827-007-6, p. 84.

INCIRILO. Lorena. **O Estudo da Eficiência do Transporte por Cabotagem no Brasil.** Anais do VI CIMA Tech- 22 a 24 de outubro de 2019, FATEC-SJC, São José dos Campos – SP, p. 01.

LEOPOLDINO, Claudio Bezerra; SOUZA, Rebeca Almeida.; **Avaliação da cabotagem como opção de modal logístico: estudo de caso de uma metalúrgica nordestina.** GEPROS. Gestão da Produção, Operações e Sistemas. Ano 14, n. 3, p. 295-324, jul-set/2018.

O estudo da eficiência do transporte de cabotagem no Brasil. Disponível em: <file:///Users/sabinemaramullersouto/Desktop/252-

Artigo%20Revisado%20(Apo%CC%81s%20avaliac%CC%A7a%CC%83o)-1017-1-10-20191213.pdf>

Acesso em 07, Dez. 2020.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica:** teoria e prática. Florianópolis: Conceito, 2008.

PL 4199/2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/brdomar>>. Acesso em 08, Dez. 2020.

Programa de incentivo à cabotagem. Agosto 2020. Disponível em: <[https://www.gov.br/infraestrutura/pt-](https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/imagens/2020/08/BriefingBRdoMarSNPTAASPARMINFRA.pdf)

[br/imagens/2020/08/BriefingBRdoMarSNPTAASPARMINFRA.pdf](https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/imagens/2020/08/BriefingBRdoMarSNPTAASPARMINFRA.pdf)>. Acesso em: 08, Dez. 2020.

SANTOS. Marcelo Hamilton. **A dimensão econômica da sustentabilidade como fundamento da qualidade de vida.** Denise Schmitt Siquera Garcia, organizadora. Itajaí: UNIVALI, 2015. ISBN: 978-85-7696-145-1 (E-book).

TKU. Disponível em: <https://portogente.com.br/portopedia/75325-tku-toneladas-por-quilometro-util>. Acesso em 13. Dez. 2020. Tecnologista - Disponível em:

<<https://www.tecnologista.com.br/portal/artigos/79972/cabotagem-no-brasilimportancia-beneficios-e-crescimento/>>. Acesso em 09, Dez. 2020.

UNCTAD – Repensando a cabotagem marítima para melhorar conectividade. Disponível em: <<https://unctad.org/webflyer/rethinking-maritime-cabotage-improved-connectivity>> . Acesso em 15, Dez. 2020.

A SUSTENTABILIDADE COMO INSUMO ESSENCIAL PARA A ATIVIDADE EMPRESARIAL E A GERAÇÃO DE CRÉDITO DE PIS E COFINS

Tarcísio de Medeiros¹

INTRODUÇÃO

A Humanidade vem enfrentando ao longo de anos diversos desafios. Um deles e não menor é o desafio de equacionar a produção de riquezas necessárias para o desenvolvimento econômico com a preservação do Meio Ambiente ecologicamente equilibrado. A necessidade do Desenvolvimento Sustentável, que não se confunde com a Sustentabilidade, mas que nela se baseia, faz surgir em todos, inclusive nas grandes potências econômicas mundiais, um novo pensar com novas condutas que inspirem a preservação da vida. O sinônimo de vida não fica restrito à vida humana, mas à toda espécie de vida, inclusive do próprio Planeta. Com efeito, a vida somente existe no Planeta se houver cooperação entre todos os seres vivos. Nenhum ser vivo permanece nessa condição sozinho. O Meio Ambiente equilibrado requer essa cooperação. Nessa linha de pensar, defender a vida num todo com a preservação do Meio Ambiente é preservar a existência da espécie humana.

A Dignidade da Pessoa Humana está intimamente ligada ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado e a proteção ambiental foi positivada na Constituição Federal de 1988 ao nível de direito fundamental.

O Desenvolvimento Sustentável passa, então, com a proteção constitucional, a ser um dever também do Estado. E nesse dever está inserida a Governança ambiental, de modo a promover na Sociedade movimentos que tenham o propósito da Sustentabilidade. É impensável separar a Sustentabilidade das funções do Estado, porquanto é ele, o Estado, quem detém o uso exclusivo do Poder Político para promover e exigir políticas e projetos com o fim de preservação do Meio Ambiente com vistas ao bem comum de toda Sociedade.

Com este pensar é que o Direito Tributário está jungido ao Direito Ambiental, de modo que os regramentos e conceitos do primeiro devem estar para o segundo, com a lucidez de que todo o

¹ Mestrando em Ciência Jurídica pela UNIVALI. Especialista em Planejamento Tributário pela UNISUL. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários - IBET. LL.M em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas - FGV. Ex-professor de seminários do IBET. Ex-professor de Direito da Unisul. Ex-membro do Conselho Administrativo Tributário do Município de Tubarão/SC. advogado militante em Direito Empresarial e Tributário.

fim se encerra para a preservação da vida.

O desafio está em alargar os conceitos do Direito Tributário regulamentados pelo Estado para atingir o fim da Sustentabilidade, consoante se verificará no presente estudo. Incumbe, portanto, perquirir a quem compete a tarefa de compatibilizar as regras do Direito Tributário com o propósito da Sustentabilidade. É juridicamente possível considerar que os investimentos e gastos com propósitos de Sustentabilidade pelas pessoas jurídicas em suas atividades empresariais sejam considerados insumos, para assim gerar créditos tributários pertinente às contribuições sociais Pis e Cofins?

O presente estudo, sem a pretensão de esgotar o assunto, anseia em abordar essa problemática, de modo a demonstrar que o dever na preservação do ambiente ecologicamente equilibrado é um direito e um dever de todos, um direito fundamental positivado na Constituição Federal. E por se constituir um dever positivado em norma jurídica de tal envergadura, os gastos efetuados pelas pessoas jurídicas em suas atividades empresariais atinentes à práticas sustentáveis, devem ser considerados insumos aptos para gerar crédito tributário nas contribuições sociais Pis e Cofins. Com esse enfoque, o presente trabalho está dividido em três capítulos, o primeiro: Meio Ambiente, a dignidade da pessoa humana e sua proteção constitucional; o segundo: A Sustentabilidade na Economia Verde; e o terceiro: Conceito de insumo para a geração de crédito nas contribuições sociais Pis e Cofins.

O trabalho foi elaborado com a utilização do Método Dedutivo, lançando-se de formulações gerais para ao final propor um direcionamento conclusivo. A Técnica do Referente² foi empregada, tendo como tal: conhecimentos e/ou reflexões úteis para a produção de artigo científico para conclusão da disciplina Governança Transnacional e Sustentabilidade, ministrada com maestria pela Professora Dra. Denise Schmitt Siqueira Garcia, do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali.

Utilizou-se outrossim das categorias: Meio Ambiente; Dignidade da Pessoa Humana; Sustentabilidade; Desenvolvimento Sustentável; Pegada Ecológica; Economia; Economia Verde; Economia Circular; Governança; Insumo; Crédito; Contribuição Social ao Pis/Pasep e Cofins, cujos conceitos operacionais estão descritos no desenvolvimento do trabalho.

Neste trabalho foi utilizada a técnica de pesquisa bibliográfica, com a citação de diversos

² PASOLD, Luiz Cesar. **Metodologia da Pesquisa Jurídica. Teoria e Prática**. Ed. 14. rev., atual. e ampl. Florianópolis: EMais, 2018. p. 62.

doutrinadores. Também foi utilizada a Constituição Federal de 1988, a Lei 10.637, de 10 de dezembro de 2002, a Lei 10.833, de 29 de dezembro de 2003 e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

1. MEIO AMBIENTE, A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E SUA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL

A categoria Meio Ambiente remete à ideia de ecologia. “A palavra ecologia vem dos termos gregos *oikos* – que significa casa e, por extensão, ambiente - e *logos* – que significa estudo -, sendo o ramo da biologia que trata das interações entre o meio físico (ar, solo, luz e clima) e as populações (fauna e flora).”³

Fensterseifer⁴ apresenta o conceito de Ambiente sob a perspectiva do artigo 3º, I, da Lei 6.938/81. Esse autor, citando referido preceptivo legal, conceitua o Ambiente como o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Fensterseifer, diz que o artigo 3º, I, da Lei 6.938/81, expressa a essencialidade do Ambiente para o pleno desenvolvimento da vida humana.

O Meio Ambiente é dinâmico e seu conceito abrange diversos sujeitos. Dinâmico no sentido de não estar pronto, mas em processo de construção. O ser humano é o sujeito que possui maior influência no Meio Ambiente tendo em conta suas ações que o modulam. Na Conferência de Estocolmo de 1972 foi elaborado o conceito de Meio Ambiente Humano com acepção híbrida para o direito, dividido em duas outras categorias: o Meio Ambiente Natural e o Meio Ambiente Construído.⁵

O Meio Ambiente Construído é proveniente das ações humanas sobre o Meio Ambiente Natural. Essas duas categorias devem estar no mesmo compasso, de modo que uma não anule a outra e que mantenham o propósito no desenvolvimento pleno da vida, não apenas da vida humana, mas da vida na acepção mais ampla. A vida humana somente consegue se desenvolver juntamente com os demais seres vivos que compõem a fauna, a flora e o próprio Planeta que também é dotado de vida. Com efeito, a vida no Planeta somente granjeia o desenvolvimento pleno na forma de cooperação entre todos os seres vivos.

³ STEIN, Ronei Tiago, et al.; **Meio Ambiente**. Revisão técnica: Vanessa de Souza Machado. Porto Alegre: Sagah, 2018. p. 16. Disponível em: <https://viewer.biblioteca.binpar.com/viewer/9788595025738/2>. Acesso em 17 fev. 2021. (negritos e itálicos na origem)

⁴ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Democrático de Direito. Porto Alegre: livraria do advogado Editora, 2008. p. 62.

⁵ STEIN, Ronei Tiago, et al.; **Meio Ambiente**. Revisão técnica: Vanessa de Souza Machado. Porto Alegre: Sagah, 2018. p. 16. Disponível em: <https://viewer.biblioteca.binpar.com/viewer/9788595025738/2>. Acesso em 17 fev. 2021.

A Dignidade da Pessoa Humana advém da dignidade da espécie humana, são duas categorias que apesar de possuírem conceitos distintos, são complementares. Segundo Sarmento⁶ “A dignidade da espécie humana consiste no reconhecimento de que o ser humano ocupa uma posição superior e privilegiada entre todos os seres que habitam o nosso mundo.” Teologicamente, o ser humano é formado à imagem de Deus e possui o mandato de reinar sobre a Terra e todos os animais e plantas. Segundo o Livro de Gênesis: “Então Deus disse: ‘Façamos o homem à nossa imagem e semelhança. Que ele reine sobre os peixes do mar, sobre as aves do céu, sobre os animais domésticos e sobre toda a terra’.”⁷

A Dignidade da Pessoa Humana surge com a própria pessoa desde sua concepção, é inerente a ela e com ela permanece enquanto viver. Conforme explica Sarmento⁸: “A palavra *dignitas* era empregada na Antiguidade romana para designar o prestígio de certas pessoas ou instituições em razão do seu *status*”. Deste modo, tanto do ponto de vista teológico, quanto civil, o termo Dignidade da Pessoa Humana denota prestígio, não de uma pessoa sobre outra, mas da pessoa humana sobre os demais seres vivos. Sarmento⁹ pontua que: “[...] a dignidade da pessoa humana envolve a concepção de que todas as pessoas, pela sua simples humanidade, têm intrínseca dignidade, devendo ser tratadas com o mesmo respeito e consideração”.

O conceito de Dignidade da Pessoa Humana não está restrito à ordem moral, não se resume numa simples teoria, apenas sob o aspecto descritivo. A Dignidade da Pessoa Humana alcançou o juízo prescritivo, sendo a base de todo o arcabouço jurídico, é o princípio jurídico máximo em que todas as constituições orbitam. É dizer que todas as legislações estão voltadas para alcançar este fim.

Consoante proclama Aristóteles¹⁰

TODA ARTE, TODA INVESTIGAÇÃO e igualmente toda ação e projeto previamente deliberado parecem objetivar algum bem. Por isso se tem dito, com razão, ser o bem a finalidade de todas as coisas. (É de se observar, porém, certa diversidade entre as finalidades; em alguns casos, a atividade é ela mesma a finalidade, enquanto em outros casos a finalidade é algum produto distinto da ação, sendo que, nas finalidades distintas das ações, tais produtos são naturalmente superiores à ação ou a atividade das

⁶ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Editora Forum, 2016. p. 27.

⁷ A Bíblia (Gen.,1:26).

⁸ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Editora Forum, 2016. p. 30. (negritos na origem)

⁹ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Editora Forum, 2016. p. 30. (negritos na origem)

¹⁰ ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. 4. ed. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Edipro 2014. Título Original: *HOikà Nikomaxeia*. p. 45. (letras maiúsculas no original)

quais resultam.) Porém, visto que há múltiplas ações, artes e ciências, resulta que suas finalidades são, igualmente, múltiplas. Se a finalidade da medicina é a saúde, a da construção de navios é o navio, a da estratégia é a vitória, a da economia doméstica é a riqueza.

Na linha do pensamento de Aristóteles, a finalidade da lei não está nela, mas sim em algo de maior grandeza. E a Dignidade da Pessoa Humana tem um fim ainda maior, a Felicidade, significando, o “viver bem”. Para Aristóteles¹¹:

[...] todo conhecimento e prévia escolha objetivam algum bem [...] ou seja, qual o mais elevado entre todos os bens cuja obtenção pode ser realizada pela ação. No tocante à palavra, é de se afirmar que a maioria esmagadora está de acordo no que tange a isso, pois tanto a multidão quanto as pessoas refinadas a ela se referem como a felicidade, identificando o viver bem ou o dar-se bem com o ser feliz.

Fensterseifer¹² leciona que “A dignidade da pessoa humana se constitui [...] em uma matriz axiológica do ordenamento jurídico, visto que é a partir deste valor e princípio que todos os demais princípios (e também regras) se projetam e recolhem os seus conteúdos normativo-axiológicos”.

Sarmiento¹³ pontua que a Dignidade da Pessoa Humana transcendeu de uma proclamação religiosa e filosófica para um princípio jurídico vinculante de mais alto grau, sem, no entanto, perder o sentido moral do termo. Assim, a Dignidade da Pessoa Humana abrange os juízos descritivo e prescritivo, os quais não se confundem, mas, segundo referido autor, “se interpenetram”.

No Brasil, a Dignidade da Pessoa Humana atingiu o *status* de fundamento da República. Segundo Sarmiento¹⁴:

No que concerne à positivação jurídica, a dignidade da pessoa humana está consagrada com destaque na Constituição de 1988, no art. 1º, inciso III, que a invoca como ‘fundamento da República’, sendo também citada em outros preceitos mais específicos (arts. 170; 226, § 6º, 227; 230). O Brasil, ademais, ratificou e incorporou ao ordenamento jurídico quase todos os tratados internacionais de direitos humanos que contêm referências à dignidade.

A Dignidade da Pessoa Humana está intimamente ligada ao Meio Ambiente. Dito de outro modo, o Meio Ambiente está em potência para a Dignidade da Pessoa Humana, de modo que é inconcebível falar neste sem mencionar aquele. É dizer que o Meio Ambiente está contido na Dignidade da Pessoa Humana.

¹¹ ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. 4. ed. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Edipro 2014. Título Original: *HOikà Nikomaxeia*. p. 49. (itálicos no original)

¹² FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Democrático de Direito. Porto Alegre: livraria do advogado Editora, 2008. p. 32.

¹³ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Editora Forum, 2016. p. 58.

¹⁴ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Editora Forum, 2016. p. 58.

Conforme ensina Aristóteles¹⁵:

Um bem acompanhado de um outro é preferível a um bem que não é acompanhado. Ora, se bem pode ser acompanhado seja concomitantemente, seja posteriormente, seja em potência, porque a utilidade do bem acompanhante está compreendida no primeiro bem. Um bem que acompanha outro pode ser concomitante, digamos a vida relativamente à saúde. Mas a saúde nem sempre acompanha a vida. Pode ser posterior, do que é exemplo o saber, que é posterior ao aprendizado. Finalmente, diz-se que uma coisa está em potência em uma outra, por exemplo diz-se que *furtar um objeto* está contido em potência ao ato de cometer um sacrilégio, visto que o indivíduo que é capaz de cometer um sacrilégio é capaz, até de por maior razão, de furtar um objeto.

O Meio Ambiental equilibrado é um direito fundamental por ser essencial para o desenvolvimento pleno da vida e por estar conectado com a Dignidade da Pessoa Humana. Fensterseifer¹⁶ defende o mínimo existencial ecológico. Para esse autor, deve-se inserir no rol dos direitos fundamentais a qualidade ambiental “[...] objetivando a concretização de uma *existência humana digna e saudável* ajustada aos novos valores e direitos constitucionais de matriz ecológica”.

Segundo o pensamento do professor Marcos Leite Garcia¹⁷, os direitos fundamentais são formados a partir de um ideal filosófico até alcançar o processo de positivação.

Dentre as linhas de evolução dos direitos fundamentais desenvolvidas pelo professor Gregoria Peces-Barba estariam os processos de positivação, de generalização, de internacionalização e de especificação. Antes, porém, do início do processo de positivação, ou melhor, do primeiro processo de positivação levado a cabo com as revoluções burguesas do século XVIII, nos parece acertado e didático falar em um anterior processo de evolução que seria o qual chamamos de processo de formação do ideal dos direitos fundamentais. Esse processo de evolução estaria diretamente relacionado com a fundamental pergunta da filosofia dos direitos fundamentais que seria: qual deve ser seu conteúdo? Essa seria, em nossa opinião, a terceira pergunta fundamental relativa aos direitos, uma vez que a primeira e segunda respectivamente seriam: o por quê (?) e o para quê (?) dos direitos fundamentais.

O direito fundamental ao Meio Ambiente equilibrado venceu o processo de positivação e foi inserido na Constituição Federal do Brasil de 1988, no artigo 225. Conforme Fensterseifer¹⁸, a proteção ambiental no âmbito jurídico brasileiro foi incorporada na Constituição Federal de 1988 em um capítulo próprio, para tutela do Ambiente e assim a constitucionalização da proteção ambiental.

¹⁵ ARISTÓTELES. **Retórica**. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Edipro 2011. Título Original: *TEXNH PHTOPIKH*. p. 71. (itálicos no original)

¹⁶ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Democrático de Direito. Porto Alegre: livraria do advogado Editora, 2008. p. 264. (itálicos no original)

¹⁷ GARCIA, Marcos Leite. **A contribuição de Christian Thomasius ao processo de formação do ideal dos direitos fundamentais**. Revista Novos Estudos Jurídicos. Itajaí, v. 10, n. 2, p. 420.

¹⁸ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Democrático de Direito. Porto Alegre: livraria do advogado Editora, 2008. p. 264.

Pode-se afirmar que a proteção ambiental se tornou, com a Constituição Federal de 1988, um dever obrigatório e essencial que deve ser observado por todos, inclusive pelas pessoas jurídicas em suas atividades empresárias.

2. A SUSTENTABILIDADE NA ECONOMIA VERDE

A Economia é uma ciência social dedicada à análise dos processos de produção e consumo de bens e serviços e nesse objetivo está a preocupação da escassez dos bens necessários.¹⁹ Segundo Silva²⁰:

Basicamente, a economia se resume na análise das tomadas de decisões de consumo, produção e alocação dos recursos, considerando que os recursos [...] são escassos. A preocupação aumenta ao se considerar a existência de futuras gerações que ainda estão por vir e que necessitarão desses mesmos recursos [...].

Desse conceito de Economia já se pode perceber que o principal desafio dessa ciência é de lidar com a escassez de bens, e quando se fala em bens, não se quer denotar necessariamente bens manufaturados, mas bens naturais, porquanto, sem estes, nada, absolutamente nada, pode ser produzido. Com tal raciocínio é possível ousar em dizer que falar em Economia Verde acarreta uma sutil redundância. Inobstante a isso, a Economia Verde pode ser traduzida como uma das formas de economia, dando-se ênfase à escassez dos bens naturais.

Em verdade, o pensamento de Economia Verde não é novo. Foi pensado já por Aristóteles²¹ no livro *Política*, quando assim escreveu:

[...] uma primeira espécie da arte de adquirir, a qual é uma parte da ciência econômica [ciência do governo doméstico]: fica claro que o governo das famílias particulares (e igualmente o das Cidades) contém todos os meios de adquirir as coisas necessárias ou úteis à vida dentro de qualquer sociedade, seja civil, seja doméstica. Esses são os elementos que constituem a verdadeira riqueza, e a quantidade necessária para satisfazer completamente a tudo que é necessário para uma boa vida não é infinita, como disse Sólon em um dos seus poemas: O homem não conhece, porém, nem fim nem medida. Que a natureza imponha à arte de enriquecer. Mas nesta como em todas as outras artes existem limites. Nenhuma delas tem à sua disposição meios infinitos, seja em número, seja em grandeza. Ora, a riqueza é o produto da quantidade de meios ou instrumentos que aquele que administra, seja uma família, seja uma cidade, possui.

Aristóteles já se debruçava sobre a preocupação da escassez dos recursos naturais quando

¹⁹ SILVA, Daniele Fernandes; Iraneide S.S. Azevedo. **Economia**. Revisão técnica: Luciana Bernadete de Oliveira. Porto Alegre: Sagah, 2017. p. 28. Disponível em: <https://viewer.biblioteca.binpar.com/viewer/9788595022478/28>. Acesso em: 20 fev. 2021.

²⁰ SILVA, Daniele Fernandes; Iraneide S.S. Azevedo. **Economia**. Revisão técnica: Luciana Bernadete de Oliveira. Porto Alegre: Sagah, 2017. p. 28. Disponível em: <https://viewer.biblioteca.binpar.com/viewer/9788595022478/28>. Acesso em: 20 fev. 2021.

²¹ ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2017. Título original: *Politikon*. p. 40-43.

mencionou que a natureza impõe a arte de enriquecer, mas que essa arte possui limites, os quais são impostos pela finitude dos bens naturais. Por isso que o Filósofo defende que a vida boa não está em possuir tudo, mas tudo o que se precisa para viver bem, com ciência de que todos os bens são finitos por natureza.

Economia Verde é, pois, uma forma de economia e segundo a professora Denise Schmitt Siqueira Garcia²²:

Essa forma de economia tem como finalidade fazer com que a economia invista em tecnologias mais avançadas e menos poluentes para produção dos produtos, visando também à conscientização das empresas na exploração da natureza, para que causem danos mínimos.

Com efeito, a Economia Verde inspira novas condutas, no que se pode chamar de Pegada Ecológica, ou seja, um pensar ecológico com olhar na finitude dos recursos naturais. Conforme escreve Latouche²³:

A pegada ecológica (que pode até ser detalhada por tipo de atividade ou de consumo) é um bom instrumento para determinar os 'direitos de saque' de cada um. É possível imaginar 'mercados' desses direitos em vários níveis para favorecer as trocas de razões e de licenças para consumir. Evidentemente, não se trata de *mercantilizar* um pouco mais a natureza, mas de introduzir alguma flexibilidade no modo de gestão de seus limites. O desafio, nesse caso como em outros, está na passagem do ato.

O direito de saque apontado por Latouche na obra referendada, remete à ideia da existência de um saldo disponível numa conta ecológica. É dizer que somente se pode extrair da natureza o saldo disponível para tanto, sem zerar a conta e muito menos deixá-la no negativo. E evidentemente, para que se tenha saldo, como em qualquer conta, depósitos são necessários. E isso faz surgir mais uma outra forma de economia, a Economia Circular, a qual permite que se tenha maior eficiência na utilização dos recursos naturais.

Schwab²⁴ explica que essa forma de economia tem a finalidade de diminuir o impacto no mundo natural e restaurar e regenerar o ambiente natural com a utilização de tecnologia e projetos de sistemas inteligentes. É utilizar a tecnologia com olhar para a preservação do Meio Ambiente natural, de modo a manter o saldo ecológico sempre positivo.

Consoante escreve Schwab:

²² GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. **DIMENSÃO ECONÔMICA DA SUSTENTABILIDADE**: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento. Veredas do Direito, v. 13, 2016. p. 140.

²³ LATOUCHE, Serge. **Pequeno tratado do decrescimento sereno**. Tradução Claudia Berliner. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009. Título Original: *PETIT TRAITÉ DE LA DÉCROISSANCE SÉREINE*. p. 50-51. (itálico no original)

²⁴ SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo, Edipro, 2016. Título Original: *The Fourth Industrial Revolution*. p. 72-74.

[...] A quarta revolução industrial permitirá que as empresas estendam o ciclo de utilização dos bens e recursos, aumentem sua utilização e criem cascatas que recuperem e readaptem materiais e energia para outros usos, reduzindo, assim, as emissões e as cargas de recursos. Nesse novo e revolucionário sistema industrial, o dióxido de carbono deixa de ser um poluente do efeito estufa e transforma-se em um bem; os aspectos econômicos da captura e armazenamento do carbono deixam de ser reservatórios de custos e poluentes e passam a funcionar como instalações rentáveis de captura de carbono e uso da produção. Ainda mais importante, irá ajudar as empresas, governos e cidadãos a se tornarem mais conscientes e engajados com estratégias para regenerar o capital natural de forma vigorosa, possibilitando o uso inteligente e regenerativo do capital natural que orientará o consumo e a produção sustentáveis e dará espaço para a recuperação da biodiversidade em áreas ameaçadas.

A Economia Circular conectada com a Economia Verde nela se subsumi e reforça a imprescindibilidade da Sustentabilidade que é o eixo propulsor da Economia Verde.

Sustentabilidade não se confunde com Desenvolvimento Sustentável. A sustentabilidade, segundo Bosselmann²⁵, “É uma ideia relacionada a continuidade das sociedades humanas e da natureza”. Garcia²⁶ em harmonia com o pensamento de Bosselmann, diz que: “Sustentabilidade [...], ‘decorre de sustentação, a qual, por sua vez, é relacionada à manutenção, à conservação, à permanência, à continuidade, e assim por diante’. [...]”.

Desenvolvimento Sustentável por sua vez, conforme Bosselmann²⁷, está relacionado ao desenvolvimento da sociedade com base na sustentabilidade ecológica, com o fim de suprir as necessidades das pessoas da presente e da futura geração. Assim, a sustentabilidade está relacionada em diversas dimensões, inclusive na econômica.

Com efeito, segundo sustentam Godoy e Maciel²⁸:

O desenvolvimento apresenta-se [...] como um processo dinâmico de crescimento harmonioso, estrutural, diferindo do simples crescimento. Por isso, é falso o conceito de desenvolvimento avaliado unicamente com base na expansão da riqueza material, do crescimento econômico. O desenvolvimento implica mudanças sociais sucessivas e profundas, acompanhadas inevitavelmente de transformações tecnológicas do contorno natural.

A dimensão econômica da Sustentabilidade está ligada na geração de riquezas de modo ambientalmente sustentável, com o emprego de mecanismos adequados a equacionar economia e

²⁵ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade. Transformando direito e governança.** Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos tribunais, 2015. Título Original: *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*. p. 27.

²⁶ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. **DIMENSÃO ECONÔMICA DA SUSTENTABILIDADE:** uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento. *Veredas do Direito*, v. 13, 2016. p. 137.

²⁷ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade. Transformando direito e governança.** Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos tribunais, 2015. Título Original: *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*. p. 28.

²⁸ GODOY, Sandro Marcos e MACIEL, Lucas Pires. Do crescimento econômico ao desenvolvimento includente, sustentável e sustentado por meio de ferramentas tributárias. **NOVOS ESTUDOS JURÍDICOS – ELETRÔNICA**, V. 26 - n. 1, p. 180 a 205, jan-abril 2021. Disponível em: <https://www6.univali.br/seer/index.php/nej/index>. Acesso em: 09 de jul. 2021.

ecologia. Essa dimensão está volvida para a conciliação da economia com a ecologia para que além de aumentar, de modo sustentável a geração de riquezas, também seja efetuada a distribuição das riquezas geradas de modo homogêneo e justa às pessoas.²⁹

A implementação efetiva da Sustentabilidade na geração de riquezas requer coordenação. Deve haver Governança voltada para essa finalidade. Gonçalves³⁰ esclarece o sentido da Governança:

A governança é um exercício que envolve os Estados, mas também, e principalmente, a sociedade civil e o setor empresarial. [...] a governança deve ser entendida como processos e estruturas que permitem a atores governamentais e não governamentais ‘coordenar suas necessidades e políticas na ausência de uma autoridade política unificadora’.

Com efeito a dimensão econômica da Sustentabilidade exige a participação efetiva do Estado. Isto porque, conforme leciona Pasold³¹, das características do Estado Contemporâneo, está a condição instrumental e o compromisso com o Bem Comum, o qual compreende a satisfação das necessidades materiais e o respeito aos Valores Fundamentais da Pessoa Humana. De fato, o Estado não é o único agente responsável pela Sustentabilidade, a Sociedade Civil e o setor empresarial também são, mas é o Estado que possui o dever de exercer a Governança com esse propósito.

3. CONCEITO DE INSUMO PARA A GERAÇÃO DE CRÉDITO NAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PIS E COFINS

A Contribuição ao Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – Pis/Pasep foi instituída pela Lei Complementar nº 7, de 07 de setembro de 1970³² (Pis) e pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970³³ (Pasep). Essa Contribuição foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988³⁴ no artigo 239³⁵. A Contribuição para o

²⁹ DANIELI, Adilor. GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. CRUZ, Paulo Márcio. GIMENEZ, André Molina. **A sustentabilidade dos recursos hídricos no Brasil e na Espanha**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 60-61.

³⁰ GONÇALVES, Alcindo. COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011. p. 30-38.

³¹ PASOLD, Cesar Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo**. 4 ed. rev. amp. Itajaí/SC: Univali, 2013. *ebook* <http://siaiapp28.univali.br/LstFree.aspx>.

³² BRASIL. **Lei nº 7, de 7 de setembro de 1970**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp07.htm. Acesso em: 23 fev. 2021.

³³ BRASIL. **Lei nº 8, de 3 de dezembro de 1970**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp08.htm. Acesso em: 23 fev. 2021.

³⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 fev.2021.

³⁵ “Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o

Financiamento da Seguridade Social - Cofins foi instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991³⁶ e recepcionada pela Constituição Federal no artigo 195³⁷.

A Contribuição ao Pis/Pasep está regulamentada pela Lei nº 10.637, de 10 de dezembro de 2002³⁸, com base de cálculo e alíquotas nessa Lei definidas. A Cofins por sua vez possui regramento na Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003. As Contribuições ao Pis/Pasep e Cofins são disciplinadas por dois regimes distintos: o regime com incidência cumulativa e o regime com incidência não cumulativa.

No regime de incidência cumulativa, a base de cálculo é a receita bruta sem permissão para efetuar deduções com custos, despesas e encargos e as alíquotas são de 0,65% para o Pis e 3% para a Cofins. Para o regime de incidência não cumulativa há permissão para que sejam descontados os créditos apurados com base nos custos, despesas e encargos, com alíquota de 1,65% para o Pis/Pasep e 7,6% para a Cofins.

Sehn³⁹ pontua que: “O regime cumulativo é aplicável aos contribuintes do imposto de renda pessoa jurídica (IRPJ), submetidos ao lucro presumido ou arbitrado, bem como nos termos do art. 10 da Lei 10.833/93”. O art. 10 da Lei 10.833/93⁴⁰, elege para o regime cumulativo as pessoas jurídicas de acordo com a sua natureza e atividade, e também de acordo com as receitas decorrentes de determinadas operações.

Quanto ao regime não cumulativo, este, conforme leciona Sehn⁴¹ “[...] é aplicável aos contribuintes do imposto de renda submetidos ao lucro real, ressalvadas as exceções previstas no art. 10 da Lei 10.833/2003 [...]”.

Conforme já visto, para o regime de incidência não cumulativa do Pis/Pasep e Cofins, há permissão legal para que sejam descontados os créditos apurados com base nos custos, despesas e

programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo. [...]”

³⁶ BRASIL. Lei nº 70, de 30 de dezembro de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp70.htm. Acesso em: 23 fev. 2021.

³⁷ “Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: [...] b) a receita ou o faturamento; [...]”

³⁸ BRASIL. Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10637compilado.htm. Acesso em: 23 fev. 2021.

³⁹ SEHN, Solon. **PIS-COFINS: não cumulatividade e regimes de incidência**. 2 ed. São Paulo: Noeses, 2019. p. 50.

⁴⁰ BRASIL. Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.833.htm. Acesso em: 23 fev. 2021.

⁴¹ SEHN, Solon. **PIS-COFINS: não cumulatividade e regimes de incidência**. 2 ed. São Paulo: Noeses, 2019. p. 89.

encargos. Sobre a apuração do crédito para fim de dedução, esclarece Sehn⁴²:

O valor do crédito não equivale necessariamente ao montante do tributo devido na operação anterior. Sua apuração é realizada por presunção legal, independente do destaque em nota fiscal, mediante aplicação da mesma alíquota do tributo sobre a base de creditamento prevista no § 1º do art. 3º da Lei 10.833/2003. Esta, por sua vez, corresponde ao somatório mensal de aquisições, devoluções e encargos de depreciação e de amortização definidos no art. 3º como hipótese de creditamento do tributo, ressalvados os pagamentos de mão de obra à pessoa física (§ 2º, I) e os realizados a pessoas jurídicas não domiciliadas no país (§ 3º).

Apurado o crédito decorrente do regime de incidência não cumulativa das Contribuições em estudo, ele “será utilizado para dedução do valor da obrigação tributária mediante compensação. Havendo saldo, o mesmo poderá ser utilizado nos meses subsequentes”.⁴³

O art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.833/2003⁴⁴, enuncia que: “[...] bens e serviços, utilizados como insumo na prestação de serviços e na produção ou fabricação de bens ou produtos destinados à venda [...]” são fatos geradores do crédito em favor do contribuinte.

A lei não definiu o conceito de insumo, mas, o Superior Tribunal de Justiça definiu o conceito de insumos sob os critérios da essencialidade ou relevância⁴⁵. Para o Superior Tribunal de Justiça, “[...] a correta interpretação do termo insumo deve alcançar os custos gerais de fabricação e as despesas gerais comerciais, imprescindíveis para o todo da atividade produtiva, embora não estejam diretamente relacionados à atividade final da empresa [...]”.⁴⁶

A essencialidade do insumo não está restrita à condição material da atividade empresarial, mas também e tão importante quanto, à condição jurídica. Sehn⁴⁷ faz essa análise:

No exame da essencialidade, é oportuno ressaltar que a noção de viabilização deve abranger não apenas o aspecto material, mas também jurídica da atividade. Assim, para uma indústria de pneus, a borracha será considerada um insumo porque, sem essa matéria-prima básica, há inviabilidade material da fabricação do produto. O conceito, porém, abrange ainda a impossibilidade jurídica, tal qual a que resulta, por exemplo, do não tratamento de efluentes na produção ou dos gastos

⁴² SEHN, Solon. **PIS-COFINS: não cumulatividade e regimes de incidência**. 2 ed. São Paulo: Noeses, 2019. p. 225-226.

⁴³ SEHN, Solon. **PIS-COFINS: não cumulatividade e regimes de incidência**. 2 ed. São Paulo: Noeses, 2019. p. 227.

⁴⁴ BRASIL. Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.833.htm. Acesso em: 23 fev. 2021.

⁴⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no REsp 1.221.170/PR. Relator: FILHO, Napoleão Nunes Maia. Publicado no DJe de 24/04/2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1350777&num_registro=201002091150&data=20180424&peticao_numero=-1&formato=PDF. Acesso em: 23 fev. 2021.

⁴⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no REsp 1.221.170/PR. Relator: FILHO, Napoleão Nunes Maia. Publicado no DJe de 24/04/2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1350777&num_registro=201002091150&data=20180424&peticao_numero=-1&formato=PDF. Acesso em: 23 fev. 2021.

⁴⁷ SEHN, Solon. **PIS-COFINS: não cumulatividade e regimes de incidência**. 2 ed. São Paulo: Noeses, 2019. p. 260.

relacionados ao cumprimento de condicionantes da licença ambiental de operação da unidade industrial. A indústria, sob o aspecto material, pode funcionar perfeitamente sem o tratamento de efluentes. Mas, sob o aspecto jurídico, há uma vedação ao exercício da atividade produtiva, inclusive, sob pena de caracterização de crime ambiental. Portanto, esses gastos devem ser considerados insumos da atividade do sujeito passivo.

A Receita Federal do Brasil adotou o entendimento da essencialidade do insumo para determinada atividade empresarial a partir do aspecto jurídico. Trata-se de uma importante decisão enunciada por meio da Solução de Consulta Cosit nº 1, de 6 de janeiro de 2021⁴⁸.

Nessa Solução de Consulta, a Receita Federal do Brasil entendeu que a pessoa jurídica, que no caso específico da consulta dedica-se à atividade de curtimento e outras preparações de couro, tem direito ao crédito de Pis e Cofins com os gastos decorrentes do tratamento de efluentes, resíduos industriais e águas residuais, levando em conta que são indispensáveis à viabilização dessa atividade empresarial. Considerou a Receita Federal do Brasil que esses gastos integram o processo produtivo porque decorrem de imposição da legislação ambiental.

Com efeito, o tratamento de efluentes é uma imposição da legislação ambiental, sem a qual, a pessoa jurídica não disporá da licença ambiental, de modo a inviabilizar o exercício de sua atividade empresarial.⁴⁹ Mas, é de se perceber que a legislação ambiental é muito mais ampla, de modo a tipificar como crime a poluição de qualquer natureza que resultem ou que possam resultar em danos à saúde humana, à flora e à fauna.⁵⁰

Consoante aludido alhures, a Sustentabilidade, em sua dimensão econômica, está relacionada à geração de riquezas com respeito ao Meio Ambiente, sem causar poluição, nem degradação ambiental, com o emprego de mecanismos adequados. A Sustentabilidade, pois, é essencial e obrigatória à preservação e continuidade de toda espécie de vida.

Deste modo, todos os gastos efetuados pelas pessoas jurídicas pertinentes ao

⁴⁸ BRASIL. Receita Federal do Brasil. Solução de Consulta nº 01, de 06 de Janeiro de 2021. Publicada no DOU de 20/01/2021. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=114982>. Acesso em: 24 fev. 2021.

⁴⁹ Resolução Conama nº 357, de 17 de março de 2005, a qual dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=459>. Acesso em: 24 fev. 2021.

⁵⁰ Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. “Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora: Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa. § 1º Se o crime é culposo: Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa. § 2º Se o crime: I - tornar uma área, urbana ou rural, imprópria para a ocupação humana; II - causar poluição atmosférica que provoque a retirada, ainda que momentânea, dos habitantes das áreas afetadas, ou que cause danos diretos à saúde da população; III - causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade; IV - dificultar ou impedir o uso público das praias; V - ocorrer por lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos: Pena - reclusão, de um a cinco anos. § 3º Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.” (BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 24 fev. 2021.

Desenvolvimento Sustentável que visem a redução do impacto ambiental de suas atividades, depois de avaliadas pela entidade ambiental competente, devem ser considerados gastos essenciais para a produção de bens e serviços. Vale dizer, os gastos pertinentes ao propósito da Sustentabilidade devem ser considerados insumos para a geração de crédito de Pis e Cofins, alargando-se assim, o conceito de insumo antes pensado apenas sob o aspecto material da atividade empresarial, para também atingir seu aspecto jurídico. E nesse contexto, considerar que a Sustentabilidade faz parte do aspecto jurídico de toda atividade empresarial, porque obrigatória e essencial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Sustentabilidade não se trata apenas de uma teoria, mas de uma obrigação, um dever constitucional, que abrange o Estado, a Sociedade Civil e o setor empresarial. O Meio Ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, positivado no art. 225 da Constituição Federal de 1988. É direito fundamental porque sem ele a existência humana está comprometida.

Nesta linha inteligível, a observação à Sustentabilidade é essencial e obrigatória. É dizer que todos, inclusive o setor empresarial tem o dever de procurar desenvolver e utilizar métodos adequados e eficientes em suas atividades empresariais que visem não apenas o desenvolvimento produtivo e rentável da empresa, mas também e principalmente, a redução dos impactos ambientais dessa atividade, para assim, alcançar o Desenvolvimento Sustentável.

Por isso, a Sustentabilidade deve ser considerada um aspecto jurídico de toda atividade empresarial, de modo que todos os gastos efetuados pelas pessoas jurídicas com o propósito de reduzir o impacto ambiental decorrente dessa atividade, seja considerado insumo para o fim de possibilitar a geração de crédito de Pis e Cofins. Com isso, o setor produtivo encontrará incentivo para investir e novas tecnologias que objetivem o Desenvolvimento Sustentável efetivo.

Nessa empreitada, não se afasta a responsabilidade maior do Estado, o qual está comprometido com o bem comum. Com efeito, o Estado, detentor do poder político, tem condições de elaborar políticas públicas com o viés ambiental e fiscal. Políticas destinadas a incentivar a proteção ambiental.

Dentre as funções do Estado, está a função de promoção do Direito. Segundo Bobbio⁵¹, há duas categorias de promoção do Direito, uma negativa e outra positiva. Na promoção negativa, a

⁵¹ BOBBIO, Norberto. *Da Estrutura à Função: novos estudos da teoria do direito*. Tradução de Daniela Beccaria Versiani. Barueri, SP: Manole, 2007, p. 78.

teoria do Direito é aplicada com a concepção repressiva que visa impor castigos ao indivíduo que transgride a norma jurídica. De outro lado, a promoção positiva do Direito impinge a premiação do indivíduo para alcançar o objetivo da norma jurídica. Na promoção positiva do Direito, o Estado incentiva o indivíduo e a Sociedade à prática de determinados atos que interessam à coletividade, com o alcance efetivo ao bem comum.

É nessa lógica que o Estado pode criar incentivos fiscais ligados à pegada ecológica. Os incentivos fiscais apresentam eficiência para alcançar o fim almejado. De fato, assim como os Estados possuem políticas de incentivo para a instalação de empresas e o desenvolvimento de diversa atividades empresariais com subsídios fiscais, também pode e deve desenvolver incentivos fiscais de modo a promover a cultura da preservação ambiental. De modo a incentivar as empresas ao desenvolvimento sustentável de suas atividades. E considerar juridicamente os gastos das pessoas jurídicas com práticas e projetos visando o Desenvolvimento Sustentável de sua atividade empresarial como insumos aptos a gerar créditos tributários nas contribuições sociais Pis e Cofins é, indubitavelmente, um meio de se promover positivamente o Direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

A Bíblia (Gen.,1:26).

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2017. Título original: *Politikón*.

ARISTÓTELES. **Ética a Eudemo**. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Edipro 2015. Título Original: *HOukà Eúðnueia*.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. 4. ed. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Edipro 2014. Título Original: *HOikà Nikomaxeia*.

ARISTÓTELES. **Retórica**. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Edipro 2011. Título Original: *TEXNH PHTOPIKH*.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição.htm. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7, de 7 de setembro de 1970**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp07.htm. Acesso em: 23 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8, de 3 de dezembro de 1970.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp08.htm. Acesso em: 23 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 70, de 30 de dezembro de 1991.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp70.htm. Acesso em: 23 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10637compilado.htm. Acesso em: 23 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.833.htm. Acesso em: 23 fev. 2021.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no REsp 1.221.170/PR.** Relator: FILHO, Napoleão Nunes Maia. Publicado no DJe de 24/04/2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1350777&num_registro=201002091150&data=20180424&peticao_numero=-1&formato=PDF. Acesso em: 23 fev. 2021.

BRASIL. **Receita Federal do Brasil.** Solução de Consulta nº 01, de 06 de Janeiro de 2021. Publicada no DOU de 20/01/2021. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=114982>. Acesso em: 24 fev. 2021.

BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função:** novos estudos da teoria do direito. Tradução de Daniela Beccaria Versiani. Barueri, SP: Manole, 2007.

BOSELTMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade.** Transformando direito e governança. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos tribunais, 2015. Título Original: *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*.

DANIELI, Adilor. GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. CRUZ, Paulo Márcio. GIMENEZ, André Molina. **A sustentabilidade dos recursos hídricos no Brasil e na Espanha.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente.** A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Democrático de Direito. Porto Alegre: livraria do advogado Editora, 2008.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. **DIMENSÃO ECONÔMICA DA SUSTENTABILIDADE:** uma

análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento. *Veredas do Direito*, v. 13, 2016.

GARCIA, Marcos Leite. **A contribuição de Christian Thomasius ao processo de formação do ideal dos direitos fundamentais**. *Revista Novos Estudos Jurídicos*. Itajaí, v. 10, n. 2.

GONÇALVES, Alcindo. COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.

LATOUCHE, Serge. **Pequeno tratado do decrescimento sereno**. Tradução Claudia Berliner. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009. Título Original: *PETIT TRAITÉ DE LA DÉCROISSANCE SEREINE*.

NOVOS ESTUDOS JURÍDICOS – ELETRÔNICA, V. 26 - n. 1, jan-abril 2021. Disponível em: <https://www6.univali.br/seer/index.php/nej/index>. Acesso em: 09 de jul. 2021.

PASOLD, Luiz Cesar. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. Teoria e Prática. Ed. 14. rev., atual. e ampl. Florianópolis: EMais, 2018.

PASOLD, Cesar Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo**. 4 ed. rev. amp. Itajaí/SC: Univali, 2013. ebook <http://siaiapp28.univali.br/LstFree.aspx>.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2016.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo, Edipro, 2016. Título Original: *The Fourth Industrial Revolution*.

SEHN, Solon. **PIS-COFINS: não cumulatividade e regimes de incidência**. 2 ed. São Paulo: Noeses, 2019.

SILVA, Daniele Fernandes; Iraneide S.S. Azevedo. **Economia**. Revisão técnica: Luciana Bernadete de Oliveira. Porto Alegre: Sagah, 2017. Disponível em: <https://viewer.biblioteca.binpar.com/viewer/9788595022478/28>. Acesso em: 20 fev. 2021.

STEIN, Ronei Tiago, et al.; **Meio Ambiente**. Revisão técnica: Vanessa de Souza Machado. Porto Alegre: Sagah, 2018. Disponível em: <https://viewer.biblioteca.binpar.com/viewer/9788595025738/2>. Acesso em 17 fev. 2021.