

Flávio de Miranda Ribeiro
Maria Luiza Machado Granziera
Fernando Rei

Organizadores

Anais do VI Congresso Internacional de

DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL

03 a 05 de novembro de 2021



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
DE SANTOS





UNIVERSIDADE
**CATÓLICA
DE SANTOS**

Chanceler Dom Tarcísio Scaramussa, SDB
Reitor Prof. Me. Marcos Medina Leite
Pró-Reitora Administrativa Prof^{fa}. Dra. Mariângela Mendes Lomba Pinho
Pró-Reitora de Graduação Prof^{fa}. Dra. Rosângela Ballego Campanhã
Pró-Reitor de Pastoral Prof. Me. Pe. Cláudio Scherer da Silva



Coordenador

Prof. Me. Marcelo Luciano Martins Di Renzo

Conselho Editorial (2020)

Prof. Me. Marcelo Luciano Martins Di Renzo (Presidente)

Prof. Dr. Fernando Rei

Prof. Dr. Gilberto Passos de Freitas

Prof. Dr. Luiz Carlos Barreira

Prof. Dr. Luiz Carlos Moreira

Prof^{fa} Dra Maria Amélia do Rosário Santoro Franco

Prof. Dr. Paulo Ângelo Lorandi

Prof. Dr. Sergio Baxter Andreoli

Editora Universitária Leopoldianum
Av. Conselheiro Nébias, 300 – Vila Mathias
11015-002 – Santos - SP - Tel.: (13) 3205.5555
www.unisantos.br/edul

Atendimento
leopoldianum@unisantos.br

Anais do VI Congresso Internacional de
DIREITO
AMBIENTAL INTERNACIONAL

03 A 05 DE NOVEMBRO DE 2021

FLÁVIO DE MIRANDA RIBEIRO
MARIA LUIZA MACHADO GRANZIERA
FERNANDO REI

Organizadores



Santos
2021

Dados Internacionais de Catalogação

Departamento de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos

e-book Anais do VI Congresso Internacional de Direito Ambiental Internacional [e-book] / Maria Luiza Machado Granziera / Flávio de Miranda Ribeiro e Fernando Rei (Organizadores). - Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum, 2021. 502 p.

1. Direito ambiental internacional - Congressos. 2. Livros eletrônicos. I. Granziera, Maria Luiza Machado. II. Ribeiro, Flávio de Miranda. III. Rei, Fernando. IV. Título.

CDU e-book

Maria Rita C. Rebello Nastasi - CRB 8/2240

Revisão

Autores

Planejamento Gráfico / Capa

Elcio Prado

Sobre o Ebook

Formato: 160 x 230 mm • **Mancha:** 110 x 180 mm

Tipologia: Goudy Old Style (textos/títulos)

Este ebook foi produzido em 2021.



Colabore com a produção científica e cultural.

Proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização do editor.



Distribuidora Loyola

Rua São Caetano, 959 (Luz)

CEP 01104-001 - São Paulo - SP

Tel (11) 3322.0100 - Fax (11) 3322.0101

E-mail: vendasatacado@livrarialoyola.com.br

Colabore com a produção científica e cultural.

Proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização do editor.



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	09
01 - A MEDIAÇÃO INTERNACIONAL COMO INSTRUMENTO DE PACIFICAÇÃO SOCIAL EM CASOS DE DESASTRES AMBIENTAIS.....	11
01 - INTERNATIONAL MEDIATION AS AN INSTRUMENT OF SOCIAL PACIFICATION IN CASES OF ENVIRONMENTAL DISASTERS.	
02 - A PROTEÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NOS LOTEAMENTOS URBANOS NA VISÃO DO STJ.....	27
02 - PROTECTION OF PERMANENT PRESERVATION AREAS IN URBAN ALLOTMENTS FROM THE STJ JURISPRUDENCE.	
03 - AS AÇÕES DE GOVERNANÇA NOS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS NO ESTADO DE SÃO PAULO.....	43
03 - GOVERNANCE AT THE WATERSHED COMMITTEES IN THE STATE OF SÃO PAULO.	
04 - AS ÁREAS CONTAMINADAS COMO UMA QUESTÃO DE ADAPTAÇÃO E RESILIÊNCIA: OPORTUNIDADE NO PLANO DE AÇÃO DA AGENDA 2030 NO ESTADO DE SÃO PAULO.....	59
04 - BROWNFIELDS AS MATTER OF ADAPTATION AND RESILIENCE: OPPORTUNITY IN THE STATE OF SÃO PAULO 2030 AGENDA ACTION PLAN.	
05 - COMPENSAÇÃO E RETRIBUIÇÃO NO EIVRIVA.....	73
05 - COMPENSATION AND RETRIBUTION IN NEIGHBORHOOD IMPACT STUDIES.	
06 - COMUNIDADE VILA FELIZ: ANÁLISE DA GARANTIA DO DIREITO SOCIAL À MORADIA E À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE.....	95
06 - VILA FELIZ COMMUNITY: ANALYSIS OF THE GUARANTEE OF THE SOCIAL RIGHT TO HOUSING AND ENVIRONMENTAL PRESERVATION.	
07 - DE VANCOUVER A QUITO: O DIREITO À CIDADE NAS AGENDAS URBANAS INTERNACIONAIS.....	111
07 - FROM VANCOUVER TO QUITO: THE RIGHT TO THE CITY ON INTERNATIONAL URBAN AGENDAS.	

08 - DESAFIOS DA PÓS-PANDEMIA: A NECESSIDADE DE RECONSTRUÇÃO DA SUSTENTABILIDADE PARA AS FUTURAS GERAÇÕES, COM BASE NA AGENDA 2030.....	127
08 - POST-PANDEMIC CHALLENGES: THE NEED TO REBUILD SUSTAINABILITY FOR FUTURE GENERATIONS, BASED ON THE 2030 AGENDA.	
09 - DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE MECANISMOS DE AJUSTE DE CARBONO NA FRONTEIRA: A PROPOSTA DO PACTO ECOLÓGICO EUROPEU E A RELAÇÃO COM OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO.....	141
09 - CHALLENGES FOR THE IMPLEMENTATION OF A CARBON BORDER ADJUSTMENT MECHANISM: THE PROPOSAL OF THE EUROPEAN GREEN DEAL AND THE RELATIONSHIP WITH DEVELOPING COUNTRIES.	
10 - DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL: BREVES CONSIDERAÇÕES.....	157
10 - COMPENSATION AND RETRIBUTION IN NEIGHBORHOOD IMPACT STUDIES.	
11 - EQUIDADE INTERGERACIONAL.....	175
11 - INTERGENERATIONAL EQUITY.	
12 - E-RESOLUTION COMO COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA E INCLUSIVIDADE: O USO DA MEDIAÇÃO DIGITAL NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS INTERNACIONAIS.....	191
12 - E-RESOLUTION AS STRATEGIC OF COMMUNICATION AND INCLUSIVITY: THE USE OF DIGITAL MEDIATION IN THE RESOLUTION OF INTERNATIONAL SOCIAL ENVIRONMENTAL CONFLICTS.	
13 - ESTRATÉGIAS PARA O COMBATE AO LIXO NO MAR: INICIATIVAS NO ESTADO DE SÃO PAULO E NA BAIXADA SANTISTA.....	215
13 - STRATEGIES FOR FIGHTING WASTE AT SEA: INITIATIVES IN THE STATE OF SÃO PAULO AND BAIXADA SANTISTA.	
14 - ESTUDO COMPARATIVO DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL E NA ÍNDIA.....	227
14 - COMPARATIVE STUDY OF NATIONAL SOLID WASTE POLICY REFORMS IN BRAZIL AND INDIA.	
15 - GOVERNANÇA AMBIENTAL COMO SOLUÇÃO AO USO DO AMIANTO.....	245
15 - ENVIRONMENTAL GOVERNANCE AS SOLUTION TO ASBESTOS USE.	

16 - LA CONSTITUCIÓN DE RESERVAS NATURALES URBANAS: UN ESCENARIO PARA LA INTERACCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.....	263
16 - ESTABLISHMENT OF URBAN NATURE RESERVES: A SCENARIO FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS INTERACTIONS	
17 - MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS E DE SAÚDE URBANA.....	281
17 - MEDIATION AS AN INSTRUMENT FOR SOLVING FUNDIAL CONFLICTS AND URBAN HEALTH.	
18 - MULTILATERALISMO, REGIONALISMO, COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	299
18 - MULTILATERALISM, REGIONALISM, TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT.	
19 - A NORMA DE DESEMPENHO EM EDIFICAÇÕES COMO UM INSTRUMENTO DO DIREITO AMBIENTAL URBANO.....	315
19 - THE PERFORMANCE STANDARD IN BUILDINGS AS AN INSTRUMENT OF URBAN ENVIRONMENTAL LAW.	
20 - O DIREITO HUMANO À ÁGUA: UMA ANÁLISE DO ACESSO E GESTÃO NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA NO MUNICÍPIO DE SOUSA, ESTADO DA PARAÍBA.....	331
20 - THE HUMAN RIGHT TO WATER: AN ANALYSIS OF ACCESS AND MANAGEMENT IN THE PROVISION OF WATER DISTRIBUTION SERVICES IN THE MUNICIPALITY OF SOUSA, STATE OF PARAÍBA.	
21 - O MEIO AMBIENTE CULTURAL PARA A PROTEÇÃO DAS PESSOAS REFUGIADAS NA AMÉRICA LATINA.....	347
21 - THE CULTURAL ENVIRONMENT FOR THE PROTECTION OF REFUGEES IN LATIN AMERICA.	
22 - O SEGURO CONTRA ACIDENTES DE TRABALHO (SAT) COMO POLÍTICA FISCAL VERDE NA IMPLEMENTAÇÃO DO OBJETIVO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº 8.....	365
22 - THE WORK ACCIDENT INSURANCE AS A GREEN TAX POLICY IN IMPLEMENTING THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OBJECTIVE Nº. 8.	
23 - O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E OS DIREITOS INDÍGENAS: A EFETIVIDADE DO PACTO DE SAN JOSÉ DA COSTA RICA COM BASE NA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA.....	379
23 - INTER-AMERICAN HUMAN RIGHTS SYSTEM AND INDIGENOUS RIGHTS: THE EFFECTIVENESS OF PACT OF SAN JOSE, COSTA RICA BASED ON INTER-AMERICAN COURT'S JURISPRUDENCE.	

24 - O USO DO COURO E A SUSTENTABILIDADE NO MERCADO DA MODA	401
24 - THE USE OF LEATHER AND SUSTAINABILITY IN THE FASHION MARKET.	
25 - OS CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL A PARTIR DO HUMAN RIGHTS APPROACH.....	417
25 - THE PATHS OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT FROM THE HUMAN RIGHTS APPROACH.	
26 - PLANEJAMENTO E GESTÃO AMBIENTAL: POLÍTICA URBANA E PROTEÇÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS.....	439
26 - ENVIRONMENTAL PLANNING AND MANAGEMENT: URBAN POLICY AND ENVIRONMENTAL PROTECTION WITHIN MUNICIPALITIES SPHERE.	
27 - PROCEDIMENTO DE MEDIAÇÃO NA DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA.....	455
27 - MEDIATION PROCEDURE IN URBANISTIC DEMARCATION PROCESS.	
28 - SÃO PAULO E COVID-19: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RECURSOS HÍDRICOS E O USO DA ÁGUA NO MEIO AMBIENTE PANDÊMICO.....	471
28 - SAO PAULO AND COVID-19: PUBLIC WATER RESOURCE POLICIES AND THE USE OF WATER IN PANDEMIC ENVIROMENT.	
29 - USO DA INFRAESTRUTURA DE DADOS ESPACIAIS (IDE) NA AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS.....	487
29 - USE OF SPATIAL DATA INFRASTRUCTURE (SDI) IN THE ASSESSMENT AND MONITORING OF ENVIRONMENTAL PUBLIC POLICIES.	



APRESENTAÇÃO

Ao longo das últimas décadas o debate sobre determinadas questões ambientais, seja em nossa região, seja em dimensões continentais e globais, se tornou tão importante que dificilmente pode ser excluído da estratégia de ações e/ou decisões públicas e privadas, a tal ponto que não é de se estranhar a indignação que a despreocupação ou o “negacionismo” que envolvem tais temas causam na sociedade esclarecida.

Neste sentido, o envolvimento de organismos internacionais, de instituições públicas e privadas e da sociedade nesse debate e na própria governança ambiental global continua a ser crucial para o encaminhamento das decisões que venham a ser prolatadas e aplicadas nas matérias e nos contextos que implicam e se refletem na agenda ampla e desafiadora da sustentabilidade.

Assim, cumprindo o papel que lhe cabe enquanto instituição geradora, promotora e difusora de novos olhares da ciência do Direito sobre as complexas questões ambientais, os Programas de Doutorado em Direito Ambiental Internacional e Mestrado em Direito Ambiental e Direito Internacional da Universidade Católica de Santos realizam há mais de uma década o seu congresso internacional bianual. Os trabalhos aprovados neste VI Congresso Internacional de Direito Ambiental Internacional buscam responder a algumas dessas demandas acadêmicas e sociais e servem de indicador da evolução de conhecimentos nessa nova área interdisciplinar do Direito.

Nestes Anais do Congresso o leitor encontrará trabalhos de diversas regiões do país, de países europeus e das Américas, avaliados por pesquisadores de universidades do Brasil e do exterior, que se debruçam na análise, mesmo que contida, de questões complexas relacionadas com problemas ambientais estratégicos atuais, a partir do estudo de contextos históricos e geográficos específicos e da dinâmica de alguns regimes internacionais.

O engajamento desses pesquisadores permitiu que, mesmo em tempos de enfrentamento de uma pandemia global, a geração de conhecimento pudesse nos afastar de retrocessos e nos encaminhar para a projeção de um futuro melhor para o planeta e para a humanidade.

Flávio de Miranda Ribeiro
Maria Luiza Machado Granziera
Fernando Rei
Coordenadores



A MEDIAÇÃO INTERNACIONAL COMO INSTRUMENTO DE PACIFICAÇÃO SOCIAL EM CASOS DE DESASTRES AMBIENTAIS

CAROLINE SAMI FARES¹
GABRIELA SOLDANO GARCEZ²

Resumo: A presente obra carrega um estudo concernente à mediação internacional, com o objetivo de analisar sua efetividade em casos que envolvem desastres ambientais, com o fim de avaliar os efeitos nessas situações, realçando sua implementação, com ênfase, no resguardo nos direitos humanos dos atingidos. Isto posto, buscou-se expor conceitos e efeitos tangentes a mediação, bem como mostrou-se necessário abordar sua disposição e utilidade em legislações estrangeiras. Para tanto, este trabalho analisa, primeiramente, os desastres ambientais e suas principais consequências, tal como a necessidade de um respaldo para os atingidos, oferecendo-lhes o mínimo para sua subsistência, em respeito aos Direitos Humanos consagrados em documentos internacionais e em dispositivos legais brasileiros. Em seguida, aborda-se o instrumento para a proteção dos Direitos Humanos das pessoas atingidas por desastres ambientais. Por fim, avalia-se a hipótese da mediação ser um instrumento de pacificação em situações de desastre ambiental, com o escopo de viabilizar a proteção dos Direitos Humanos e efetivar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da ONU número 16 da Agenda 2030.

Palavras-Chave: Mediação; Solução de conflitos internacionais; Desastres ambientais; Governança Global; Direitos Humanos.

Abstract: The present work carries out a study about international mediation, with the objective of analyzing the effectiveness in cases involving environmental disasters, in order to assess the effects in these situations, highlighting its implementation, with emphasis, on safeguarding the human rights of those affected. That said, we sought to expose concepts and tangent

¹ Advogada, graduada em Direito pela Universidade Católica de Santos. Conciliadora capacitada pela Universidade Católica de Santos. E-mail: carolinefares2@hotmail.com.

² Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (mestrado e doutorado) da Universidade Católica de Santos. Pós-doutora pela Universidade Santiago de Compostela/Espanha. E-mail: gabrielasoldano@unisantos.br.

effects to mediation, as well as it was necessary to address their disposition and usefulness in foreign legislation. To this end, this work analyzes, first, the environmental disasters and their main consequences, as well as the need for a support for those affected, offering them the minimum for their subsistence, respecting the Human Rights enshrined in international documents and legal provisions. Brazilians. Then, the instrument for the protection of the Human Rights of people affected by environmental disasters is addressed. Finally, the hypothesis of mediation as an instrument of pacification in situations of environmental disaster is evaluated, with the aim of enabling the protection of Human Rights and implementing UN Sustainable Development Goal 16 of the 2030 Agenda.

Keywords: Mediation; International conflict resolution; Environmental disasters; Global governance; Human Rights.

INTRODUÇÃO

A comunidade internacional precisa dar mais atenção às necessidades inerentes de criação de uma relação profunda e permanente entre paz e meio ambiente, tendo em vista a imprescindibilidade de qualidade ambiental para uma vida digna, bem como o crescente número de conflitos socioambientais (com consequências potencialmente significativas para a segurança internacional), principalmente derivados de grandes desastres (naturais ou provocados, como é o caso de Brumadinho, Mariana ou a recente explosão no porto do Líbano, em Beirute).

Criar condições para a manutenção de uma paz sustentável e duradoura é requisito essencial das novas dimensões mundiais geográficas globalizadas (que encolheram as fronteiras, e modificaram as dinâmicas do Direito Internacional Público, introduzindo novos atores não estatais, como sociedade civil, empresas, indivíduos e, mais modernamente, entes subnacionais, como estados e prefeituras, numa verdadeira paradiplomacia em prol do meio ambiente). E, para tanto, é preciso criar novas capacidades e estruturas que sustentem a resolução dos atuais conflitos e os desafios no novo século, impostos as presentes e futuras gerações. Exatamente por conta disso, a paz agora consta como um Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS), o de nº. 16, da Agenda 2030, a fim de indicar aos Estados signatários a necessidade de empenho na criação e promoção de sociedades pacíficas e inclusivas com instituições eficazes, fortes e permanentes em todos os níveis, haja vista que, desde a Declaração de Estocolmo (de 1972), o meio ambiente é considerado um direito humano e fundamental, sendo responsabilidade dos

Governos e dos povos a união de esforços para a preservação da qualidade ambiental para as presentes e futuras gerações (logo no Princípio nº. 1).

Nesta linha de raciocínio, o presente artigo, através de uma análise crítica dedutiva (realizada a partir de material bibliográfico de referência sobre o tema, bem como dados de organismos internacionais), aborda, primeiramente, a necessidade de proteção do meio ambiente para a vivência digna da Humanidade, demonstrando, assim, a classificação do meio ambiente como um direito humano e fundamental, e, por consequência, que os desastres ambientais (naturais ou provocados pelo homem) violam direitos imprescindíveis à uma vida digna, gerando conflitos socioambientais.

Em seguida, o artigo analisa que, para a solução de tais conflitos gerados por desastres, é necessária a criação de novos parâmetros de atuação, através da mobilização de todos os envolvidos e interessados (por meio de participação ampliada, fomentada por governos, sociedade em geral, comunidade científica e veículos de comunicação de massa, através da formação da opinião pública) para ampliar as discussões a respeito, gerando atitudes positivas ao meio ambiente, com repercussões nos meios político e jurídico.

Por fim, indica a mediação internacional (utilizada como mecanismo da governança) como forma de pacificação social, a ser implementada por meio do ODS nº. 16, da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU), através de um processo participativo amplo, onde o diálogo, a cooperação e a comunicação respeitosa caminhem ao lado do desenvolvimento sustentável, como meios de promover a paz.

Nesse sentido, a título exemplificativo, indica-se conflitos socioambientais como o de Brumadinho e Mariana, no Brasil, e a explosão no porto do **Líbano, no âmbito internacional.**

Através de uma análise metodológica dialética-dedutiva, consubstanciando-se em um referencial bibliográfico que consiste em doutrinas, textos acadêmicos, leis e documentos internacionais, a finalidade geral desta obra é, portanto, o estudo aprofundado e a reflexão no que se refere a garantia e a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana em casos de desastres ambientais, de forma a analisar a legislação brasileira concernente ao assunto, bem como avaliar se há efetividade da aplicação da mediação internacional em tais casos.

1. DESASTRES AMBIENTAIS E SUAS CONSEQUÊNCIAS: A NECESSIDADE DE PROTEÇÃO PARA UMA VIDA DIGNA

De forma simplória, os Direitos Humanos podem ser classificados como aqueles direitos inerentes à condição humana. São, portanto, aqueles

direitos indissociáveis do homem, que tem como finalidade o respeito a sua dignidade, protegendo-o contra os excessos do Estado e fixando um mínimo de condição a lhe conferir qualidade de vida, “e que, exigem seu reconhecimento, seu respeito e ainda a sua tutela e promoção da parte de todos”. (CULLETON; BRAGATO; FAJARDO, 2009, p.13).

Por isso, os Direitos Humanos são todas aquelas prerrogativas individuais e/ou coletivas, indissociáveis da dignidade da pessoa humana, que estão inseridos em pactos internacionais.

A dignidade da pessoa humana age, assim, como limite e fundamento dos Direitos Humanos, bem como da República Federativa do Brasil (de acordo com o artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988), de forma a exigir tanto uma atuação estatal (para o fornecimento de bens indispensáveis para uma sobrevivência digna e com qualidade de vida), bem como uma abstenção estatal (a fim de não permitir qualquer violação de Direitos do Homem).

“Os direitos humanos se fundamentam no valor-fonte do direito que se atribui a cada pessoa humana pelo simples fato de sua existência. Tais direitos retiram o seu suporte de validade da dignidade da qual toda e qualquer pessoa é portadora”. (MAZZUOLI, 2002, p. 223)

Assim, sob essa denominação encontra-se

a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; são direitos fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados. (SILVA, 1997, p. 176/177)

Vale salientar que, por outro lado, os direitos fundamentais são aqueles que, também garantem a dignidade, mas que estão previstos nos documentos nacionais, como a Constituição do Estado. Trata-se de uma diferença meramente topográfica, eis que “os direitos fundamentais são direitos humanos transformados em direito constitucional positivo”. (ALEXY, 2003, p. 26)

Os direitos fundamentais integram, ao lado da definição da forma de Estado, do sistema de governo e da organização do poder, a essência do Estado Constitucional, constituindo, neste sentido, não apenas parte da Constituição formal, mas também elemento nuclear da Constituição material. (SARLET, 2005, p. 161)

São, portanto, direitos com dupla proteção: no plano interno e no plano internacional. Exatamente por conta disso que, os direitos humanos operam num sistema de cumulação, tendo em vista que as dimensões subsistem mutuamente (num conteúdo indivisível que se complementam, a fim de garantir dignidade da pessoa humana e qualidade de vida). Assim, o que ocorre é a junção de uma dimensão (criada com base em exigências de determinados períodos históricos, de acordo com a característica da historicidade) com outra pré-existente, sendo as três clássicas dimensões: 1) direitos civis e políticos, titularizados pelo indivíduo e, oponíveis ao Estado. Tratam, portanto, das liberdades públicas; 2) sociais, econômicos e culturais, que se referem aos direitos de igualdade; 3) fraternidade e/ou solidariedade, vez que, em razão dos efeitos da globalização, dos avanços tecnológicos e científicos e, principalmente, das alterações da sociedade internacional, preservam a qualidade de vida; tutelam o meio ambiente, a comunicação e/ou o patrimônio cultural da humanidade; permitem o progresso e o desenvolvimento sem prejuízo da paz e da determinação dos povos, entre outros. Correspondem, portanto, os direitos difusos (na tradicional aceção do artigo 81, do Código de Defesa do Consumidor, como sendo aqueles direitos transindividuais, de titularidade coletiva indefinida, indivisível e indeterminável, bem como de natureza também indivisível).

Na base da terceira categoria de direitos está a ideia de serem eles essencialmente coletivos em sua dimensão, expressando direitos coletivos ou de grupos, bem como de dependerem de cooperação substancial de todas as forças sociais para a sua realização. (FENS-TERSEIFER, 2008, p. 147)

Percebe-se, portanto, que o meio ambiente (conforme conceito trazido pela Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº. 6.938/81, no artigo 3º, inciso I, como sendo: “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”) configura um direito difuso, fundamental e humano (pertencente à terceira dimensão de Direitos Humanos, representativo dos direitos de solidariedade e fraternidade, pois busca, entre outros elementos, a preservação da qualidade de vida, permitindo o progresso sem prejuízo da paz, da determinação dos povos e da tutela do meio ambiente), ao configurar “um bem que não está na disponibilidade particular de ninguém, nem de pessoa privada nem de pessoa pública” (SILVA, 1994, p. 31), vez que possui como destinatário o “conjunto de toda a humanidade” (PADILHA, 2010, p. 177), num intrínseco sentido de características metaindividuais.

A Constituição brasileira atribui o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito de “todos”. (...) Trata-se de múltiplos destinatários, não só em decorrência da natureza jurídica deste direito, enquanto um direito difuso, de titularidade indeterminada, mas também pela inclusão dentre os destinatários da norma ambiental de gerações futuras, que não possuem representação processual. (PADILHA, 2010, p. 182)

Isso ocorre porque, “dele depende a qualidade de um bem jurídico maior, qual seja, a vida humana” (FREITAS, 2005, p. 111), uma vez que é imprescindível para a obtenção de sadia qualidade de vida. E, assim, “o direito ao meio ambiente tomou acento de forma definitiva também no Direito Internacional dos Direitos Humanos, em razão da sua essencialidade à dignidade da pessoa humana, pilar do sistema internacional de proteção dos direitos humanos”. (SARLET, 2008, p. 39)

Segundo Paulo Bessa Antunes, “o primeiro e mais importante princípio do Direito Ambiental é que: o direito ao ambiente é um Direito Humano Fundamental”. (ANTUNES, 1998, p. 25)

Em síntese, o respeito ao direito do meio ambiente equilibrado implica, necessariamente, na defesa do direito à vida, que é o mais básico dos direitos fundamentais, nele se inserindo por visar diretamente à qualidade de vida (artigo 225, caput, da CF/88) como meio de atingir a finalidade de preservação e proteção à existência, em qualquer forma que esta se manifeste, bem como condições dignas de existência à presente e às futuras gerações. (HARB, 1998, p. 78)

Percebe-se, portanto, que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é requisito essencial para que cada indivíduo possa exercer com plenitude o direito à vida. É, por conta disso, que em caso de desastre ambiental (que acarretam qualquer tipo de degradação ou de poluição) trazem implicações de características supra territoriais (por alcançarem, via de regra, mais de um Estado soberano), intergeracional (por provocarem efeitos em mais de uma geração – presentes e futuras gerações) e, até mesmo, global.

Implicações estas que levarão a conjugação de esforços e responsabilidades em escalas que ultrapassam os limites territoriais de cada Estado soberano para a efetivação de sua proteção e recuperação, tanto para as presentes como para futuras gerações. Pois, o equilíbrio ambiental almejado pelos Direitos Humanos somente pode ser alcançado através da responsabilização

de todos os envolvidos e interessados na temática, o que inclui Governos e cidadãos, de forma multidimensional.

Em decorrência das ameaças advindas das consequências da degradação ambiental provocadas pela ação humana no planeta, principalmente a partir da segunda metade do século XX, conquistou-se, por meio de uma “consciência coletiva”, o início de um marco jurídico regulatório internacional, pelo reconhecimento de que não bastam direitos humanos de liberdade (primeira dimensão) e de igualdade (segunda dimensão), pois para se conquistar condições de vida sadia, é imprescindível a manutenção do equilíbrio do meio ambiente, cuja qualidade permita uma vida de dignidade e bem estar, enquanto um direito humano de fraternidade, que impõe, inclusive a responsabilidade das atuais gerações para com as futuras gerações. (PADILHA, 2010, p. 45)

Vale ressaltar que, desastres ambientais não se resumem apenas ao aspecto natural do meio ambiente (como a poluição da água, do ar, o desmatamento, a extinção de espécies, entre outros fatores), mas também estão diretamente ligados aos Direitos Humanos, como, por exemplo, o acesso a saúde básica, a segurança e qualidade do meio ambiente urbano e/ou artificial, cultural e, até mesmo, do trabalho. Fatores estes ligados a dignidade humana e, prerrogativas imprescindíveis para que cada cidadão possa exercer com plenitude o direito à vida.

Percebe-se que, nos casos de desastres ambientais, os direitos humanos são amplamente violados, precisando de mobilização de todos os interessados (por meio de participação ampliada, fomentada por governos, sociedade em geral, comunidade científica e veículos de comunicação de massa, através da formação da opinião pública) para ampliar as discussões a respeito, gerando influências e atitudes positivas no que se refere ao meio ambiente, com repercussões nos meios político e jurídico.

2. PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS DAS PESSOAS AFETADAS POR DESASTRES AMBIENTAIS

Ressalta-se que a discussão acerca da proteção de vulneráveis é de grande valia para a preservação dos direitos humanos outrora pontuados, contudo, é de rigor que se discutam as práticas aplicadas em episódios de emergência, que transgridam a proteção dos indivíduos atingidos e os seus direitos

concernentes à “moradia, à atenção psicossocial e de saúde mental, à informação sobre o evento e suas consequências, à participação na tomada de decisão, referente ao processo de gestão de riscos, resposta e recuperação pós-desastre”, entre outros. (CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE DESASTRES, 2014, p. 9)

Contudo, a legislação brasileira em nada elucida de qual maneira esses direitos serão resguardados em situações de desastres ambientais, apesar da Constituição Federal, no art. 5º XI, autorizar a violação da casa em caso de desastre, flagrante delito ou por determinação judicial. (CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE DESASTRES, 2014, p. 16)

Nesta senda, a Lei 12.608, de 10 de abril de 2012, consoante o art. 1º do referido dispositivo, teve por enfoque a implantação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC e dispôs acerca do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC, bem como autorizou a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres. (BRASIL, 2012)

Define, ainda, que é dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre (art. 2º, Lei 12.608/12). (BRASIL, 2012)

O documento “Diretrizes Operacionais do Comitê Permanente entre Organismos (IASC) sobre a proteção dos direitos humanos em situações de desastres naturais”, publicado em 2007 é direcionado às agências que desempenham assistência humanitária em situações de desastre. Desta maneira, as diretrizes salientam o fato de que os indivíduos não têm seus direitos humanos básicos suprimidos em situações de desastres naturais, bem como demonstram que seus direitos humanos abrangem direitos civis e políticos, econômicos, sociais e culturais. (CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE DESASTRES, 2014, p. 16)

Segundo o Centro Universitário de Estudos e Pesquisas Sobre Desastres da Universidade Federal de Santa Catarina (CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE DESASTRES, 2014, p. 16), as diretrizes evidenciam que:

Pessoas afetadas por desastres naturais devem gozar dos mesmos direitos e liberdades sob a legislação de direitos humanos como os outros em seu país e não devem ser discriminadas.

Os Estados têm o dever primário e a responsabilidade de prestar assistência às pessoas afetadas por desastres naturais e proteger os seus direitos humanos.

As organizações que oferecem proteção e assistência sustentam que toda ação humanitária deve assegurar os direitos humanos básicos.

Todas as comunidades afetadas pelo desastre devem ter direito à informação facilmente acessível no que diz respeito à natureza do desastre que estão enfrentando, às possíveis medidas de mitigação que podem ser tomadas, à informação de aviso prévio e às informações sobre a assistência humanitária em curso.

Isto posto, para garantir a eficácia dos direitos humanos em situações de desastre, as “ações de resposta e recuperação” necessitam ser praticadas.

Na fase de resposta, há três eixos alinhadores: socorro, assistência humanitária e reabilitação. No socorro, tem-se por escopo a manutenção da vida dos atingidos pelo impacto via retirada da zona afetada, que abarca ações de busca e salvamento em casos em que não foi cabível a remoção de pessoas antes de serem afetadas. (MASSARANI; KRETZER, 2016, p. 3)

Ato contínuo, o eixo de assistência humanitária, tem por finalidade mitigar aflição, conservar e proteger a dignidade humana durante e depois as emergências, isto é, salvaguardar a “manutenção de suas necessidades básicas, possibilitando-lhes restabelecê-las”. (MASSARANI; KRETZER, 2016, p. 3)

Na assistência humanitária, é de rigor que os órgãos públicos propiciem a essa parcela atingida por desastre, o mínimo para manter sua subsistência e dignidade (MASSARANI; KRETZER, 2016, p. 3), quais sejam, “água, saneamento, alimentação, nutrição, abrigo e cuidados médicos”. (MCCONNAN, 2004, p. 19)

No que tange ao abrigo, este é um fator imprescindível aos afetados, em razão da segurança e proteção contra o clima e possível problemas de saúde. Ademais, fornece ao atingido dignidade em razão do acolhimento e proporciona as necessidades basilares para este e seus familiares. (MASSARANI; KRETZER, 2016, p. 4)

Para tanto, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), dispôs no artigo 5º, XXII, a garantia do direito de propriedade. Ressalta-se que este é um direito positivo, isto é, o Estado tem o dever de contribuir ativamente em qualquer situação, inclusive em casos de desastres, sendo responsável pelo abrigo do atingido, que fora compelido

a evacuar sua residência para proteger a própria vida. (MASSARANI; KRETZER, 2016, p. 4)

Isto posto, o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (NAÇÕES UNIDAS, 1948, online) atesta a essencialidade do abrigo para que se preserve a dignidade da pessoa humana:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

Os desastres são acontecimentos que são alheios a vontade do ser humano, bem como seus efeitos geram a perda dos recursos para sobrevivência, razão pela qual a Declaração Universal dos Direitos Humanos ratifica que o alojamento (direito de primeira dimensão) deve ser conservado. (MASSARANI; KRETZER, 2016, p. 4/5)

Outrossim, o ente responsável por fornecer alojamento é o Município, consoante elenca a Lei 12.608/2012 (BRASIL, 2012), em seu art. 8º, VIII e XVI:

Art.8º Compete aos Municípios:

VIII - organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança

XVI - prover solução de moradia temporária às famílias atingidas.

Desta forma, é competência municipal fornecer alojamento aos atingidos por desastres de maneira adequada e em consonância à dignidade humana, zelando pela segurança e higiene dos indivíduos, dentre outros direitos fundamentais. (MASSARANI; KRETZER, 2016, p. 5)

3. MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PACIFICAÇÃO EM SITUAÇÕES DE DESASTRE AMBIENTAL

Diante de um cenário de desastre ambiental, com a finalidade de promover os direitos fundamentais outrora mencionados, é de rigor o usufruto de um mecanismo efetivo para a garantia destes.

Destaca-se, portanto, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da ONU número 16 da Agenda 2030, que pretende: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”. (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, online)

Nesta toada, o conceito de governança global foi consagrado em 1992 pela Comissão de Governança Global, criado pela Organização das Nações Unidas (ONU), como:

A totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições. (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 2)

A governança, portanto, “nada mais é do que a gestão e/ou cooperação no plano internacional e nacional para a solução de um problema comum”. (CARDOSO; YAGHSISIAN, 2016, p. 8)

Sendo assim, um grande progresso da Comissão sobre Governança Global foi inserir nesse método de solução de dilemas comuns novos meios e agentes na procura pela edificação de um consenso, que é fruto de um processo de discussão e comunicação entre todos os envolvidos no caso. (CARDOSO, 2017, p. 43)

Frisa-se que a palavra consenso, nesta hipótese, não é utilizada como procura por unanimidade, mas sim como a busca por soluções adequadas e consideradas pela maioria, após o debate da temática pelos envolvidos. A governança refere-se não só a instituições e regimes formais habilitados a ditar obediência, mas também compromissos informais que satisfazem aos anseios de instituições e pessoas. (CARDOSO, 2017, p. 44)

Deste modo, o emprego de esforços para resolver adequadamente os conflitos ambientais, oportunizam a sustentabilidade do meio ambiente, bem como colaborará para uma vida digna dos atingidos, com qualidade de vida, bem como modificará a maneira que os recursos naturais são utilizados, acessados e aproveitados. E é neste íterim que a mediação deve ser usufruída, por meio da aptidão em tentar solucionar de forma criativa, apropriados ao caso concreto, bem como através do diálogo entre as partes

envolvidas, promovendo, desta maneira, a recuperação do relacionamento das partes. (SILVA, 2010, p. 20)

No âmbito internacional, primordialmente, a resolução de conflitos obteve destaque como atividade política exercida por representantes políticos dos Estados, diplomatas, políticos, ou até mesmo na Igreja. Na atualidade, essa situação se transformou, visto que houve um aumento significativo na pluralidade de partes envolvidos em iniciativas de “impedir, mitigar e resolver conflitos”. (CARDOSO; YAGHSISIAN, 2016, p. 11)

Define Cardoso e Yaghsisian sobre os efeitos dos conflitos em desastres ambientais:

A predominância de conflitos sobre o controle do governo, recursos naturais e econômicos são a tônica da atual sociedade de risco, o que implica em uma rede complexa de objetivos e agentes, com dimensões locais, regionais e que superam os limites das fronteiras de um país. Assim, a realidade dos conflitos ambientais não conhece barreiras, pois os principais problemas ambientais de nosso planeta afetam todos os Estados sem distinção. (CARDOSO; YAGHSISIAN, 2016, p. 11)

Consoante o que preceitua as Diretrizes das Nações Unidas para uma mediação eficaz (DIRETRIZES DAS NAÇÕES UNIDAS PARA UMA MEDIAÇÃO EFICAZ, 2012, p. 4/5), um processo eficiente depende da natureza do conflito e do zelo do mediador ou da equipe de mediadores, no que pertine às razões e a situação do conflito, bem como os posicionamentos e interesse das partes e por fim, “as necessidades da sociedade em geral, no âmbito regional e internacional”. (CARDOSO; YAGHSISIAN, 2016, p. 12)

Salienta-se que ao utilizar a mediação, as partes terão plena participação e discussão ampliada sobre o conflito, o que conseqüentemente ocasionará maior capacidade para assimilar valores e princípios que conduziram na seleção da solução final. (CARDOSO; YAGHSISIAN, 2016, p. 12)

A mediação, deste modo, se caracteriza como instrumento hábil para permitir a edificação dos objetivos do desenvolvimento sustentável, em específico, do objetivo de nº 16.

A mediação, portanto, pode e deve ser utilizada como instrumento de governança dentro do cenário de desastres ambientais, com o fim de sanar os imbróglis decorrentes do episódio, a fim de pacificar os entes envolvidos (inclusive a população), gerando uma participação ampliada, bem como viabiliza a recuperação do desastre ambiental.

CONCLUSÕES

Nas últimas décadas, tornou-se um desafio desenvolver mecanismos (principalmente a nível internacional) para promoção da paz e do desenvolvimento sustentável, tendo em vista que, apesar de ser considerado um direito humano e fundamental, o meio ambiente também pode ser encarado como fonte de conflitos.

Isso ocorre porque, o processo de degradação ambiental, na atual Sociedade de Risco, globalizada, plural e complexa, é dinâmico e realizado de forma progressiva, e, por conta disso, pode ser encarado como uma fonte de tensão e de conflito socioambiental.

Tal situação acarreta violações de direitos humanos, não conectados apenas com o aspecto natural do meio ambiente, mas também com outros valores intrínsecos para uma vida digna e com qualidade (como saúde, meio ambiente urbano e do trabalho, entre outros).

Por conta disso, é preciso criar novos mecanismos a nível internacional de solução de conflitos socioambientais, que possam permitir a equalização de crescimento econômico, desenvolvimento social e ambiental, bem com a administração da resolução do conflito por um número (cada vez) maior de atores interessados, por tratar-se de uma relação complexa e multidimensional, mas que, ao mesmo tempo, é **necessária** para a proteção deste direito difuso imprescindível.

A mediação internacional pode ser encarada como esse instrumento capaz de promover cooperação e diálogo para a construção de uma paz sustentável para as presentes e futuras gerações, realizada através de mecanismos dispostos pela governança, pautados numa Agenda Ambiental Internacional que permita a representação dos interesses de vários atores (estatais ou não), com fundamento no ODS 16, da Agenda 2030, da ONU, numa tentativa de defender o meio ambiente ao mesmo tempo em que contribui para solucionar conflitos de forma inclusiva.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoria de los principios**. Bogotá: Universidade de Externado, 2003.

ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em: 27 fev. 2021.

CARDOSO, Simone Alves. **Contribuições da mediação ambiental internacional para paz sustentável: Experiência da Unidade de apoio à mediação da ONU (MSU)**. Tese de Doutorado. Santos, 2017. Disponível em: <<http://biblioteca.unisantos.br:8181/bitstream/tede/3981/2/Simone%20Alves%20Cardoso.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

CARDOSO, Simone Alves; YAGHSISIAN, Adriana Machado. **A Mediação como ferramenta a ser utilizada pela América Latina na governança sustentável dos conflitos ambientais: marco normativo do Brasil**. In: Formas Consensuais De Solução De Conflitos II, 2016. Disponível em: <<http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/9105o6b2/965i9265/sCZ7RYVXXlu3Uk49.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE DESASTRES. **Proteção Aos Direitos Humanos Das Pessoas Afetadas Por Desastres**. Florianópolis: CEPED UFSC, 2014. Disponível em: <<https://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/01/Protecao-aos-Direitos-Humanos.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2021.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global. O Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

CULLETON, Alfredo; BRAGATO, Fernanda Friozzo; FAJARDO, Sina Porto. **Curso de Direitos Humanos**. Rio grande do Sul: Editora Unisinos, 2009.

DIRETRIZES DAS NAÇÕES UNIDAS PARA UMA MEDIAÇÃO EFICAZ. 2012. Disponível em: <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012_pt_Jun2015correction_0.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2021.

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 Editora, 2008.

FREITAS, Gilberto Passos de. **Ilícito Penal ambiental e reparação do dano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

HARB, Karina Houat. **Direitos humanos e meio ambiente**. In: Revista da Associação dos Pós-graduandos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Ano III, n. 16, 1998.

MASSARANI, Marco Aurélio Lino; KRETZER, Juliana. **Abrigos temporários para desastres: características e realidade**. In: Revista Ordem Pública, v.9, 2016. Disponível em: <<https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/118/111>>. Acesso em: 01 fev. 2021.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Direitos humanos, Constituição e os tratados internacionais: estudo analítico da situação e aplicação do tratado na ordem jurídica brasileira**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MCCONNAN, Isobel. **Humanitarian charter and minimum standards in disaster response**. Geneva, Sphere Project, 2004.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral, 1948. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/artigo-25-direito-a-um-padrao-de-vida-adequado/>>. Acesso em: 01 fev. 2021.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Paz, Justiça e Instituições Eficazes**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods16/>>. Acesso em: 2 set. 2020.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **O papel do Poder Judiciário brasileiro na tutela e efetivação dos direitos e deveres socioambientais**. Revista de Direito Ambiental, ano 13, n°. 52, out-dez./2008. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SILVA, Aurélio Carla Queiroga da et al. **A mediação como mecanismo de resolução de conflitos socioambientais. Ciência e internalização: os desafios da pesquisa na UERN**. VII Salão de Iniciação Científica da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte do Rio Grande do Norte. Rio Grande do Norte, 2010. Disponível em: <http://www.uern.br/sic/arquivos/VII_SIC_CSA.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994.



A PROTEÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NOS LOTEAMENTOS URBANOS NA VISÃO DO STJ

RAFAEL ANTONIETTI MATTHES¹

Resumo: O debate em torno das áreas de preservação permanente nos loteamentos urbanos suscita opiniões jurídicas diversas embasadas em textos normativos vigentes. De um lado, há quem defenda a primazia das normas ambientais, de outro, a primazia das normas urbanísticas. O que se percebe, no entanto, é que há uma aparente antinomia entre o Código Florestal (Lei 12.651/12) e a Lei de Parcelamento Urbano (Lei 6.766/79). Como solucionar esta celeuma jurídica? O Superior Tribunal de Justiça aplicou um elemento de conexão e, partindo da especialidade da norma ambiental, reconheceu sua supremacia ante às disposições urbanísticas. Mas, será que a referida visão reflete uma interpretação sistemática e aplicável para solucionar outras antinomias ou será que ela, simplesmente, trouxe uma solução pontual? O presente artigo aborda, portanto, dedutivamente, com apoio em referências doutrinárias, uma visão crítica ao acórdão do Recurso Especial julgado pelo STJ sob o nº. 1.518.490/SC.

Palavras-chave: Áreas de Preservação Permanente; Loteamentos Urbanos; Faixas Marginais; Antinomia; Interpretação Jurisprudencial.

Abstract: The debate around the areas of permanent preservation in urban subdivisions raises different legal opinions based on current normative texts. On the one hand, there are those who defend the primacy of environmental norms, on the other, the primacy of urban norms. What is perceived, however, is that there is an apparent antinomy between the Forest Code (Law 12.651 / 12) and the Urban Installment Law (Law 6.766 / 79). How to solve this legal uproar? The Superior Court of Justice applied a connecting element and, starting from the specialty of the environmental norm, recognized its supremacy before the urbanistic dispositions, brought a punctual

¹ Mestre e doutorando bolsista CAPES pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Santos/SP, Brasil, advogado - rafael.matthes@unisantos.com.

solution? The present article therefore approaches, deductively, with support in doctrinal references, a critical view of the Special Appeal judgment judged by the STJ under no. 1.518.490 / SC.

Keywords: Permanent Preservation Areas; Urban Allotments; Marginal bands; Antinomy; Jurisprudential interpretation.

INTRODUÇÃO

A incorporação dos princípios do direito ambiental internacional pela Constituição Federal de 1988 permitiu a evolução de um “Estado de Direito Ambiental” no país, conforme expressão cunhada por Patrícia Bianchi, em sua obra, a Eficácia das Normas Ambientais. Partindo deste cenário, o presente artigo, em um primeiro momento, dedutivamente, contextualiza o princípio ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como vetor interpretativo das normas.

Em seguida, buscando solucionar o problema metodológico proposto, contextualiza as Áreas de Preservação Permanente (APP) dentro do arcabouço legal das normas florestais brasileiras, indicando os parâmetros legais para a sua proteção, tanto nas áreas rurais, quanto nos espaços urbano. Nesse momento, o artigo demonstrará a notória antinomia entre a Lei 12.651/12 (Código Florestal) e a Lei 6.766/79 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano).

Qual se sobrepõe, quando, diante do licenciamento de loteamentos urbanos, os órgãos fiscalizadores precisam determinar o tamanho das faixas de preservação APP ao longo dos corpos d’água? O Superior Tribunal de Justiça chegou a uma resposta ao julgar a matéria em 09 de outubro de 2018, nos autos do Recurso Especial 1.518.490-SC: aplica-se, em qualquer hipótese, Código Florestal, com faixa mínima de 30 metros a partir do leito regular.

Contudo, apesar de correta a decisão, suas premissas merecem um novo enfoque, que será apresentado ao final deste artigo. Isso porque, a Turma julgadora entendeu que a antinomia era meramente aparente e que a aplicação da norma ambiental era autorizada pela própria norma urbanística. Por outro lado, reconhecer a antinomia como real permitiria a formulação de um precedente normativo com efeitos *erga omnes*, baseado nos princípios do Estado de Direito Ambiental, o que geraria maior segurança para a solução de outros conflitos normativos.

1. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A FORMAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO: UMA EVOLUÇÃO DAS CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS E A

CONSAGRAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO

Expressões como efeito estufa, poluição, degradação da camada de ozônio, degelo de calotas polares e desaparecimento de cidades litorâneas, como Veneza, estão cada vez mais frequentes nos noticiários matinais, nos discursos dos grandes líderes e até mesmo nos desenhos animados.

Há alguns anos, tais fenômenos eram apenas uma hipótese. Atualmente, após diversos estudos científicos, tornou-se uma realidade. Para se ter uma ideia, há constatações de que “o planeta jamais se aqueceu tão rápido quanto nos últimos 25 anos” (PEARCE, 2002, p. 04).

Esses graves problemas, no entanto, conforme explicitado por José Eduardo Ramos Rodrigues, na obra organizada pelos professores doutores Cristiane Derani e José Augusto Fontoura Costa (2001, p. 7), “não põe em risco apenas interesses pecuniários individuais ou de determinadas classes sociais de alguns países, (...) mas a sobrevivência de toda a humanidade e da vida como a conhecemos”.

A partir do momento em que a sociedade tomou conhecimento dessa natureza transfronteiriça dos danos ambientais, o combate passou a ser de interesse de todos os países soberanos, deixando de ser apenas uma questão local, para se tornar uma preocupação global.

O Direito Internacional, que “tradicionalmente regula, como objetivo central, as relações existentes entre Estados”(2001, p. 11), tornou-se, então, um importante sistema regulatório de questões ambientais.

O caráter cooperativo do direito internacional e a emergência de uma proteção global do assunto levou os estados soberanos a se reunirem por diversas vezes em conferências internacionais ambientais organizadas sob os auspícios da Organização das Nações Unidas, dentre as quais, se destacam a Conferência de Estocolmo de 1972, a Conferência do Rio de 1992, a Conferência de Johannesburgo de 2002 e a Conferência do Rio de 2012.

A partir do contexto internacional despontaram os princípios do direito ambiental moderno, que deram base ao Estado de Direito Ambiental brasileiro especializado com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Dentro desta contextualização, merece destaque o ano de 1972, cujas influências impactaram diretamente no ordenamento jurídico brasileiro atual.

Foi neste ano, que a Declaração de Estocolmo consignou ao homem a situação de criador e de criatura com relação à natureza, indicando que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito humano.

Em uma sociedade globalizada, os constantes e crescentes desafios emergentes demonstram a preocupação essencial com a relação entre o

humano e a natureza. Basta navegar um pouco pela internet, ligar o rádio ou ler um jornal: há um bombardeio de notícias, projetos, informações, tratados, decretos, um ilimitado espaço reservado à conscientização social sobre a necessidade de harmonizar homem e natureza.

A preocupação tornou-se necessidade à medida que ações e reações se sucederam continuamente. Hoje, não é mais segredo que um ruflar de asas de uma borboleta pode provocar um furacão, como pertence ao senso comum a sabedoria de que o uso do antibiótico indiscriminadamente pode ser o responsável por uma epidemia.

Muito mais do que preocupação, a Convenção de Estocolmo impôs, a partir de então, um paradigma, uma filosofia de vida, uma visão de mundo diferente, um pensamento capaz de enxergar o mundo em sua complexidade.

Os seres humanos são sujeitos ativos em um universo mutante, cada vez mais interdependente e é nesse universo que a soberania da vida ecoa: sujeitos únicos, com biografias individuais, mas ao mesmo tempo coletivos, filhos da mesma Terra, inseparáveis da mãe natureza e da energia que os faz vivos.

Nesse sentido, Edgar Morin (2001, p. 78) explica que o homem possui em si mesmo recursos criativos inesgotáveis o que permite ao mundo:

(...) a esperança de vislumbrar para o terceiro milênio a possibilidade de nova criação, cujos germes e embriões foram trazidos pelo século XX: a cidadania terrestre. E a educação, que é ao mesmo tempo transmissão do antigo e abertura da mente para receber o novo, encontra-se no cerne dessa nova missão.

Para o autor, todos os humanos, desde o século XX, vivem os mesmos problemas fundamentais e estão unidos na mesma comunidade de destino planetário. Aprender a estar aqui, no planeta, significa aprender a comunicar, a ser terrenos e a educação do futuro deverá ensinar a ética da compreensão planetária.

Essa consciência da complexidade humana, da inseparabilidade homem e natureza, não é um princípio a ser instaurado, mas a ser conquistado, em suas identidades. Uma conquista contínua, trabalhada e orientada pelas mãos da educação e da sustentabilidade.

Em vista de tal panorama, o legislador constituinte de 1988 pôde, então, verificar “que o crescimento das atividades econômicas merecia um novo tratamento. Não mais poderíamos permitir que elas se desenvolvessem alheias aos fatos contemporâneos”, já que “numa sociedade desregrada, à

deriva de parâmetro de livre concorrência e iniciativa, o caminho inexorável para o caos ambiental é uma certeza” (2010, p. 86).

Em assim sendo, a aplicação das normas ambientais infraconstitucionais pressupõe o respeito à regra maior do equilíbrio, garantindo-se a qualidade ambiental para as presentes e futuras gerações, sem se olvidar dos princípios da livre iniciativa e concorrência, próprios de uma sociedade capitalista.

Conforme indicado por Patrícia Bianchi (2010, p. 88), a eficácia das normas ambientais introduzidas no ordenamento jurídico pressupõe a análise de um sistema formado por princípios relacionados à proteção do meio ambiente. Trata-se de uma visão holística, em que há mudança de paradigma das “partes para o todo” resultando em “mudança de objetivos para relações”.

Mais do que norte para aplicação das regras ambientais, o meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser considerado para todas as outras normas que impliquem efeitos sociais e econômicos, em razão do seu caráter transversal. O equilíbrio ecológico, como regra de direito ambiental, passa por todo ordenamento jurídico, não lhe cabendo uma delimitação rígida e estática. A ela é característico o movimento próprio da sociedade que integra.

Evidencia-se, portanto, que o Estado brasileiro inaugurado com a promulgação da Carta de 1988 configura um verdadeiro Estado de Direito Ambiental, no qual se persegue um equilíbrio constante, em busca de desenvolvimento e bem-estar social.

2. O ORDENAMENTO JURÍDICO FLORESTAL BRASILEIRO

O primeiro Código Florestal brasileiro foi publicado em 23 de janeiro de 1934, durante o Governo Getúlio Vargas, em um período de intenso intervencionismo estatal nos setores econômicos. Como lembra Norma Sueli Padilha (2010, p. 102), neste período, a “*preocupação se centrava mais na titularidade da exploração de alguns recursos ambientais do que propriamente na proteção, denotando uma visão simplista e superficial*”. Trata-se do Decreto 23.793/34.

As florestas eram classificadas em quatro espécies: a) protetoras, b) remanescentes, c) modelo e d) de rendimento.

As florestas protetoras recebiam esse nome em razão de sua localização: próximas aos corpos d’água, às dunas ou às fronteiras, no interior de sítios com beleza a ser conservada ou que abrigassem espécimes raros da fauna indígena. Estas se aproximam do que hoje se convencionou chamar de áreas

de preservação permanente ou de algumas espécies de unidades de conservação de proteção integral.

As florestas remanescentes eram aquelas que formavam parques nacionais, estaduais ou municipais, que permitissem o surgimento ou o cultivo de espécimes preciosos, ou que o poder público quisesse reservar para criar pequenos parques ou bosques de uso público. Se assemelham, atualmente, a algumas espécies de unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável.

As florestas modelo eram as artificiais, constituídas apenas por uma, ou por limitado número de essências florestais, indígenas e exóticas, “cuja disseminação convenha fazer-se na região”. Atualmente, a referida espécie não se assemelha a nenhum espaço territorial especialmente protegido.

Por fim, o decreto tratava das florestas de rendimento, que, em verdade, eram as demais não compreendidas nas hipóteses anteriores.

As florestas protetoras e as remanescentes deveriam ser mantidas de forma perpétua e não podiam ser alienadas, salvo se o adquirente se obrigasse a mantê-las, por si ou pelos seus herdeiros e sucessores. Na época, não se falava em obrigações *propter rem* para a manutenção dos espaços protegidos.

Quando as florestas existentes no interior das propriedades privadas eram apontadas por Decreto do Governo Federal, no todo ou em parte, como “protetoras”, passavam a sofrer as limitações indicadas no código, cabendo ao proprietário, a indenização pelas perdas e danos comprovados. Além disso, caso o proprietário fizesse o reflorestamento da área, tinha direito a receber as compensações autorizadas pelas leis vigentes.

Atualmente, as áreas de preservação permanente localizadas no interior de uma propriedade rural, não geram direito à indenização, por não se tratar de uma desapropriação, mas de uma mera limitação ao direito de propriedade.

Em 15 de setembro de 1965, foi publicada a Lei 4.771/65, que revogou expressamente o Decreto 23.793/34 e instituiu um novo Código Florestal brasileiro. Neste, o regime das áreas de preservação permanente, das áreas de reserva legal e das pequenas propriedades foram expressamente descritos.

A referida norma, no entanto, ao longo da sua vigência, passou por severas alterações. Foi alterada em 1966, pela Lei 5106, em 1972, pela Lei 5.868, em 1986, pela Lei 7.511, em 1989, pelas Lei 7.803 e 7.875, em 1993, pela Lei 8.629, em 2000, pela Lei 9.985, em 2001, por meio da Medida Provisória 2.166, em 2006, pela Lei 11.284.

Após as reformas legislativas que tornaram o texto da Lei 4.771/65 confuso e lacunoso, bem como, em razão do avanço tecnológico e da nova base principiológica do direito ambiental, o Poder Legislativo entendeu por bem

aprovar, em 25 de maio de 2012, o Projeto de Lei 1.876/199, que foi convertido na Lei 12.651/12 (o Novo Código Florestal).

Após a sua publicação, o Ministério Público Federal ajuizou três ações diretas de inconstitucionalidade em face da lei, por entender que ela representava um retrocesso em matéria ambiental, dado que conferia, em sua visão, proteção menor do que a lei anterior. Em fevereiro de 2018, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, reconheceu inconstitucionalidade e conferiu interpretação conforme apenas a alguns dispositivos legais, sendo que todos os demais foram declarados constitucionais.

3. AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO CÓDIGO FLORESTAL (LEI 12.651/12)

De acordo com o artigo 3º, II da Lei 12.651/12, entende-se por área de preservação permanente (APP) a:

Área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Com relação a este conceito, importante destacar que a sua existência independe da cobertura vegetal. A área deve ser preservada em razão de suas funções ambientais especialmente relacionadas à preservação dos recursos hídricos, da paisagem, da estabilidade geológica, da biodiversidade, do fluxo gênico, da proteção do solo e até para assegurar o nosso bem-estar.

O verbo preservar indica, ainda, que a área deve ser isolada, sem qualquer interferência humana (exceção feita apenas às hipóteses descritas na própria lei). Deste modo, as APPs, apesar de serem, indiretamente, essenciais para o exercício sustentável da atividade econômica, não devem ser incluídas, diretamente, no processo produtivo.

Como se vê, as APPs não têm apenas a função de preservar a vegetação ou a biodiversidade, mas possuem uma função ambiental muito mais abrangente, voltada, em última instância, a proteger espaços de relevante importância para a conservação da qualidade ambiental como a estabilidade geológica, a proteção do solo e assim assegurar o bem estar das populações humanas .

A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas na Lei, sendo que,

a supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

De todo o modo, de acordo com o artigo 9º da Lei 12.651/12, é permitido o acesso de pessoas e animais às Áreas de Preservação Permanente para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental.

Diferentemente das áreas de reserva legal, as APPs podem também estar localizadas em zonas urbanas. Desde a publicação da Lei 7.803/89, que alterou a Lei 4.771/65, o Código Florestal passou a disciplinar regras relativas às áreas de preservação permanente em áreas urbanas.

A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, sendo que tais obrigações têm natureza real e são transmitidas as sucessos no caso de transferência de domínio ou da posse.

Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos na Lei.

Vale ressaltar que, no caso de supressão não autorizada de vegetação, é vedada a concessão de novas autorizações de supressão de vegetação enquanto não regularizadas as áreas de preservação permanente.

De todo o modo, o Código Florestal dispensa a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.

De acordo com o artigo 4º da Lei 12.651/12, são onze as áreas que demandam a preservação das APPs no interior de propriedades rurais ou urbanas. São elas: (i) faixas marginais aos leitos de rios; (ii) em torno de lagos ou lagoas naturais; (iii) em torno de reservatórios artificiais de águas naturais; (iv) em torno das nascentes; (v) nas encostas; (vi) nas restingas; (vii) nos manguezais; (viii) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas; (ix) no terço superior dos morros; (x) nas áreas altas; (xi) nas veredas.

Para a presente pesquisa, importa fazer maiores considerações com relação às áreas de preservação permanente nas faixas marginais aos leitos dos rios. De acordo com Código Florestal, nas faixas marginais dos cursos d'água natural perenes, intermitentes e efêmeros, deve-se preservar uma faixa de cobertura vegetal em largura mínima de:

Tamanho do Leito Regular	Tamanho da APP
Cursos menores do que 10 metros de largura	30 metros
De 10 até 50 metros de largura	50 metros
De 50 até 200 metros de largura	100 metros
De 200 até 600 metros de largura	200 metros
Acima de 600 metros de largura	500 metros

Em comparação ao Código de 1965, as áreas em faixas marginais sofreram as seguintes alterações:

Tamanho do Leito no Nível mais Alto	Tamanho da APP
Cursos menores do que 10 metros de largura	30 metros
De 10 até 50 metros de largura	50 metros
De 50 até 200 metros de largura	100 metros
De 200 até 600 metros de largura	200 metros
Acima de 600 metros de largura	500 metros

Perceptível que a principal diferença está na “base de cálculo” e não no tamanho das APPs. Isso porque, o cômputo, agora, se faz com base no leito regular e não no nível mais alto do leito.

4. AS APPS NA LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO (LEI 6.766/79)

A Lei 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e confere outras providências, não traz, explicitamente, nenhuma menção às áreas de preservação permanente.

Em seu artigo 4º, no entanto, ao apontar os requisitos urbanísticos para loteamento, a referida norma indica, em seu inciso III.A, que “ao longo das águas correntes e dormentes e da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado”.

Diferentemente do Código Florestal, a norma trata às faixas marginais de cursos d'água natural como área não edificável e não como de preservação permanente. Além disso, aponta para a necessidade de uma “reserva” mínima de quinze metros de cada lado do rio e não da “preservação” da faixa.

As expressões induzem à finalidades ecológicas diversas. O termo reserva não necessariamente condiciona à preservação. Para se ter uma ideia, o Código Florestal, ao conceituar as áreas de “reserva” legal, utiliza o verbo conservar. *In verbis*:

Art. 3º, III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa;

Apesar de parecerem sinônimos, os verbos “conservar” e “preservar”, sob a ótica ambiental, possuem conotações diversas. Enquanto preservar demanda isolamento, conservar demanda uso sustentável. Nesse sentido, Luis Paulo Sirvinskas (2011, p. 404):

Para o nosso campo de estudo, conservar é permitir a exploração econômica dos recursos naturais existentes em determinada localidade, realizando-se o manejo adequado e racional. Preservar, por outro lado, é defender e proteger a flora e os recursos naturais daquela região, admitindo-se apenas o uso indireto desses recursos. Nesse caso, não se admite a sua exploração econômica de forma direta.

Isso quer dizer, então, que a reserva legal permite qualquer tipo de exploração? A resposta, evidentemente, é não. As áreas de reserva legal possuem uma dupla função: (i) de uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural e (ii) de auxílio na conservação de processos ecológicos e da biodiversidade.

De acordo com o artigo 17, §1º do Código Florestal, “admite-se a exploração econômica da Reserva Legal mediante manejo sustentável²,

² Entende-se por “manejo sustentável”, a “administração da vegetação natural para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras ou não, de múltiplos produtos e subprodutos da flora, bem como a utilização

previamente aprovado pelo órgão competente do Sisnama, de acordo com as modalidades previstas no art. 20”. Portanto, nas áreas de reserva legal a exploração pode ser feita mediante manejo sustentável previamente licenciado pelo órgão competente.

O termo “reserva” utilizado pelo legislador urbanístico não deve ser interpretado com a mesma conotação conferida pela legislação florestal às áreas de reserva legal, dado que a Lei 6.766/89 não explicita a possibilidade do uso sustentável das referidas áreas. O termo reserva deve ser interpretado como uma mera condicionante ao licenciador, que deverá observar a “reserva”, o respeito, de uma área nas faixas marginais das águas correntes, no momento da aprovação do projeto de loteamento.

Nesse sentido, vale lembrar que “os objetos tutelados pelos dois instrumentos normativos são distintos, pois a Lei 6.766/79 ao dispor sobre o parcelamento do solo urbano não teve a pretensão de proteger a biodiversidade, com o fez o Código Florestal Federal ao tutelar” as APPs (ZANCHET, 2007).

Superada a questão relativa ao verbo “reservar”, concluindo que a lei urbanística, efetivamente, refere-se à preservação das APPs, subsiste, pois, um conflito aparente de normas, quanto ao tamanho desta faixa marginal. Se de 15 (quinze) metros, conforme Lei 6.766/79 ou se de, no mínimo, 30 (trinta) metros, conforme Lei 12.651/12.

5. A ANTINOMIA APARENTE E OS ELEMENTOS DE CONEXÃO

A redação dos artigos 4º, III-A da Lei 6.766/79 e 4º, I da Lei 12.651/12 deflagram, quando interpretadas em conjunto, uma antinomia no ordenamento jurídico brasileiro, com relação ao tamanho das APPs nas faixas marginais dos cursos d’água natural no interior dos loteamentos urbanos.

Antinomia, de acordo com Hans Kelsen (1986, p. 57), ocorre quando “existe um conflito entre duas normas, se o que uma fixa como devido é incompatível com aquilo que a outra estabelece como devido e, portanto, o cumprimento ou aplicação de uma envolve, necessariamente ou provavelmente, a violação da outra”.

Já para Tárek Moussallem (2005, p. 191):

Em termos simbólicos, há incompatibilidade sempre que a fórmula (Op . - Op) for verdadeira, desde que sejam válidas, no sistema normativo, as respectivas normas “Op” e “-Op”; ou ainda, sempre que a fórmula

de outros bens e serviços” (art. 3º, VIII).

(Pp . -Pp) for verdadeira, que significa a validade simultânea, no sistema normativo, das normas “Pp” e “-Pp”.

Aurora Tomazini (CARVALHO, 2009, p. 378), por sua vez, relaciona a antinomia a um problema de interpretação, em suas palavras, “a antinomia, assim como a lacuna, também é um problema de interpretação. Depende das valorações atribuídas pelo intérprete quando da construção do sentido dos textos jurídicos”. Nesse sentido, necessário verificar se está diante de uma antinomia aparente ou de uma antinomia real.

A primeira caracteriza-se pela possibilidade de solução de conflitos por critérios estabelecidos pelo sistema jurídico vigente, ou seja, pode-se aplicar o critério hierárquico, o critério cronológico ou o critério da especialidade. A segunda “aparece quando tais critérios não são suficientes para solucionar o conflito, devendo este ser resolvido por parâmetros ideológicos do aplicador”(CARVALHO, 2009, p. 379).

A hierarquia é o critério por meio do qual, evidencia-se a superioridade de uma fonte de produção jurídica sobre a outra, ou seja, de acordo com esse critério, uma norma de nível superior deverá prevalecer sobre uma norma de nível inferior, até se alcançar o nível constitucional que é o ponto de chegada do processo de fundamentação jurídica.

A cronologia, por sua vez, relaciona-se ao tempo de existência da norma, ou seja, a norma editada por último prevalece sobre a editada anteriormente. Trata-se da máxima “lex posterior derogat priori”. “Partindo-se de uma premissa constitucional do direito, as normas ingressam no sistema quando publicadas, pois é neste momento que se instaura a comunicação jurídica” (CARVALHO, 2009, p. 382).

Por fim, a especialidade indica que a norma específica deve prevalecer sobre a norma geral, “lex specialis derogat, lex generalis”.

Em que pese os três critérios poderem ser aplicados na antinomia apontada na presente pesquisa, certo que tais critérios poderão criar novas antinomias, razão pela qual, está-se diante de uma antinomia dita real (quando os critérios existentes no ordenamento não são suficientes para solucionar a antinomia, devendo esta ser resolvida por parâmetros ideológicos do aplicador) (DINIZ, 2003, pp. 26-27).

Para resolver a antinomia em matéria ambiental, um critério que se mostra plausível, é a aplicação dos princípios basilares. Até porque a eficácia das normas ambientais introduzidas no ordenamento jurídico pressupõe a análise de um sistema formado por princípios relacionados à proteção do meio ambiente, como ensinado por Patrícia Bianchi (2010, p. 80).

Dentre os princípios ambientais, destaca-se o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado descrito no *caput* 225 da Constituição Federal.

Mais que um princípio de direito ambiental, o equilíbrio ecológico é um objetivo da Ordem Social da República Federativa do Brasil, um princípio constitucional que, de modo reflexo, se aplica a todas as demais áreas do direito.

Utilizando-o como um critério solucionador da antinomia, deve-se aplicar a lei que ao mesmo tempo respeita o desenvolvimento econômico e social e preserva a qualidade ambiental das presentes e futuras gerações.

6. UMA ANÁLISE CRÍTICA DA DECISÃO DO STJ

Em 09 de outubro de 2018, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça foi convidada a se manifestar sobre a antinomia aparente entre as normas ambientais e urbanísticas, nos autos do Recurso Especial 1.518.490-SC.

O referido recurso foi interposto pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, nos autos de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federa - MPF, na qual, a referida autarquia figurava como assistente litisconsorcial.

Primeiramente, a Turma julgadora descreveu o objeto recursal:

A controvérsia repousa em qual norma incide no caso concreto - hipótese de construção em zona urbana na margem de rio -, tendo em vista que o Código Florestal vigente à época dos fatos (Lei n. 4.771/1965) estabelecia como área de preservação permanente toda vegetação natural localizada a 50 metros dos rios ou de qualquer curso de água, com largura mínima de 10 metros. Ocorre que a Lei n. 6.766/1979 estabelecia proibição de apenas 15 metros do curso de água.

Em seguida, diante da antinomia apresentada no objeto, passou a analisar se sua extensão era real ou aparente, lembrando que: “A antinomia real torna impossível a convivência normativa, gerando o afastamento de uma das normas por meio da interpretação ab-rogante” e que, por outro lado, “a antinomia aparente permite a conciliação entre os dispositivos supostamente diversos por meio da técnica da interpretação corretiva”.

Concluindo pela existência de uma antinomia aparente e partindo de uma análise teleológica, a Turma entendeu que, no caso, deveria se aplicar o critério da especialidade, para reconhecer a aplicabilidade da norma florestal, em detrimento da norma urbanística: “Dessa forma, considero que

o Código Florestal é mais específico, no que atine à proteção dos cursos de água, do que a Lei de Parcelamento de Solo Urbano”.

A conclusão alcançada não merece qualquer consideração. Contudo, suas premissas sim.

A Turma entendeu que a antinomia era meramente aparente e que a aplicação da norma ambiental era autorizada pela própria norma urbanística. Contudo, reconhecer a antinomia como real permitiria a formulação de um precedente normativo com efeitos *erga omnes* (conforme dispõe o artigo 16 da Lei 7.347/85), baseado, exclusivamente, em um princípio de direito ambiental, o que geraria maior segurança para a solução de possíveis conflitos normativos.

A premissa traçada pelo STJ subordina, para os casos futuros, que a especialidade decorra de uma autorização normativa contida na norma em debate. Todavia, poderão surgir casos em que esta autorização não será evidente e que o meio ambiente ecologicamente equilibrado poderá, na espécie, ser colocado em um segundo plano diante da especialidade da norma em conflito.

Melhor teria sido, se a conclusão tivesse caminhado na linha da argumentação complementar aduzida ao final do voto pelo Relator Ministro Og Fernandes, por meio da qual, concluiu ser “indispensável e indissociável, qualquer forma de intervenção antrópica dissociada do princípio do ambiente ecologicamente equilibrado”.

CONCLUSÕES

A incorporação dos princípios de direito ambiental internacional, pelo ordenamento jurídico brasileiro, permitiu a evolução de um estado baseado na regra fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Um vetor interpretativo das normas infraconstitucionais.

Diante de uma notória antinomia das normas de proteção das áreas de preservação permanente, em loteamentos urbanos, no entanto, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu aplicação da mais protetiva ao meio ambiente, em vista de uma mera formalidade legislativa, desconsiderando a primazia principiológica que deveria nortear o debate.

As premissas utilizadas pela Turma, nesse sentido, mereciam outro enfoque, a partir do reconhecimento de que a antinomia tinha natureza real, o que permitiria, então, a formulação de um precedente com efeitos *erga omnes*, baseado nos princípios do Estado de Direito Ambiental, gerando, com isso, maior segurança para a solução de outros conflitos normativos.

REFERÊNCIAS

- BIANCHI, Patrícia. Eficácia das normas ambientais. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CARVALHO, Aurora Tomazini de. Teoria Geral do Direito: o Construtivismo Lógico-Semântico. São Paulo: PUCSP, 2009.
- DANTAS, Juliana de Oliveira Jota. A Soberania Nacional e a Proteção Ambiental Internacional. São Paulo: Verbatim, 2009.
- DERANI, Cristiane e COSTA, José Augusto Fontoura. Direito Ambiental Internacional. Santos: Leopoldianum, 2001.
- _____. Direito Ambiental Econômico. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- DINIZ, Maria Helena. Conflito de Normas. São Paulo: Saraiva, 2003.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 11ªed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. São Paulo: Atlas, 2009.
- KELSEN, Hans. Teoria Geral das Normas. Porto Alegre: Fabris, 1986.
- MORIN, Edgar. Os sete saberes necessários à educação do futuro. São Paulo: Cortez; Brasília, DF:UNESCO, 2001.
- MOUSSALEM, Tárek Moysés. Revogação em matéria tributária. São Paulo: Noeses, 2005.
- PAPP, Leonardo. Comentários ao Novo Código Florestal Brasileiro. Campinas: Millennium, 2012.
- PADILHA, Norma Sueli. Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- PEARCE, Fred. O aquecimento global: causas e efeitos de um mundo mais quente. São Paulo: Publifolha, 2002.
- SIRVINSKAS, Luis Paulo. Manual de Direito Ambiental. 9ªed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- ZANCHET, Rovena. Áreas de Preservação Permanente: um Desabafo quanto à sua Abrangência, sua resistência junto ao meio ambiente e um estudo de caso envolvendo o parcelamento do solo para inspeção

de loteamento. Revista de Direito Ambiental RDA. Ano 12, Outubro-Dezembro de 2007, volume 48. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.



AS AÇÕES DE GOVERNANÇA NOS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

RENATA MENDES LOMBA PINHO ¹

MARIA LUIZA MACHADO GRANZIERA ²

Resumo: O artigo aborda a atuação (ou a atribuição) dos Comitês de Bacias Hidrográficas do Estado de São Paulo e as ações de governança implementadas para uma melhor gestão de recursos hídricos com bons resultados. O artigo utiliza uma metodologia indutiva, com uma breve análise da doutrina, legislação e sítios eletrônicos oficiais que balizam as normas de atuação dos comitês, especialmente no Estado de São Paulo. Esse Estado foi escolhido por ser o que apresenta o maior número de bacias hidrográficas no país e por ser o Estado com a maior concentração populacional e de empresas no Brasil. Conclui-se que o sistema de comitês de bacia hidrográfica é adequado, mas necessita da adoção de instrumentos de governança para aprimorar os resultados de sua atuação.

Palavra-chave: Comitês de Bacias Hidrográficas; Governança; Recursos Hídricos; Estado de São Paulo.

Abstract: The article addresses the performance of the Watershed Committees of the State of São Paulo and governance actions implemented for better water resource management. The authors adopted an inductive methodology, with a brief analysis of the doctrine, legislation and official electronic sites that balances out the committees' rules of action, especially in the state of São Paulo. This state was chosen because it has the largest number of watershed in the country and because it is the state with the highest population and business concentration in Brazil. To sum up the

¹ Mestranda no Programa de Mestrado em Direito Ambiental Internacional da Unisantos. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Energia e Meio Ambiente. *O presente trabalho foi realizado com apoio da CAPES – Brasil – Código de Financiamento 001.* E-mail: renatamendes@unisantos.br

² Advogada, professora associada do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos. Líder do Grupo de Pesquisa Energia e Meio Ambiente. E-mail: marialuiza.granziera@unisantos.br

watershed committee system is adequate, but it needs to adopt governance instruments to improve the results of its work.

Key words: Watershed Committees; Governance; Water; State of São Paulo.

INTRODUÇÃO

A água é o bem mais precioso para a humanidade visto que é essencial à vida do nosso planeta. Importante distinguir o termo água da expressão recurso hídrico, que segundo Cid Tomanik Pompeu a água “é o elemento natural, descomprometido com qualquer uso ou utilização”, já recurso hídrico é a água “como bem econômico, passível de utilização para tal fim”. (Apud GRANZIERA 2006, p. 27). Todavia, a legislação brasileira não faz essa distinção, utilizando ora uma expressão, ora outra.

Como recurso essencial, a gestão da água necessita de uma atenção especial, pois é um bem limitado que precisa de controle na sua utilização e regulação ao acesso dos recursos. Portanto, a gestão da água que alcança o gerenciamento dos recursos hídricos tem como objetivo garantir a segurança hídrica.

O Brasil é um país com grande volume de água gerado por precipitações atmosféricas³. Estima-se que o país possua cerca de 12% da disponibilidade de água doce do planeta,⁴ distribuída em doze Bacias Hidrográficas⁵, sendo a bacia hidrográfica a unidade básica físico-territorial de planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos, nos termos da Lei nº 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos.

De acordo com a Agencia Nacional de Águas, a Bacia Hidrográfica é:

“Região compreendida por um território e por diversos cursos d’água. Da chuva que cai no interior da bacia, parte escoo pela superfície e parte infiltra no solo. A água superficial escoo até um curso d’água (rio principal) ou um sistema conectado de cursos d’água afluentes; essas águas, normalmente, são descarregadas por meio de uma única foz (ou exutório) localizada no ponto mais baixo da região. Da parte infiltrada, uma parcela escoo para os leitos dos rios, outra parcela é evaporada por meio da transpiração da vegetação

³ Disponível em <https://www.eosconsultores.com.br> Acesso em 30 jun.2020

⁴ AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Quantidade de água. Disponível em: <https://www.ana.gov.br/panorama-das-aguas/quantidade-da-agua> Acesso em 26 jul.2020.

⁵ AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Divisões hidrográficas do Brasil. Disponível em <https://www.ana.gov.br/panorama-das-aguas/divisoes-hidrograficas> Acesso em 09 jul.2020.

e outra é armazenada no subsolo compondo os aquíferos subterrâneos.” (ANA, 2011).

Importante destacar que o domínio da água é compartilhado. À União pertencem “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” (CF/88, art. 20, III). Aos Estados foram destinadas “as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União” (CF/88, art. 26, I).

Isso significa que, em uma mesma bacia hidrográfica, encontram-se corpos hídricos com domínios distintos, com regras nem sempre uniformes. Se a Lei nº 9.433/1997 é uma norma geral, o seu detalhamento e sua regulamentação pelos estados é distinta.

Dessa forma, para uma gestão efetiva dos recursos hídricos, é necessário que os vários agentes envolvidos atuem conjuntamente, em um sistema onde órgãos e entidades trabalhem no seu gerenciamento, utilizando instrumentos de governança para estabelecer acordos e alcançar o aprimoramento da forma como os recursos são administrados.

Objetivando a elaboração de políticas para a gestão das bacias foram constituídos os Comitês de Bacia Hidrográfica, que tem como principal atribuição aprovar e acompanhar a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos das bacias e mitigar e mesmo prevenir a ocorrência de conflitos pelo uso da água.

Deste modo, a gestão participativa é a melhor forma de se administrar um recurso especialmente sendo um bem primordial para as presentes e futuras gerações. Sob este aspecto, a governança vem auxiliar por meio de discussões e negociações democráticas, que esses comitês abordem os diversos interesses sobre os usos das águas superficiais e subterrâneas, buscando os necessários acordos.

As ações de governança da água compreendem a interação entre União, Estados, Municípios e outros participantes em uma articulação sistemática capaz de promover uma comunicação permanente entre todos os envolvidos para a preservação e conservação da água.

Pode-se considerar que a governança da água tem um conceito específico, com algumas características como: “sistemas multi-agentes e multi-escalares de auto-organização e autorregulação, interdependentes entre si; poder e responsabilidade compartilhados; capacidade de coordenar ações coletivas frente às mudanças visando definir objetivos compartilhados”, com base nas colocações de Richard e Rieu (Apud BOHN, 2014).

Portanto, o presente artigo tem como objetivo apresentar as principais normas que tratam dos recursos hídricos e as ações de governança nos Comitês de Bacias, haja vista a necessidade de se acompanharem as ações de gestão desse bem vital, focando o Estado de São Paulo, por ser o estado com a maior relevância econômica no Brasil e organização dos comitês de bacia hidrográfica.

Para atingir o objetivo traçado, adotou-se o método hipotético-dedutivo, analisando-se a doutrina, a legislação e sítios eletrônicos oficiais que balizam as normas de atuação dos comitês no Estado de São Paulo, com vistas à verificação do potencial desses órgãos como fóruns de governança da água.

O estudo justifica-se em função do papel que os Comitês de Bacias Hidrográficas devem assumir, especialmente em decorrência dos riscos da crise hídrica. Consequentemente, verificar as ações de governança implementadas neste segmento é fundamental para que as ações sejam efetivas.

1. NORMAS APLICÁVEIS ÀS ÁGUAS

Vários protocolos, conferências, convenções e outros documentos têm discutido o tema da água para avançar nas ações objetivando a preservação dos recursos. Atualmente um dos documentos mais relevantes é a Agenda 2030, que estabeleceu 17 ODS, sendo o ODS 6 o diretamente relacionado ao tema que trata de água potável e saneamento.

Portanto, à medida que prosperam as relações sociais, o conceito de direito de águas evolui, especialmente com relação ao meio ambiente. (GRANZIERA, 2006, p. 23).

A Constituição Federal, em seu art. 170, que trata da ordem econômica assegurando a todos existência digna, indica no inciso VI a defesa do meio ambiente, no qual se insere a água. A CF/88 também traz em seu artigo 225 que 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.”

A Constituição estabelece, em seu art. 21, XIX, caber à União a instituição de um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definição de critérios de outorga de direitos de seu uso. A Lei das Águas instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Integrado para a Gestão de Recursos Hídricos (SINGREH).

Além disso, a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938/1981 em seu artigo 3º, inciso V define, entre os recursos ambientais, “as águas interiores, superficiais e subterrâneas os estuários e o mar territorial”.

Vale destacar que juridicamente as águas constituem propriedade distinta da do solo, tanto para exploração como aproveitamento, não existindo recursos hídricos de domínio dos municípios.

A Lei nº 9.433/1997 prevê em seu art. 3º a integração da gestão dos recursos hídricos com a gestão ambiental e a articulação do planejamento de recursos com o dos setores juntamente com os planejamentos regionais, estaduais e nacionais, em uma gestão baseada em usos múltiplos, participativa e descentralizada. Importante ressaltar que a lei considera a participação da sociedade e do poder público nas decisões sobre a gestão dos recursos hídricos, objetivando uma articulação institucional sistemática e permanente.

Além disso, o Plano Nacional dos Recursos Hídricos é um instrumento de gestão com o intuito de estabelecer diretrizes e implementar políticas públicas, o que implicam um exercício de governança entre União, Estados, Municípios, a sociedade civil e os setores usuários (GRANZIERA, 2019).

A entidade responsável pela implementação da Política Nacional dos Recursos Hídricos é a Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico (ANA), criada pela Lei nº 9.984/2000, alterada pela Lei nº 14.026/2020. Entre outras atribuições, cabe à ANA disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (art. 4º, II). A gestão das águas subterrâneas não tem uma participação direta da ANA, pois a competência é dos órgãos estaduais.

Com relação aos serviços de saneamento básico, a ANA passou a ser responsável pela edição de normas de referência para esses serviços, por força da Lei nº 14.026/2020. A Agência Nacional de Águas integra o SINGREH e deve também elaborar e implementar os planos de recursos hídricos em bacias hidrográficas dando suporte técnico para elaboração dos planos.

2. BREVE HISTÓRICO

Com a crescente preocupação com as questões ambientais e de saúde, o debate foi estimulado com vistas a um desenvolvimento que não prejudicasse a saúde nem o meio ambiente, sustentável, em especial a partir da década de 1970.

No Brasil, com a retomada do regime democrático nas décadas de 1980 e 1990, movimentos sociais pressionaram para uma maior participação na elaboração de políticas públicas. Dessa forma surgiram estruturas de gerenciamento na qual a sociedade civil garantiria sua participação nas decisões (ANA, 2011a, p. 17).

Neste contexto, leis estaduais de recursos hídricos foram editadas para garantir a participação social na gestão pública, como é o caso da Lei nº 7.663/1991 de São Paulo, assim como a criação de organismos colegiados como os comitês de bacia hidrográfica e os conselhos de recursos hídricos.

De acordo com NOGUEIRA (2005) a inserção de segmentos sociais nos processos de gestão pública, além de ter uma atuação participativa de vários atores, auxilia em uma gestão eficiente. No caso dos comitês de bacias hidrográficas, o diferencial é a atribuição legal de deliberar sobre a gestão da água compartilhada com o poder público.

3. OS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

A gestão dos recursos hídricos no Brasil ocorre em um modelo integrado e descentralizado tendo a bacia hidrográfica como unidade de referência e gerenciamento para a implementação do PNRH e a atuação do SINGREH.

De acordo com a ANA (2011a, p. 11), o comitê de bacia hidrográfica é definido como “o fórum em que um grupo de pessoas se reúne para discutir sobre um interesse comum – o uso d’água na bacia”.

O modelo brasileiro foi inspirado no modelo francês e surgiu em função da contaminação do Rio dos Sinos, no Rio Grande do Sul, com a mobilização da sociedade local e dos técnicos da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler (FEPAM) para aumentar o controle e a fiscalização, sendo criado o Comitê do Rio dos Sinos por meio do Decreto Estadual nº 32.774/1988.

No estado de São Paulo foi promulgada a Lei nº 7.663/1991,⁶ que estabeleceu normas de orientação à Política de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em seu art. 22 que dispõe sobre a criação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e os Comitês de Bacias Hidrográficas- CBHs, que são órgãos colegiados, consultivos e deliberativos de nível estratégico. O Art. 26 trata da competência dos Comitês de Bacias Hidrográficas apresentando:

- “I- aprovar a proposta da bacia hidrográfica, para integrar o Plano Estadual de Recursos Hídricos e suas atualizações;
- II - aprovar a proposta de programas anuais e plurianuais de aplicação de recursos financeiros em serviços e obras de interesse para o gerenciamento dos recursos hídricos em particular os referidos no Artigo 4.º

⁶ Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1991/compilacao-lei-7663-30.12.1991.html>> Acesso em 01 de jul.2020.

desta Lei, quando relacionados com recursos hídricos;

III - aprovar a proposta do plano de utilização, conservação, proteção e recuperação dos recursos hídricos da unidade de gerenciamento de recursos hídricos, em especial o enquadramento dos corpos d'água em classes de uso preponderantes, com o apoio de audiências públicas divulgadas pela internet;

IV - vetado;

V - promover entendimento, cooperação e eventual conciliação entre os usuários dos recursos hídricos;

VI - promover estudos, divulgação e debates, dos programas prioritários de serviços e obras a serem realizados no interesse da coletividade;

VII - deliberar até o dia 30 de junho de cada ano sobre o relatório A Situação dos Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica.”

O plenário do comitê de bacia é a instância política e decisória exercendo funções deliberativas com representantes do estado, municípios e de entidades da sociedade civil sediadas e com atuação na bacia hidrográfica.

Para Gomes e Barbieri (2004) o estado detém uma visão macro dos processos relativos aos recursos hídricos; os municípios, uma visão circunscrita aos interesses locais e regionais; e as entidades da sociedade civil, uma visão pulverizada e fragmentada”, entretanto as decisões, por considerarem interesses das diversas partes envolvidas, são mais eficazes.

Vale destacar a participação dos Comitês de Bacia na formulação e deliberação sobre políticas de recursos hídricos, no âmbito nacional o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CERH) é órgão consultivo e deliberativo, é integrante da estrutura Regimental do Ministério do Desenvolvimento Regional⁷, e a instância máxima no SINGREH competindo analisar, deliberar, promover e articular no âmbito federal, como dispõe o art. 35 da lei nº 9.433/1997.

Da mesma forma, no âmbito Estadual de São Paulo temos o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) que é órgão consultivo e deliberativo

⁷ De acordo com o Decreto nº 10.000/2019

e a Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente⁸ além de órgãos gestores estaduais que são responsáveis pelo gerenciamento das bacias recebendo apoio técnico e a regulação do segmento.

No Estado de São Paulo, foco de abordagem neste artigo, é importante salientar que o Estado foi o precursor referente à implantação do novo modelo de gestão de água com a Lei nº 7.663 de 30/12/1991 que antecedeu a lei nacional. O modelo paulista configura-se pela divisão de todo território em 22 bacias (Lei 9.034, de 27/12/1994). Há três Agências de Bacia: a Fundação Agência das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá; a Fundação Agência da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê-FABHAT e a Fundação Agência da Bacia Hidrográfica do Rio Sorocaba e Médio Tietê. Na Figura 1 a seguir é apresentada a distribuição dos 22 Comitês de Bacias Hidrográficas do estado.

Figura 1. Divisão territorial dos Comitês de Bacias hidrográficas do Estado de São Paulo



Fonte: Rede das águas. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/269148024_ Acesso em 05 jul.2020.

O primeiro Comitê a ser implantado foi o Comitê de Bacia Hidrográfica dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – CBH-PCJ, criado pela lei nº

⁸ Decreto nº 64.132/2019, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente.

7.663, com efetiva instalação em 18 de novembro de 1993 tendo sido o primeiro Comitê de Bacia, do Estado de São Paulo⁹.

O comitê PCJ - Piracicaba-Capivari-Jundiaí, que surgiu devido à contaminação das águas por vinhoto e à transposição ao sistema Cantareira, sendo a segunda bacia em termos de disponibilidade hídrica, industrialização e poluição decorrente de efluentes domésticos e industriais lançados nos cursos d'água além da preocupante situação da exploração irregular da água subterrânea (CARVALHO, 2008, p. 121).

Importante salientar que um ponto de sustentabilidade dos comitês de São Paulo é o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO) que, cuja receita, entre outras, consiste no produto da cobrança pelo uso de recursos hídricos e na compensação financeira que o Estado receber em decorrência dos aproveitamentos hidroenergéticos em seu território (Lei nº 7.663/1991, art. 36, III).

Isso significa que, muito antes da instituição da cobrança pelo uso de recursos hídricos, o sistema de gestão paulista já tinha a sua sustentabilidade assegurada com os recursos da compensação financeira. Dessa forma, desde o início da implantação da Política Estadual de Recursos Hídricos, os comitês já podiam aprovar não apenas o plano de bacia hidrográfica, como também o Plano de Ações, para aplicação dos recursos do FEHIDRO.

De acordo com a Resolução nº 5/2000 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos em seu art. 1º dispõe que os Comitês de Bacias Hidrográficas serão instituídos e terão sua composição conforme disposto no art. 39 da Lei nº 9433/1997 que estabelece:

“Art. 39. Os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes:

I - da União;

II - dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação;

III - dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação;

IV - dos usuários das águas de sua área de atuação;

⁹ Disponível em <https://www.comitespcj.org.br/>. Acesso em 26 jul.2020.

V - das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.

§ 1º - O número de representantes de cada setor mencionado neste artigo, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros”.

O Estado de São Paulo não vem atendendo na totalidade as determinações de composição dos integrantes dos Comitês de Bacias Hidrográficas. De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo de 11 de junho de 2020, foi requerida a adequação do Estatuto do CBH-PCJ ao art. 39, § 1º, da Lei nº 9.433/1997, para que “ao menos metade do número total de membros na composição do referido comitê seja reservada a representantes da sociedade civil”, além disso o Estado e os Municípios não devem deter mais de 50% dos votos (BRASIL, TJSP, 2020)

Cada setor representado no comitê tem suas peculiaridades e interesses, mas que também possuem a responsabilidade de buscar o interesse comum, que é assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, nos termos da Lei nº 9.433/1997, art. 2º, I.

A atuação dos comitês de bacias tem apresentado bom desempenho, mas este resultado foi gerado em função do estímulo do Estado para incentivar a implantação dos comitês estaduais. A participação em todos os comitês de órgãos públicos, como o Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE e a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB, tem sido fundamental na implantação do sistema (CARVALHO, 2008, p. 116)

É fundamental que os diferentes interesses sobre o uso da água sejam discutidos, buscando um consenso, com transparência e em observância aos aspectos técnicos e a legislação. Desta forma, a governança torna-se um instrumento imprescindível para que a gestão da água tenha suas diretrizes compartilhadas assim como as responsabilidades.

4. GOVERNANÇA DA ÁGUA

O termo Governança ganhou destaque nos anos 90 principalmente por influência do Banco Mundial e do FMI como um processo para acompanhamento da gestão de problemas com a inclusão de novos atores (Gonçalves, 2011, p. 39).

Para a Comissão sobre Governança Global “No plano global, a governança foi vista primeiramente como um conjunto de relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não governamentais (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capital globais” (1996, p. 2).

Em 1994, a ONU, na Comissão sobre Governança Global redefiniu o conceito de governança “buscando o reconhecimento dos problemas comuns e as ações necessárias dos diferentes atores”. Esta colocação também é compartilhada por Rei e Gonçalves (2015) que indicam que as ações devem ser conjuntas envolvendo vários atores e baseada em alguns pilares como: um meio para produzir soluções dos problemas; exige a participação em todas as fases; serem baseadas na construção de consensos e exige a “construção e funcionamento de um arcabouço institucional”.

Segundo CASTRO (2007, p. 102) o conceito de Governança vai além das hierarquias estatais tradicionais pois visa conceitualizar formas de governo e regulamentação em evolução¹⁰

Com o crescimento dos processos produtivos e o forte desenvolvimento nas últimas décadas houve um grande aumento no consumo da água, para diferentes finalidades, e com os impactos das mudanças climáticas e o aumento dos níveis de poluição, a água potável tornou-se um bem com risco de forte redução de disponibilidade.

Para GRANZIERA, a água é indispensável à manutenção da vida e fundamental “para a estabilidade social e o desenvolvimento econômico”, deste modo “surge o entendimento da importância das normas ambientais” (2006, p. 44 e 45).

Nesse contexto, a governança torna-se um elemento fundamental para que a água seja tratada como um elemento essencial e tenha sua gestão voltada para os interesses da coletividade e sua manutenção, de acordo com o princípio 1 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:

“Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”.

Há um conjunto de princípios e normas jurídicas que disciplinam o domínio, uso, competências e gerenciamento das águas visando o planejamento dos usos, a preservação e principalmente a defesa dos efeitos danosos

¹⁰ “the concept of governance aims at conceptualizing evolving forms of government and regulation that transcend those based on traditional state hierarchies and market systems”

provocados por diferentes formas. Neste contexto surge a governança para lidar com questões complexas como está indicando a participação de diferentes atores para expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração dentro de um conjunto de interesses.

Entretanto, para que as ações possam ser efetivas é necessário compreender não apenas o processo de governança, mas em especial como se dá a governança da água a fim de se verificar os avanços ocorridos nesta temática.

A governança da água pode ter diferentes enfoques e sob este aspecto José Esteban Castro coloca que requer considerações cuidadosa e cita que:

”enquanto certas tradições entendem que a governança da água deve ser estruturada em torno dos princípios de que a água é um bem comum e que os serviços essenciais de água são um bem público que não pode ser governado pelo mercado, outras tradições defendem a visão totalmente oposta de que a água deve ser considerada como um recurso econômico, os serviços essenciais de água como um bem privado e que, em consequência, a governança dos serviços de água e água deve estar centrada nos princípios de mercado”¹¹ (CASTRO, 2007, p.98) Tradução das autoras

O autor também coloca que o entendimento de governança que predomina na literatura sobre políticas de águas está relacionado à cidadania ativa sendo um dos principais fatores de ação da sociedade civil (p. 104).

Considerando-se que a gestão dos recursos hídricos tem a bacia hidrográfica como unidade de referência a atuação nos comitês de bacias podem auxiliar a minimizar os conflitos hídricos se aplicados os aspectos da governança na sua atuação.

5. A GOVERNANÇA E OS COMITÊS DE BACIAS EM SP

O estudo elaborado por Larissa Trindade e Luiz Scheibe (2019) que discute as contribuições e limitações dos comitês de bacias na gestão integrada dos recursos hídricos demonstra que o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo apresentou destaque, visto que o sistema paulista disponibiliza o maior número de informações,

¹¹ “while certain traditions understand that water governance must be structured around the principles that water is a common good and that essential water services are a public good that cannot be governed through the market, other traditions defend the entirely opposed view that water must be considered as an economic resource, essential water services as a private good, and that in consequence the governance of water and water services must be centred on market principles”

demonstrando transparência e situando-se com melhores condições e uma atuação significativa.

Com base em Jacobi e Fracalanza (2006) a participação da sociedade civil nas políticas públicas tem aumentado porém ainda é limitada e as oportunidades de participação, como nos comitês de bacias hidrográficas, não são aproveitados como espaço para contribuir nas tomadas de decisões, tendo pouca participação da população nas audiências públicas até por falta de conhecimento para poderem contribuir efetivamente. Entretanto, essa possibilidade reforça a governança visto a integração de diferentes atores em um processo de desenvolvimento e atuação.

Por conseguinte, o gerenciamento nos comitês de bacias hidrográficas deve ocorrer de forma participativa e integrada no âmbito do desenvolvimento sustentável com os instrumentos de governança para garantir o manejo adequado dos recursos hídricos,

Considerando-se que nos Comitês de Bacias os arranjos políticos são fundamentais a governança deve ser aplicada para atingir determinados objetivos, como pode-se observar a conceituação da governança por CASTRO:

“Governança não é uma estratégia e não é um esquema ideal de interação entre atores idealizados. Nessa perspectiva, a governança é um processo político que envolve o exercício do poder político por atores políticos que buscam definir os fins e valores que devem informar o desenvolvimento social.”¹² (2007, p.106,107)
Tradução dos autores,

Assim, a implementação de políticas públicas baseadas na governança das águas tem um grande desafio que é de articular a gestão da água com as diferentes políticas setoriais. (JACOBI, SÁNCHEZ e FRACALANZA, 2015, p. 36)

Desta forma, a maior desafio para a gestão dos recursos hídricos no âmbito de São Paulo continua sendo a governança em bacias hidrográficas com domínios distintos, em que os representantes dos comitês criados em âmbito estadual necessitam de articulação com os demais comitês da bacia formada pelo rio de domínio da União. É o caso, por exemplo, do Rio Grande, compartilhado entre São Paulo e Minas Gerais, e das Bacias PCJ, também compartilhadas entre esses dois entes da federação.

Nesse sentido, a figura do Comitê de Integração, formado pelos representantes dos comitês dos afluentes, consiste em um exercício de governança

¹² “Governance, always in this perspective, is a political process involving the exercise of political power by political actors who seek to define the ends and values that must inform social development.”

mais focado na bacia hidrográfica, pois pressupõe que, no comitê federal, que atua sobre toda a bacia do rio de domínio da União, participam os representantes dos comitês dos afluentes. Esse modelo, todavia, não está implantado de forma consistente o país.

Trata-se de um grande desafio, à medida que o acordo sobre o Comitê de Integração também implica a necessidade de equilíbrio na ponderação dos interesses de cada um dos comitês afluentes com os interesses gerais da bacia hidrográfica.

CONCLUSÕES

A revisão sobre as leis e resoluções estaduais indicam que muito foi desenvolvido a partir da instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos com avanços na gestão das águas, e demonstrando que o esforço de vários atores propiciou a maior participação de setores da sociedade nas decisões.

O conflito pela água, ocasionado pelas desigualdades ao seu acesso e o uso indiscriminado, nem sempre é considerado nos processos de gestão, desta forma as abordagens de governança nem sempre consideram estas variáveis.

Nesse sentido, é importante entender a governança da água como um instrumento que pode atuar de forma neutra nos processos que em geral são eminentemente políticos.

Neste contexto, o comitê de bacias hidrográficas sendo a instância legal para a participação do governo e da sociedade civil, tem buscado o entendimento entre os usuários dos recursos hídricos.

O Estado de São Paulo foi um incentivador na implantação dos comitês estaduais e apresenta uma participação ativa. Como comentado, um dos desafios é a governança em bacias hidrográficas com domínios distintos necessitando uma melhor articulação entre diferentes entes da federação.

Por fim, as ações de governança nos comitês de bacia hidrográfica são fundamentais para uma eficaz gestão dos recursos hídricos e para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Muito ainda há que avançar, a participação da sociedade precisa ser mais ativa, mas o Estado de São Paulo tem buscado atender às demandas de todos os participantes possibilitando que as discussões ocorram em todas as instâncias.

REFERÊNCIAS

Agência Nacional de Águas (ANA). **O comitê de Bacia Hidrográfica: o que é e o que faz?** Cadernos de capacitação em recursos hídricos; v1. Brasília: SAG, 2011a. Disponível em < (<http://www2.ana.gov.br/Paginas/institucional/SobreaAna/planejamentoRH.aspx> > Acesso em 01 jul.2020.

BOHN, Noemia at all. **Governança da água subterrânea: um estudo de caso em Goiás, Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina.** XVIII Congresso Brasileiro de águas subterrâneas. Minas Gerais, 2014.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação nº 1000437-05.2018.8.26.0451.** Apelante Fazenda Pública do Estado de São Paulo e Comitê das Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá. Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Otávio Rocha. São Paulo; 2020.

CARVALHO, Yara M.C.; MORAES, Jener F. L.; MARTINS, Sonia S. **A legislação brasileira de recursos hídricos como instrumentalização à gestão compartilhada.** Revista Tecnologia & Inovação Agropecuária, 2008. Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20828_arquivo.pdf> Acesso em 04 jul.2020.

CASTRO, José Esteban. **Water governance in the twentieth-first century.** Revista Ambiente & Sociedade. Campinas v. X, n. 2 ,jul.-dez. 2007

CORTEZ, ATC., and ORTIGOZA, SAG., orgs. **Da produção ao consumo: impactos socioambientais no espaço urbano** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 146 p. ISBN 978-85-7983-007-5. Available from SciELO Books <http://books.scielo.org> Acesso em 15.05.2018

FARIAS, Valeria C. **Regime Internacional de Mudanças Climáticas: ações climáticas e paradiplomacia ambiental do Estado de São Paulo.** Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos. 2015.

GOMES, Jésus de L.; BARBIERI, José Carlos. **Gerenciamento de recursos hídricos no Brasil e no Estado de São Paulo: um novo modelo de política pública.** Caderno EBAPE.BR, vol. 2. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em < https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512004000300002> Acesso em 01 jul.2020.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de águas**: disciplina jurídica das águas doces/ M. Luiza Machado Granziera. - 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____, Maria Luiza Machado. **Agência Nacional de Águas**: ANA: comentários à Lei nº 9.984/00 e ao Decreto nº 3.692/00. São Paulo : Atlas, 2015.

IBGE. Santos. **Panorama**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/santos/panorama> Acesso em 15 mar. 2019.

JACOBI, Pedro R.; FRACALANZA, Ana Paula. **Comitês de bacias hidrográficas no Brasil**: desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, nº 11-12. Curitiba: Editora UFPR, 2006. Disponível em <https://revistas.ufpr.br/made/article/download/7816/5523> Acesso em 25 jul.2020

_____; SILVA-SÁNCHEZ, Solange S; FRACALANZA, Ana Paula. **Gobernanza del agua en la ciudad de São Paulo: actores sociales, degradación socioambiental Y acciones públicas innovadoras**. *America Latina Hoy*, Salamanca, v. 69, p. 35-51, 2015. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.14201/alh2015693551> > DOI: 10.14201/alh2015693551.

HANSEN, James. **Ice melt, sea level rise and superstorms: Evidence from paleoclimate data, climate modeling, and modern observations that 2 °C global warming could be dangerous**. *Atmospheric Chemistry and Physics*, 16(6), 3761-3812. Disponível em: <https://www.atmos-chem-phys.net/16/3761/2016/acp-16-3761-2016.pdf> Acesso em 15 jul.2020.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

TRINDADE, Larissa de L.; SCHEIBE, Luiz Fernando. **Gestão das águas**: limitações e contribuições na atuação dos comitês de bacias hidrográficas brasileiros. *Ambiente & Sociedade*, Vol. 22. São Paulo, 2019



AS ÁREAS CONTAMINADAS COMO UMA QUESTÃO DE ADAPTAÇÃO E RESILIÊNCIA: OPORTUNIDADE NO PLANO DE AÇÃO DA AGENDA 2030 NO ESTADO DE SÃO PAULO.

ANDREW R. DOS REIS¹

Resumo: O presente artigo tem como escopo abordar a questão das áreas contaminadas demonstrando que, no âmbito do Plano de ação do Estado de São Paulo, para a Agenda 2030, esta adversidade pode representar uma janela de oportunidade para o estado abarcar vários dilemas que se apresentam com a vida em sociedade, de forma multidisciplinar, transversal e conjunta, visando tornar as cidades e regiões mais resilientes e aptas a enfrentar as crises e instabilidades.

Palavras-chave: solo; contaminado; ODS; São; Paulo.

Abstract: This paper intends to address the brownfields topic in the State of São Paulo and demonstrate that it could mean a realistic opportunity to introduce this matter within the 2030 Agenda in the state plan of action, aiming to solve matters of different causes, with a multidisciplinary and cross-cut approach, willing to turn the cities and regions into resilient places.

Keywords: land; brownfields; SDG; São; Paulo.

INTRODUÇÃO

Ao mencionar a temática ambiental é comum que as pessoas se remetam a um paradigma aparentemente recente perante o percurso moderno da humanidade, contudo, esta concepção não tem um surgimento tão hodierno quanto se faz crer.

¹ Advogado, Bacharel em Direito pela Fundação Armando Alvares Penteado, 2018. Mestre em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Universidade Católica de Santos, 2021. Pós-graduando em Direito Imobiliário pela Fundação Getúlio Vargas. E-mail para contato: andrewreis@outlook.com.

As primeiras normativas ligadas ao ambiente desenvolveram-se em decorrência de questões meramente econômicas que afligiam a sociedade. É possível citar como exemplo as Ordenações Afonsinas e seguintes, versando sobre a falta de alimentos, furto de aves, corte de árvores frutíferas, chegando inclusive à proibição da caça com instrumentos capazes de afligir dor (WAINER, 1996).

A segunda geração de normativas tratou o tema sob uma ótica essencialmente utilitarista, agora sob a égide da saúde pública sanitaria. Exemplos são os canais do município de Santos, implantados pelo engenheiro sanitaria Saturnino de Brito, dividindo as águas pluviais e o esgoto (CARRIÇO, 2015).

A terceira geração teve seu desenvolvimento e evolução acelerados com a quebra do paradigma de que os recursos naturais seriam ilimitados. Foi a perspectiva de escasseamento que levou à reunião de líderes mundiais, pressão por parte da imprensa e manifestações da sociedade civil.

Os conceitos que começaram a se desenvolver influenciaram o nascimento das agências ambientais de comando e controle.

No Estado de São Paulo (ESP) a abordagem moderna ao ambiente se apresentou com o surgimento da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, no ano de 1968 (CETESB, 2018). Sua criação se deu em um momento de pleno desenvolvimento das bases do Direito Ambiental moderno, ainda mantendo um viés predominantemente sanitário. Posteriormente a recém-criada companhia ambiental também passou a fiscalizar o controle da poluição das águas e do ar. Neste período encontrou no ESP indústrias ineficientes e obsoletas, que tiveram origem na aceleração industrial propiciada inicialmente pelo capital do café no fim do XIX, com a predominância de indústrias sujas, altamente poluidoras e geradoras de rejeitos contaminados.

As ações da CETESB, entretanto, apresentavam atos quase que exclusivamente reativos e quando não, somente corretivos, visando somente a contenção da poluição.

Ressalta-se ainda que a gestão do solo não era prioridade, uma vez que os problemas ambientais relacionados ao ar e as águas eram mais aparentes, muito também pela limitação de conhecimento técnico e procedimentos. Persistindo por muitos anos a indicação de despejo de resíduos diretamente no solo, acreditando-se em um suposto poder “tampão e de autodepuração”, que seria suficiente para o isolamento dos contaminantes (SILVA, 2007).

Foi somente por volta da década de 80 que os órgãos ambientais passaram a contar com uma postura um pouco mais preventiva, incluindo em

suas normativas espécies de Avaliações de Impacto Ambiental (BRILHANTE, 1999).

No entanto a percepção da dinâmica das áreas contaminadas somente veio aportar após o pleno desenvolvimento das políticas públicas relacionadas à manutenção da poluição da água e do ar, como problemática já instalada e em plena ascensão, após décadas de deposição de rejeitos e outros contaminantes diretamente no solo (SANCHEZ, 2001).

Isto não se deu exclusivamente no Brasil, é possível citar casos emblemáticos ocorridos décadas antes, como: *Love Canal – Estados Unidos*, *Lekkerkerk – Holanda*, *Ville la Salle – Canadá* e os inúmeros casos de recuperação de áreas contaminadas na Alemanha em decorrência das guerras.

Neste sentido, aproveitando a efervescência do Direito Ambiental Internacional – DAI e a necessidade de buscar na cooperação internacional boas práticas para os novos e complexos problemas ambientais surgidos no fim da década de 1990, tendo como principal mecanismo o multilateralismo, procurou a CETESB o auxílio de outras agências ambientais mundiais, desenvolvendo a partir disso um programa de detecção, prevenção, tratamento e recuperação destas áreas no ESP, vindo inclusive a se tornar um dos 16 centros de referência da Organização das Nações Unidas – ONU para questões ambientais, atuando em estreita colaboração com os 184 países que integram esse organismo internacional.

Assim, em sendo considerada uma instituição com reconhecida expertise em diversas áreas do campo ambiental, a CETESB desenvolve uma série de atividades internacionais, como a promoção de assistência técnica por meio da capacitação e transferência de tecnologia, fortalecendo as capacidades técnicas, institucionais e legais a diversos países, com o objetivo de apoiá-los no cumprimento das obrigações emanadas de diversas agendas ambientais globais. Nesse contexto, também a Agenda 2030 da ONU repercute no trabalho a ser levado a cabo pela Agência Ambiental Paulista.

Desta forma este artigo visa configurar a oportunidade de o ESP apresentar uma abordagem mais objetiva em relação ao plano de ação da Agenda 2030 (AINT, 2018) e as áreas contaminadas, como forma de adaptação e resiliência, tão almejadas pela sociedade, frente às dificuldades sociais, ambientais e de saúde causadas pela dispersão de vários *sites contaminados* no estado.

Para tanto pretende desenvolver o tema com base em pesquisa bibliográfica, dividida em três capítulos.

A primeira parte deste artigo pretende expor o histórico das áreas contaminadas no ESP e assim apresentar uma breve caracterização da problemática, passando em seguida para a análise de ações de adaptação e de resiliência como meio de cumprimento desta agenda, e por fim apresentar a

oportunidade de uma tratativa multidisciplinar de gestão e ação para a Agenda 2030.

II - BREVE HISTÓRICO E CARACTERIZAÇÃO DAS ÁREAS CONTAMINADAS NO ESP

Os dados referentes às áreas contaminadas podem nos fazer crer que estas surgiram do dia para a noite, num processo acelerado de poucos meses. No entanto, sua origem remonta a um período histórico pouco lembrado nas oportunidades em que o tema é tratado.

Desta forma, para recompor a problemática, precisamos nos remeter ao séc. XIX, um momento marcado pela produção quase unicamente agrícola no Brasil, exercendo o ESP, em decorrência do seu clima favorável, sua disposição para a produção e exportação do café principalmente na região do vale do Paraíba, com um histórico de imensas margens de lucro aos seus produtores.

O panorama se alterou com a abolição da escravidão, transferindo-se grande parte da produção ao Oeste Paulista e intensificando-se o recrutamento de imigrantes para responder à crescente necessidade de força de trabalho. Nesta toada, surgiram novos centros de distribuição das commodities agrícolas, notadamente o porto de Santos.

A grande acumulação de riquezas e o aumento do mercado consumidor, representado pela massa de imigrantes que se estabelecia no estado, ofereceu uma conjuntura oportuna aos cafeicultores: o surgimento de um amplo mercado consumidor (TOLEDO, 2003).

Este fato em conjunto com a profissionalização que vinha sendo experimentada pelos cafeicultores, com a manutenção de gerentes, administradores e contadores, proporcionou uma nova oportunidade de negócio, as indústrias (CARDOSO, 1960).

Com as circunstâncias apontando em um caminho claro e a recente construção das ferrovias para elevar a eficiência do transporte do café (CANO, 75), passaram os proprietários a residir na capital do estado. Assim, criou-se um “sistema articulado”, caindo em desuso as “tropas de mulas ou carros de boi” até então comuns, assegurando a diminuição das distâncias (VÉRAS, 1994).

Consta que os trilhos cortavam regiões que eram desprezadas pelos mais abastados, pelo conseqüente barulho, sujeira e balburdia. A vista disso os terrenos baratos, próximos à mão de obra que residia nestes locais, influenciaram o traço industrial fortemente conectado às ferrovias, que

na cidade de São Paulo pertenciam à São Paulo Railway, num traçado que cortava a cidade de leste a oeste (TOLEDO, 2003).

O primeiro relatório oficial, que procurava apontar por completo todas as firmas industriais, data de 1895 e incluía apenas a capital do ESP, fazendo menção a 121 firmas que se utilizavam de energia mecânica, sendo destas pouco mais de cinquenta indústrias (DEAN, 1973).

Novo levantamento realizado em 1907 pelo Centro Industrial do Brasil demonstrou que a quantidade de fabricas havia crescido rapidamente, existiam 327 indústrias, empregando 24 mil operários, ressaltando-se ainda que o censo terminou incompleto e, portanto, não registrou todas as indústrias instaladas no ESP (FREDERICO, 2004).

Na década de 1940 os anos de guerra fizeram com que o Brasil fosse procurado para o fornecimento de produtos manufaturados, em geral têxteis, mas também de produtos da indústria de transformação, metalurgia e química, influenciando novamente o desenvolvimento da indústria (SUZIGAN, 1971).

Assim desdobrou-se a mancha fabril pelos bairros do Brás, Mooca, Belenzinho, Tatuapé, Cambuci, Pari, Bom Retiro e Barra Funda, evidenciando hoje regiões onde existem centenas de locais contaminados.

Com o aumento da demanda, falta de espaço para expansão e principalmente com o crescimento da pressão das populações instaladas nas cercanias das fábricas, iniciou-se um processo de transferência de endereços para as margens das rodovias recém-inauguradas.

Com este processo observou-se que os aspectos socioambientais, em regra, nunca foram prioridades para as empresas. Continuamente se confiou que o investimento em medidas protetivas, além de desnecessário, comprometeria a estratégia de negócio. Assim, a lógica da maximização do lucro no curto prazo, historicamente, fez com que se investisse somente os valores aptos a manter a existência do negócio, sem sua autodestruição, sejam os prejudicados os funcionários ou o próprio local físico, numa lógica do “menor custo” (FERRADOR et al, 2017).

Isto, cumulado com as exigências ambientais meramente contingenciais, reativas e meramente corretivas, gerou centenas de terrenos órfãos que foram abandonados sem nenhum processo de desinstalação, tornando-se rapidamente verdadeiros passivos ambientais.

Os fatores de contaminação, entretanto, só vieram ao conhecimento da agência ambiental e da sociedade após anos de abandono, o que certamente levou a um agravamento da situação, que se reverteu em riscos diretos à saúde da população.

Vale mencionar que os riscos proporcionados pelo ambiente contaminado, ao contrário dos riscos comumente referidos como a violência e a pobreza, aventam ameaças que não permitem sua delimitação social, temporal, nem mesmo espacial (LIMA, GRANZIERA, REI, 2018).

Há de se ressaltar ainda que o depósito destes materiais no solo não representou uma verdadeira novidade: por décadas foi regra a deposição despreocupada de rejeitos diretamente no solo.

Hoje dentre às áreas contaminadas conhecidas, além das com amplo histórico industrial, há uma elevada parcela representada pelos postos de combustíveis, demonstrando que a lição relacionada à contaminação não foi assimilada da melhor forma, urgindo por grandes avanços.

III - ADAPTAÇÃO E RESILIÊNCIA COMO FORMA DE ENFRENTAMENTO

O acelerado desenvolvimento da sociedade após as revoluções industriais transformou a vida do ser humano, incentivando o nascimento de um intenso ciclo de consumo. Esse fator propiciou mudanças na alimentação, no deslocamento e na habitação, levando a que grande parte da população mundial passasse a viver em locais relativamente concentrados, os conhecidos meios urbanos.

Este processo de alteração de comportamentos, no entanto, não trouxe somente benefícios, levou também à constituição de vulnerabilidades sociais, ambientais e habitacionais de grandes proporções, conduzindo a sociedade moderna à uma exposição de mais riscos, relacionados principalmente com o novo estilo de vida, cumulado com um estresse das relações ecossistêmicas, emergindo daí outros diversos efeitos colaterais a serem enfrentados pela sociedade, tendo como principal fator desestabilizador novas dinâmicas, algumas inesperadas, dos ecossistemas.

O enfrentamento deste quadro, segundo Gunderson (2000), dar-se-ia a depender da reação dos atores impactados, resumindo-se em três possibilidades centrais.

A primeira das hipóteses de reação dar-se-ia pela pura e simples inação dos afetados, que aguardariam para constatar se o sistema tem capacidade para voltar à estabilidade naturalmente; a consequência desta escolha seria a inevitável perda dos atributos almejados.

A seguinte hipótese de reação se constitui no manejo ativo do sistema afetado, numa busca constante pela retomada da estabilidade.

A última hipótese aventada pelo autor trata da assunção de que as mudanças são irreversíveis e, assim, ao invés de tentar recuperá-lo, seria prudente partir para uma estratégia de adaptação ao “novo normal”.

Neste sentido, poderia ser questionado se as legislações de comando e controle constituiriam uma resposta adequada a esses novos riscos, devido ao potencial de mitigação dos efeitos colaterais das ações humanas, na medida das suas intervenções corretivas. No entanto este tipo de normativa, pela sua forma de construção, procedimento e execução, foca unicamente na correção e contenção de condutas específicas, num controle de determinadas variáveis sendo, portanto, ineficiente numa perspectiva de análise sistemática como é a necessária para o enfrentamento de um panorama inédito.

Isto não significa que este modal de legislação deve ser abandonado, mas sim que a resposta urge pela inclusão de outros mecanismos e procedimentos, pois medidas isoladas e de mera correção não parecem ser efetivas. É possível falar em capacidade de resiliência com a execução de processos estruturados, apresentando diferentes escalas, fontes, participações e conhecimentos. Em outras palavras processos que sejam multidisciplinares, diversos e transversais focam, não em uma questão isolada, mas no enfrentamento de variáveis e possivelmente na consecução de objetivos.

Esse novo contexto de sustentabilidade, representado principalmente pela Agenda 2030, apresenta uma nova leitura à questão do solo, proporcionando à sociedade dois pontos focais: lidar com o que já está degradado e impedir que o processo de degradação continue ocorrendo em novos locais.

Isto dependeria principalmente da assunção como verdade da terceira hipótese aventada por Gunderson (2000), propiciando o regular aperfeiçoamento da gestão do solo, via manejo sustentável. Com essa medida poder-se-ia almejar a resiliência urbana e a qualidade de vida almejada por todos.

IV - UMA OPORTUNIDADE MULTIDISCIPLINAR DE GESTÃO E AÇÃO NO ÂMBITO ESTADUAL PARA A AGENDA 2030

É de notório conhecimento que o processo de crescimento das cidades, quando não fiscalizado e planejado intensivamente pelo poder público, tende a pressionar as áreas ao redor dos aglomerados urbanos, incentivando o espraiamento da população. Este fato, por si só, representa prejuízo ambiental à toda sociedade, elevando os níveis de riscos aos quais são expostas as populações, uma vez que os espaços ambientalmente preservados tendem a estar ao redor das áreas centrais dos municípios exercendo grande valor para a absorção das emissões e manutenção dos mananciais responsáveis

pelo fornecimento de água. Outras questões são relativas ao distanciamento cada vez maior dos centros, com conseqüente aumento do deslocamento; afastamento dos locais que concentram empregos; precarização das relações sociais de determinadas parcelas da sociedade; estabelecimento de moradias precárias; falta de áreas de lazer e cultura; inexistência de áreas verdes; necessidade de instalação de novas infraestruturas custosas e onerosas aos entes governamentais.

Ao mesmo tempo continuam em estado de abandono inúmeras localidades contaminadas, muitas vezes ainda não detectadas pelos órgãos governamentais, nos centros urbanos já consolidados, como é o caso de São Paulo, onde subsistem as duas problemáticas.

A permanência deste estado de desprezo, subestimando os riscos inerentes à sua existência, mantém as áreas contaminadas completamente expostas e intocadas, proporcionando uma elevação do risco ao qual a população é exposta, o que, no entanto, não é tangível e perceptível num primeiro momento.

Isto se dá pela convicção de que o solo apresenta uma espécie de estabilidade que proporcionaria uma segurança na contenção de eventuais riscos, uma vez que não conta com a rápida dissipação e espalhamento apresentados pelo ar e pela água, contudo, é incontroverso que os contaminantes podem se alastrar, formando plumas de contaminação, não ficando contidos no local físico onde foram depositados ou derramados. Essa evolução das implicações da poluição do solo pode acarretar a consecutiva contaminação da população residente nas proximidades, dos solos adjacentes e, por fim, dos lençóis freáticos, ampliando a magnitude do problema.

A análise superficial deste quadro, no entanto, não corrobora automaticamente a possibilidade de uma ação multidisciplinar e conjunta, o que leva os gestores públicos a uma leitura incompleta e incongruente.

É necessário que, para o enfrentamento dos crescentes riscos aos quais a sociedade moderna está exposta, se faça uma leitura adequada do panorama, afinal é “inocente” acreditar que os malefícios causados pela degradação ambiental são localizados.

No caso do ESP essa questão é tratada com uma das mais robustas legislações do país, no entanto, de forma acessória, considerando apenas as variáveis diretamente envolvidas na questão, fugindo a análise estadual da conexão com outros diversos distúrbios ambientais e sociais, inexistindo uma visão mais ampla e inclusiva, do todo. Essa espécie de leitura gera uma tratativa que não enxerga e não trabalha com a transversalidade ao qual o tema poderia estar vinculado.

Isto é comprovado pela singela menção às áreas contaminadas no Plano de Ação da Agenda 2030² (AINT, 2018), levando em conta que dentre os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável – ODS, estão a saúde e o bem-estar – ODS3, água potável e saneamento – ODS6, redução das desigualdades – ODS10, cidades e comunidades sustentáveis – ODS11, todas conjunturas que podem ser diretamente afetadas pela falta de perspectiva no manejo das áreas contaminadas.

Ressaltando-se ainda que a divisão dos objetivos é meramente pedagógica, assim como a divisão dos ecossistemas, dos problemas e de suas consequências, o que também faz crer que a resposta deve levar em conta todo o horizonte.

Entretanto o referido plano de ação produzido pela Assessoria Institucional e internacional de 2018 e o primeiro relatório de acompanhamento dos ODS do ESP (SEADE, 2019), não apresentam qualquer proposta concreta para o tema, além das funções já exercidas pela CETESB a no mínimo 10 anos, tergiversando inclusive *cases* que poderiam ser levados em conta, como é o caso da praça Victor Civita³.

Outro meio existente para a concretização da dinâmica das áreas contaminadas é o Programa Município Verde Azul – PMVA, criado em 2007 pelo ESP, que visa incentivar o planejamento de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável via realização de parcerias entre a Subsecretaria do Meio Ambiente – SMA, quadros administrativos e Conselhos Municipais, organizações não governamentais, Câmaras de vereadores, membros epistemológicos e Comitês de Bacias Hidrográficas.

Nele os municípios são estimulados a planejar e desenvolver projetos em conjunto, com base nas diretrizes do programa, comprovando ao fim do período convencionado as atividades desenvolvidas.

Os critérios de avaliação do PMVA, atualizados pela última vez em 2018 (SMA), preveem na diretiva 7 – uso do solo (US), apenas duas situações onde estão previstas as áreas contaminadas: a US3 (ação relacionada às áreas municipais contaminadas ou com risco de contaminação) e a US8 (mapeamento relativo às áreas de contaminação do solo e outros).

² O Plano apenas lista as ações que já são realizadas e direcionadas às áreas contaminadas, não há uma proposta de uma nova forma ou eventualmente de um conjunto de ações objetivas e transversais direcionadas ao tema.

³ Entre 1949 e 1989 funcionou no bairro de Pinheiros, município de São Paulo, um incinerador de lixo majoritariamente hospitalar, após sua desativação cooperativas de reciclagem tomaram seu lugar, expondo o solo de forma prolongada a todo tipo de resíduo, além disso foi constatado que no período em que funcionava como incinerador as cinzas eram enterradas no local. Estudos realizados pela CETESB apontaram para contaminação do solo por chumbo, arsênico, níquel, zinco, cobre, cádmio e bário. Nas paredes das chaminés dioxinas e furanos (PREFEITURA, 2007). A área foi convertida na praça Victor Civita numa parceria com os mais diversos atores privados e públicos, bem como a sociedade civil (CETESB, 2007; FOLHA, 2008; VIVADECOR, 2019).

Aparenta ser pouco perto do potencial de exploração de possibilidades, transversalidade e multidisciplinariedade, como visto no caso da praça Victor Civita.

Este inclusive não é tema desconhecido do ESP⁴. Em painel organizado pela rede de governos subnacionais nrg4SD (atual Regions4) e o Programa Ambiental Cooperativo do Sul da Ásia - SACEP, no ano de 2018, que discutiu a importância da integração dos temas de adaptação aos impactos das mudanças climáticas e a Agenda 2030, foram comentados exemplos práticos de governança multinível.

CONCLUSÕES

A gestão do solo historicamente é relegada ao segundo plano, não só no Brasil, como em diversas partes do mundo. Questões como habitação e contaminação passam despercebidas até sua consolidação em grandes e complexos problemas, com remediação altamente custosa.

No ESP, mais uma vez, é possível perceber que a política pública não abarca a gestão do solo contaminado como parte de um todo, nem como uma das prioridades, nem sob o aspecto da transversalidade.

O Plano de Ação apresentado pelo estado para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no ano de 2018 não menciona nenhuma ação específica que relacione as áreas contaminadas além das ações já realizadas no âmbito da CETESB a no mínimo 10 anos.

O PMVA que ostenta uma incrível capacidade de tratar enfaticamente a problemática no tocante às áreas contaminadas, em sendo um programa de incentivo à melhora das condições ambientais por meio da governança a ser realizada entre os atores multiníveis e multissetoriais, de forma transversal, não tem seu potencial intensificado. Ao que parece o Governo não utiliza o canal apresentado pelo programa da forma como poderia, com a finalidade de atingir de forma indireta as áreas contaminadas. Também não tem suas diretrizes atualizadas desde março de 2018.

O primeiro relatório de acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do ESP (SEADE, 2019) não deu a devida importância à questão da recuperação das áreas contaminadas, uma vez que o tema não foi objetivamente tratado, estando incluído apenas de forma generalista na frente de controle da poluição dos solos.

⁴ A participação do estado se deu com a presença da Assessora Internacional da Secretaria de Meio Ambiente do ESP que ressaltou a criação de um Comitê de Integração do SMA com a finalidade de agregar os temas de mudanças climáticas, ODS e biodiversidade a partir de cenários de longo prazo. Segundo ela o exemplo prático de governança de múltiplos atores do estado seria composto pelo Programa Nascentes, nele estariam em prática soluções estruturais e naturais, propiciadas via integração dos atores e execução de parcerias (SMA, 2018).

Vale ressaltar que o ESP apresenta capacidade plena para auxiliar e fomentar a ação dos diversos atores por meio da governança já exercida habitualmente, como no exemplo do Comitê de Integração e do Programa Nascentes.

Portanto é fundamental a inserção do tema das áreas contaminadas na pauta do dia pelo ESP, tratando e propondo ações de forma objetiva, a fim de resolver não só este entrave no Sistema Ambiental Paulista, mas outros tantos, em ações coordenadas e conjuntas entre os mais diversos atores, como já foi experimentado.

REFERÊNCIAS

AINT, Assessoria Institucional e internacional. *Agenda 2030: Plano de Ação para Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Sistema Ambiental Paulista 2018-2019*. São Paulo, 2018. Disponível em <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/2018/12/balanco-gestao-2015-2018/plano-de-acao-gt-ods-sma-06_11_18_03jan/>. Acesso em 18 jun. 2020.

BRILHANTE, O.M. *Gestão e avaliação da poluição, impacto e risco na saúde ambiental*. In BRILHANTE, O.M. *Gestão e avaliação de risco em saúde ambiental*. Rio de Janeiro: editora FIOCRUZ, 1999. Disponível em <<http://www.creasp.org.br/biblioteca/wp-content/uploads/2013/03/GEST%C3%83O-E-AVALIA%C3%87%C3%83O-DE-RISCO-EM-SA%C3%9ADE-AMBIENTAL-FIOCRUZ.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2020.

CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. Unicamp. São Paulo, 1975. Disponível em <<http://repositorio.unicamp.br/jsui/handle/REPOSIP/280428>>. Acesso em 18 jun. 2020.

CARDOSO, Fernando Henrique. *O café e a industrialização da cidade de São Paulo*. Revista de História, v.20, n. 42. São Paulo, 1960. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/119977>>. Acesso em 18 jun. 2020.

CARRIÇO, José Marques. *O Plano de Saneamento de Saturnino de Brito para Santos: construção e crise da cidade moderna*. Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo. Instituto de arquitetura e urbanismo – USP. São Paulo, 2015. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/risco/article/download/124537/121037/>>. Acesso em 18 jun. 2020.

CETESB, Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. *A criação de uma praça, a inauguração de um busto e o lançamento de selo dos Correios marcam os 100 anos de nascimento do fundador da Abril*. São Paulo, 2007. Disponível em <https://www.cetesb.sp.gov.br/noticentro/2007/02/09_centenario.pdf>. Acesso em 18 jun. 2020.

CETESB, Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. *CETESB 50 anos de história e estórias*. São Paulo, 2018. Disponível em <https://ado-beindd.com/view/publications/1305bc27-46ce-408a-8416-d9ff9c05efe1/y03q/publication-web-resources/pdf/Cetesb50anos_NOVO.pdf>. Acesso em 18 jun. 2020.

CETESB, Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. *Histórico*. Disponível em <<https://cetesb.sp.gov.br/historico/>>. Acesso em 18 jun. 2020.

DEAN, Warren. *A industrialização de São Paulo: 1880-1945*. Tradução de Octavio Mendes Cajado- Difusão Europeia do Livro. Coleção corpo e alma do Brasil, vol. 33. São Paulo, 1971.

FERRADOR, A.L.; RIBEIRO, A. P.; DONATELLI FILHO, H. E. R. A. L. D. O.; QUARESMA, C.C. *Áreas contaminadas: Um estudo em antigo bairro industrial da Cidade de São Paulo*. Anais do VI Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade (VI SINGEP) – São Paulo, 2017.

FOLHA, Folha de São Paulo. *Pinheiros ganha praça em terreno que ficou 20 anos sem uso público*. São Paulo, 2008. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0411200809.htm>>. Acesso em 18 jun. 2020.

FREDERICO, Joana Marques Beltrão. *A indústria têxtil brasileira em 1907*. PUCRIO. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em <http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Joana_Marques_Beltrao_Frederico.pdf>. Acesso em 18 de jun. 2020.

GUNDERSON, Lance. H. *Ecological Resilience – In theory and Application*. Annu. Ver. Ecol. Syst. 2000. Disponível em <<https://www.annual-reviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.ecolsys.31.1.425>>. Acesso em 18 jun. 2020.

LIMA, Maria Isabel Leite Silva de; GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI, Fernando. *Sociedade de risco e áreas contaminadas: contexto normativo em São Paulo a partir do caso Barão de Mauá*. Revista de Direito Ambiental, v. 90, p. 349-372, 2018.

PREFEITURA, de São Paulo. *Área contaminada vai virar praça em Pinheiros*. São Paulo, 2007. Disponível em <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=129511>>. Acesso em 18 jun. 2020.

SANCHEZ, Luis Enrique. *Desengenharia. O passivo ambiental na desativação de empreendimentos industriais*. Edusp/Fapesp. São Paulo, 2001.

SEADE, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. *1º Relatório de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do Estado de São Paulo*. São Paulo, 2019. Disponível em <<https://www.seade.gov.br/relatorio-analisa-os-ods-do-estado-de-sao-paulo/>>. Acesso em 18 jun. 2020.

SILVA, Renan Finamore Gomes da. *Gestão de Áreas Contaminadas e Conflitos Ambientais: o caso da Cidade dos Meninos*. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em <http://www.ppe.ufrj.br/images/publica%C3%A7%C3%B5es/mestrado/Renan_Finamore_Gomes_da_Silva.pdf>. Acesso em 18 jun. 2020.

SMA, Secretaria de Estado do Meio Ambiente. *Critérios PMVA 2018*. São Paulo, 2018. Disponível em <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/verdeazuldigital/criterios/>>. Acesso em 18 jun. 2020.

SMA, Secretaria de Estado do Meio Ambiente. *Integrando adaptação e ODS: o potencial da governança entre os três níveis de governo*. São Paulo, 2018. Disponível em <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/2018/12/integrando-adaptacao-e-ods-o-potencial-da-governanca-entre-os-tres-niveis-de-governo/>>. Acesso em 18 jun. 2020.

SUZIGAN, Wilson. *A industrialização de São Paulo: 1930-1945*. Rio de Janeiro, 1971. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/51/6215>>. Acesso em 18 jun. 2020.

TOLEDO, Roberto Pompeu de. *A capital da vertigem – uma história de São Paulo de 1900 a 1954*. Objetiva, 1ª ed. Rio de Janeiro, 2015.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. *Cortiços no Brás: velhas e novas formas de habitação popular na São Paulo industrial*. *Análise Social*, v. 127. Lisboa, 1994. Disponível em <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377243L0wKS5ni5Kg92VT1.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2020.

VIVADECORA. *De área contaminada à exemplo de sustentabilidade: conheça o projeto da Praça Victor Civita*. Disponível em <<https://www.vi->

vadecora.com.br/pro/arquitetura/praca-victor-civita/>. Acesso em 18 jun. 2020.



COMPENSAÇÃO E RETRIBUIÇÃO NO EIV-RIVA

EDSON RICARDO SALEME¹
ALVARO MICCHELUCCI²

Resumo: O presente trabalho objetiva analisar a amplitude da aplicação do estudo de impacto de vizinhança para fins de adoção de medidas compensatórias e retributivas em decorrência da efetivação de empreendimentos urbanos, particularmente quanto à possibilidade de sua utilização como instrumento concretizador do desenvolvimento sustentável das cidades. Desde a publicação do Estatuto da Cidade em 10 de julho de 2001, muito se tem debatido sobre a aplicação de medidas compensatórias e mitigatórias das alterações no ambiente urbano geradas pelos empreendimentos em meio urbano, porém há poucos estudos e, tampouco, aplicação de medidas retributivas pela utilização do espaço urbano em proporção tal que reste por alterar a paisagem urbana e o modo de vida de determinada localidade. O poder público municipal aplica – por vezes inclusive de forma excessiva, não se negue – medidas compensatórias e mitigatórias dos efeitos urbanos gerados por determinado empreendimento, porém não há uma cobrança pela utilização do meio ambiente urbano em proporção superior aos demais empreendimentos consolidados na localidade, posto que mencionado utilização opera, por vezes, alteração das próprias características sociais, arquitetônicas e da paisagem urbana em benefício do empreendedor, fato que resulta em maior valia do empreendimento, porém acarreta a desvalorização dos demais imóveis. Assim, o presente estudo trará argumentos para analisar a possibilidade da cobrança da retribuição decorrente do empreendimento com base no princípio do usuário-pagador, bem como sugestões de metodologia para a sua aferição e formalidades necessárias para a sua efetivação.

Palavras-Chave: Estudo de impacto de vizinhança; usuários-pagador; usuário-poluidor; medidas de compensação, mitigação e retribuição.

¹ Pós-doutor pela UFSC, Doutor em Direito do Estado pela USP, Consultor do IBAMA, Professor do Curso em pós-graduação stricto sensu em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos. Coordenador dos Cursos de Direito Ambiental e Urbanístico. E-mail: ricasal@unisantos.br

² Alvaro Michelucci. Procurador Federal. Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos.

Abstract: This paper intends to analyze the scale application of the neighbourhood impact study by means of the adoption of compensation and retributive actions as a result of urban plants, particularly as a possibility of its use as a concrete instrument of sustainable development of the cities. Since the publication of the cities law in 10 July 2010, a lot has been debated concerning the application of compensatory and mitigatory measures to the urban environment changes originated by the enterprise in urban zone, however, there are just a few application and studies, neither retributive measures for using the urban space in such a proportion that significantly change the urban environment and the way of live of a determined place. The municipal entity applies – sometimes with excessive force, it can not be denied - compensatory and mitigatory measures of the urban effects caused by an urban enterprise, however there is no tax charge by the over exploration of the urban environment in a higher proportion than other constructions in the same place, though this kind of exploration sometimes creates changes on the social, architectural and urban landscape characteristics of the place in benefit of the entrepreneur, this fact results in a valuation of the enterprise, but in the other hand in the devaluation of the other property around. In this way, this paper will present arguments to analyze the possibility of charging for the retribution of the use of the urban space based on the principle of the *payer-user*, as well as suggestions of the measurement methodology and the necessary formalities to its concretization.

Keywords: Neighborhood impact study; payer-user; polluter-user; compensation, mitigation and retribution measures.

INTRODUÇÃO

É inerente aos processos produtivos dos mais variados segmentos, bem como dos produtos deles decorrentes, a ocorrência de reflexos de ordem ambiental e social. São as denominadas externalidades inerentes à atividade econômica que impactam tanto no meio ambiente como no desenvolvimento social.

Realizando uma leitura ampla das atividades econômicas e dos produtos que delas resultam, pode se verificar que as externalidades possuem consequências positivas e negativas ao meio ambiente e ao desenvolvimento social.

A quantificação dos reflexos ambientais positivos e negativos deverá ser aferida durante o procedimento administrativo de licenciamento ambiental, obrigatório para as atividades potencialmente poluidoras ou que possam

causar degradação ambiental, e do estudo de impacto de vizinhança, nas hipóteses de empreendimentos em meio urbano.

O presente estudo objetiva analisar os institutos das medidas compensatórias, mitigatórias e retributivas no curso do estudo de impacto de vizinhança, bem como a utilização deste como instrumento adequado para a sua aplicação.

Como será analisado, mostra-se necessária à distinção de dois aspectos decorrentes dos efeitos ambientais da implementação de determinado empreendimento em área urbana.

O primeiro, amplamente tratado pelas normas ambientais, trata da mitigação e compensação ambiental decorrente de alterações no meio ambiente urbano geradas em decorrência da realização de determinado empreendimento.

Mas tais providências não se mostram suficientes, posto que não parece razoável que, a par da mitigação do impacto gerado pela obra e a compensação ambiental decorrentes da alteração do meio ambiente, o empreendedor aufera do benefício da sua utilização sem a devida retribuição pelo seu uso em maior escala.

Através da utilização do método hipotético-dedutivo, o presente estudo objetiva avaliar os instrumentos da política urbana possíveis de serem aplicados frente aos impactos ambientais dos empreendimentos em meio urbano e a obrigatoriedade do poder público, no curso do estudo de impacto de vizinhança, determinar as medidas de mitigação e compensação decorrente das externalidades negativas do empreendimento, bem como a retribuição pela alteração urbanística decorrente da sua implementação como forma de pagamento pelo uso do meio ambiente em escala superior a verificada para a região e sugestões de metodologia para a sua aplicação.

1. A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL E A RETRIBUIÇÃO AMBIENTAL

A ampliação do conceito de meio ambiente, o qual didaticamente pode ser dividido em natural, cultural, artificial e do trabalho, implica que as atividades econômicas, com maior ou menor intensidade, produzirão reflexos sobre todos os habitantes de determinada comunidade e, quiçá, de todo o planeta³.

³ Decorre do princípio da ubiquidade em matéria ambiental, o qual, segundo o professor Celso Antônio Pacheco Fiorillo, “[...] vem evidenciar que o objeto de proteção do meio ambiente, localizado no epicentro dos direitos humanos, deve ser levado em consideração toda vez que uma política, atuação, legislação sobre qualquer tema, atividade, obra etc. tiver que ser criada e desenvolvida.”

Os reflexos das atividades serão, assim, percebidos por pessoas que não participam do processo produtivo e, muito menos, participam da tomada de decisões sobre a sua realização, ocasionando as denominadas externalidades, ou seja, reflexos decorrentes da efetivação de determinado empreendimento na sociedade e no meio ambiente.

Consoante ensina Marcelo Abelha (2018), *externalidade é o nome que se dá a um desvio de mercado*, posto que o exercício de determinada atividade produzirá resultados não dimensionados pelo empreendedor quando da sua idealização, restando que determinados custos do processo produtivo serão suportados por toda a coletividade, enquanto os lucros permanecerão na totalidade com o empreendedor.

Abordando o tema, Cristiane Derani (2008) expõe que:

[...] durante o processo produtivo, além do produto a ser comercializado, são produzidas 'externalidades negativas'. São chamadas externalidades porque, embora resultantes da produção, são recebidas pela coletividade, ao contrário do lucro, que é recebido pelo produtor privado. Daí a expressão 'privatização de lucros e socialização de perdas', quando identificadas as externalidades negativas. Com a aplicação do princípio do poluidor-pagador, procura-se corrigir este custo adicionado à sociedade, impondo-se sua internalização. Por isto, este princípio também é conhecido como o princípio da responsabilidade (Verantwortungsprinzip).

Dessa feita, o sistema preza pela internalização dos custos como decorrência da aplicação do princípio do poluidor-pagador, ou seja, como os lucros serão obtidos pelo empreendedor, nada mais correto que os custos do processo produtivo sejam também pelos mesmos suportados, sendo considerado o conceito de custos no seu sentido amplo, de forma a abranger todas as consequências do empreendimento.

A leitura dos custos do empreendimento deve possuir o espectro mais amplo possível, compreendendo não apenas os custos diretos dos processos produtivos e os decorrentes da necessária mitigação dos efeitos nocivos e da compensação ambiental por danos gerados, mas também, e tão importante quanto, os custos decorrentes do uso em maior escala dos recursos ambientais.

(Curso de Direito Ambiental Brasileiro. Editora Saraiva, 2016. Livro Digital).

A Lei nº 6.938/81, em seu artigo 4º, inciso VII⁴, prevê expressamente a existência de dois princípios distintos a serem observados na condução das políticas ambientais, quais sejam, os princípios do poluidor-pagador e o do usuário-pagador.

O princípio do poluidor-pagador se encontra devidamente sedimentado no ordenamento jurídico e ganhou patamar constitucional através do artigo 225, parágrafo 3º da Constituição Federal, o qual dispõe que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

O princípio do poluidor-pagador na ordem urbanística se caracteriza pela imposição de medidas compensatórias e mitigatórias que são geradas por determinado empreendimento no meio ambiente urbano.

Imprescindível na análise dos empreendimentos urbanos, ainda, o estudo das alterações da paisagem urbana e afetação do patrimônio natural e cultural gerada pelo empreendimento, questões previstas no artigo 37 do Estatuto das Cidades.

Todo empreendimento gera a alteração da paisagem urbana e cabe ao poder público municipal verificar se as alterações provocadas estão em harmonia com a função social da propriedade e as diretrizes determinadas no plano diretor e demais normas municipais pertinentes.

Todavia, a alteração da paisagem urbana pode impactar de forma excessiva determinada localidade, apesar de observadas as normas urbanísticas pertinentes, decorrendo tal fato do uso em maior escala do espaço urbano com fins econômicos.

Nessas hipóteses, não há qualquer vício no empreendimento. A função social da propriedade foi atendida⁵, bem como as externalidades decorrentes do aumento do fluxo de veículos e demais serviços públicos que se façam necessários serão compensados pelo empreendedor.

Porém, cabível a retribuição à coletividade pela alteração urbanística promovida pelo empreendimento, posto que alterada a disposição do meio ambiente urbano da região em escala significativa, sendo cabível o dever de retribuição pelo uso do bem comum.

A alteração da paisagem urbana, tráfego de veículos, ventilação e iluminação, dentre outros, somada a mais valia do empreendimento em detrimento dos demais imóveis, ainda que ausente qualquer dano ambiental,

⁴ Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará: VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

⁵ Nos termos do artigo 182, § 2º da Constituição Federal.

deve ser retribuído em razão da utilização do meio-ambiente⁶ em escala mais elevada que as demais propriedades com fundamento no princípio do usuário-pagador.

A possibilidade de cobrança da retribuição em questão encontra fundamento no princípio do usuário-pagador, consoante mencionado, bem como no artigo 2º, inciso IV do Estatuto da Cidade⁷ que dispõe que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana mediante planejamento do desenvolvimento das cidades de modo a evitar e corrigir distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

O mecanismo da retribuição seria o instrumento adequado a corrigir a distorção gerada pelo uso da propriedade urbana em maior escala que a média verificada na localidade, a qual pode ser aferida através do binômio externalidades geradas e a maior valia do empreendimento em decorrência do uso da propriedade.

Édis Milaré (2018) afirma com propriedade quanto ao princípio do usuário-pagador que:

Funda-se esse princípio no fato de os bens ambientais – particularmente os recursos naturais – constituírem patrimônio da coletividade, mesmo que, em alguns casos, possa incidir sobre eles um justo título de propriedade privada. Sabemos, outrossim, que recursos essenciais, de natureza global – como a água, ar e o solo – não podem ser “apropriados” a bel talante.

[...]

Com ou sem tarifas e taxas, os usuários de recursos naturais arcam com custos, ou seja, pagam sempre pelo uso direto desses recursos ou pelos serviços destinados a garantir a qualidade ambiental e o equilíbrio ecológico.

[...]

⁶ Sendo o meio ambiente urbano bem de uso comum do povo, o empreendedor que o utiliza em maior escala ou de forma a alterar a sua fruição pela coletividade deve ressarcir pelo seu uso, concretizando o princípio do usuário-pagador.

⁷ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

É importantíssimo criar uma mentalidade objetiva a respeito deste princípio do usuário-pagador, porquanto o uso dos elementos naturais e o usufruto do patrimônio ambiental (nacional, estadual ou municipal) podem afetar o interesse social maior, que é o grande referencial do bem trazido para o uso dos interessados. Seria supérfluo dizer que, em caso de uso de bens ambientais para fins econômicos geradores de lucro para empreendedores privados, o pagamento não é apenas justo, é necessário e impositivo.

O artigo 29 do Estatuto da Cidade dispõe de forma expressa sobre a aplicação do princípio do usuário-pagador nas hipóteses de outorga onerosa do direito de construir ao dispor que “o plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”.

Dessa feita, pode se concluir que o princípio do usuário-pagador possui disposição expressa no artigo 29 do Estatuto da Cidade - instrumento de outorga onerosa do direito de construir -, bem como está implícito no mesmo diploma como decorrência da utilização do meio urbano em maior escala que a verificada na localidade.

Vale salientar, são duas hipóteses distintas de aplicação, posto que a outorga onerosa se aplica para o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico do terreno previsto em lei municipal. Por seu turno, a retribuição decorrente da utilização em maior escala ocorre ainda que a construção observe o coeficiente de aproveitamento básico adotado, porém, em razão de suas particularidades, altere substancialmente o meio urbano da localidade.

1.1 Exercício Regular do Direito de Construir e Retribuição pelo uso em maior Escala do Meio Ambiente Urbano

Merece análise o fato da aplicação do princípio do usuário-pagador determinando a cobrança de determinado valor pelo uso em maior escala do meio ambiente urbano gerar aparente incompatibilidade com o exercício regular do direito de construir, posto que o empreendimento observa as normas de edificação para a localidade.

Quanto ao exercício do direito de construir, afirma Tércio Sampaio Ferraz Junior (2018):

Na verdade, quanto à construção jurídica, o direito brasileiro, na linha do direito romano, ao admitir que

o proprietário possa construir em seu terreno o que lhe aprouver, salvo o direito de vizinhança e os regulamentos administrativos, cria uma responsabilidade independente de culpa.⁵ Nesses termos, o proprietário é responsável pelo que venha a construir em relação estritamente objetiva: cumprimento dos regulamentos administrativos, responsabilidade que não se confunde com o cumprimento dos direitos inerentes à função social da propriedade (ambiental, de vizinhança etc.).

Em determinadas hipóteses, o exercício regular do direito de construir se confronta com princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade, posto que determinada arquitetura pretendida pelo empreendedor pode afetar o meio ambiente urbano nos seus mais variados matizes, gerando, por exemplo, poluição visual excessiva, óbice a adequada iluminação e ventilação da localidade, alteração da paisagem característica, dentre outros fatores que atentam contra o interesse social de forma reflexa.

Na espécie, não há a geração de tráfego ou aumento de demanda por equipamentos urbanos e comunitários ou outros fatores que impliquem na adoção de medidas compensatórias e mitigatórias, mas sim impactos indiretos que atentam contra o meio ambiente urbano, tais como, a título de exemplo, sombreamento de áreas comuns e particulares dentre outros aspectos que afetam a harmonia que deve prevalecer na ocupação do solo urbano.

Pode se imaginar o exemplo de uma construtora que adquire uma série de terrenos defronte ao mar, no qual pretende edificar um condomínio vertical. Para tanto, ainda que observe o número de andares máximos permitidos para o empreendimento, o condomínio possuirá uma extensão horizontal que pela sua arquitetura provoca diversas externalidades tal como acima exemplificadas, porém não geradoras de degradação ambiental que justifique a não concessão da licença de construir – ato vinculado.

Não há limitação na legislação quanto à extensão horizontal da edificação, estando a construção dentro dos limites permitidos para a concessão da licença, porém resta caracterizada a **utilização em maior escala do meio ambiente urbano, a qual resulta aferida da análise do binômio externalidades geradas e o benefício econômico auferido como decorrência.**

As externalidades geradas pela arquitetura do empreendimento decorrem do fato da edificação possuir características que destoam das edificações da localidade e alteraram de forma significativa a paisagem urbana antes presente, o número de moradores da localidade, a ventilação e a iluminação, dentre outros fatores.

O maior benefício econômico do empreendimento decorre das suas características particulares, as quais resultam, como no exemplo citado, de uma vista privilegiada que possuirão os imóveis, localização e ocupação do terreno.

Nesses termos, possível que a legislação municipal determine hipóteses e requisitos a serem aferidos para a cobrança pela utilização em maior escala do meio urbano com base no princípio do usuário-pagador e no artigo 2º, inciso IV do Estatuto da Cidade, como forma de retribuir a distorção gerada na ordem urbana.

A providência se mostra salutar para cidades cujo adensamento populacional e geografia estimulam uma desenfreada exploração imobiliária, a qual gera avassaladora alteração no meio ambiente urbano nem sempre observando o equilíbrio ambiental e aos interesses da população já residente na localidade.

1.2- Objetos de Análise no Estudo de Impacto de Vizinhança

O instrumento no qual se verificam as externalidades positivas e negativas decorrentes do empreendimento é o estudo do impacto de vizinhança.

Vladimir de Passos Freitas (2016), citando Marcelo Buzaglo Dantas, menciona “que há de se atentar para o fato de que o EIV é uma espécie do gênero EIA, este último instituído pela Constituição da República (art. 225, § 1.º, IV, já referido)[...]”.

Conforme ensina Fabiano Melo Gonçalves Oliveira (2017) sobre licenciamento ambiental:

Caso a atividade, obra ou empreendimento for potencialmente causador de significativa degradação ao meio ambiente, é inescusável o cumprimento da principal exigência preliminar: a confecção do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, conhecido pela sigla EIA/ Rima. É um estudo a ser feito sob total responsabilidade do empreendedor, que deverá contratar equipe técnica multidisciplinar para a sua obrigatória elaboração, nos termos da Resolução Conama nº 01/ 1986. Trata-se de estudo exigível somente - e tão somente - para as atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente, que se impõe por disposição constitucional (art. 225, § 1º, IV, da CF).

Tal qual no curso do licenciamento ambiental, no estudo de impacto de vizinhança serão apuradas as externalidades decorrentes da implantação de determinado empreendimento, possibilitando ao poder público concretizar as medidas mitigadoras das alterações ambientais provocadas e a compensação devida por eventuais alterações do meio ambiente urbano.

A definição dos empreendimentos que dependem de licenciamento ambiental encontra fundamento no texto constitucional, o qual traça linhas gerais para determinar quais empreendimentos estarão sujeitos ao estudo prévio de impacto ambiental, ao dispor que incumbe ao poder público “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

Por outro lado, para os empreendimentos urbanos, o Estatuto da Cidade, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, determina que “lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privadas ou públicas em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal”.

Nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, cumpre a União estabelecer normas gerais para a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo poder público municipal, posto que a este compete promover o adequado uso do solo urbano.

Para tanto, foi publicada a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, o qual determinou ao poder público municipal a observância de normas de “ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

O Estatuto da Cidade disponibilizou diversos instrumentos para efetivação da tutela urbana pelo ente municipal, dentre os quais ressalta em importância o estudo de impacto de vizinhança, o qual possibilita a ordenação do solo em consonância com a política urbana e tem como objetivo, dentre outros, evitar a poluição e a degradação ambiental⁸.

⁸ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;

O artigo 36 do Estatuto da Cidade determina que cabe à lei municipal definir os empreendimentos que dependerão de estudo prévio de impacto de vizinhança, bem como deverá prever as medidas mitigadoras, compensatórias e retributivas decorrentes da implantação do empreendimento, principalmente no que diz respeito as questões previstas no artigo 37 do mesmo diploma.

Pode se afirmar que tanto o estudo de impacto de vizinhança como o licenciamento ambiental são instrumentos de concretização da política ambiental destinada a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em última análise, o estudo de impacto de vizinhança objetiva a obtenção da licença de construção que, para sua obtenção, deverá observar o empreendedor as exigências de ordem urbanística impostas pelas autoridades administrativas.

Afirma José Wilson Ferreira Sobrinho (2011) que para o exercício do direito de construir:

Ganha relevo, portanto, o chamado ordenamento jurídico-urbanístico posto assumir feição dúplice: em primeiro lugar é a fonte da competência da autoridade administrativa em matéria de licenças urbanísticas; em segundo lugar, funciona como base empírico-jurídica cuja função é possibilita a concessão ou a denegação da licença pleiteada.

O artigo 37 do Estatuto da Cidade determina o objetivo do estudo de impacto de vizinhança, bem como os objetos mínimos de análise que recaem sobre o empreendimento urbano⁹ a fim de se viabilizar a concessão da licença de construção.

Verifica-se que o Estatuto da Cidade, ao dispor os objetos mínimos de análise do empreendimento a serem aferidos pelo estudo de impacto de vizinhança, possibilitou a análise de impactos não apenas de natureza

h) a exposição da população a riscos de desastres. (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012)

⁹ Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

I - adensamento populacional;

II - equipamentos urbanos e comunitários;

III - uso e ocupação do solo;

IV - valorização imobiliária;

V - geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI - ventilação e iluminação;

VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

ambiental, mas também de natureza social, paisagística, as quais podem determinar não apenas medidas mitigadoras e compensatórias, mas também medidas de contraprestação pelo uso do espaço em maior escala que os demais empreendimentos da região, cuja utilização e alteração do meio ambiente se mostram de maior relevância no estudo meio ambiente.

O estudo de impacto de vizinhança determinará os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, hipótese que qualifica a amplitude deste instrumento para aferir impactos não apenas de natureza ambiental, mas também de natureza econômica e da sua interferência nos hábitos de vida da coletividade que o cerca.

No meio ambiente urbano, o estudo das externalidades verifica a necessária compensação e mitigação decorrente do adensamento populacional, geração de tráfego e demanda por transporte público entre outras questões previstas no artigo 37 do Estatuto da Cidade decorrentes da implementação do empreendimento.

A compensação e mitigação dos impactos gerados são costumeiramente exigidos pelo poder público municipal do empreendedor como condição para a expedição de licença para construir e a materialização das exigências é percebida faticamente pela comunidade.

Da mesma forma, possível ainda a retribuição pelo uso do meio ambiente urbano em maior escala, aspecto que concretiza o princípio do usuário-pagador, este pouco aplicado pelo poder público municipal.

Importante observar ainda que, como conteúdo relevante do estudo do impacto de vizinhança, há a concretização dos princípios da prevenção e da precaução, sendo este o instrumento de maior efetividade para sua aplicação.

A necessidade de antecipar externalidades do empreendimento danosas ao meio ambiente – princípio da prevenção – como também a importância de se apurar a possibilidade de danos incertos – princípio da precaução¹⁰ – são elementos essenciais à avaliação da compatibilidade do empreendimento com o desenvolvimento sustentável das cidades, norte determinante ao poder público para a concessão de licenciamentos.

Nesses termos, em que pese à previsão abstrata dos princípios ambientais no texto constitucional, leis estaduais e municipais, é efetivamente no estudo de impacto de vizinhança e no licenciamento ambiental que há a concretização desses princípios, materializados através da obtenção ou negativa de licença de construir, conforme se trate de empreendimento que atenda

¹⁰ STJ - em ACP que se alega o princípio da precaução acarreta a inversão obrigatória do ônus da prova - réu deve comprovar que sua atividade não traz o risco alegado na inicial.

as determinações da legislação pertinente à ordem urbanística, previsto em caráter genérico no plano diretor, bem como através da imposição de medidas mitigadoras, compensatórios e retributivas decorrentes da alteração do meio ambiente.

2. O PLANO DIRETOR E A OBRIGATORIEDADE EM SE ESTABELECEER A COMPENSAÇÃO E RETRIBUIÇÃO

O Estatuto da Cidade impõe ao poder público municipal a elaboração de lei que defina “os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, no qual deverão ser contemplados os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades”.

A preocupação crescente com a necessidade de preservação do meio ambiente determina uma análise conjunta dos efeitos positivos e negativos de determinada atividade ou empreendimento com os demais aspectos do meio ambiente urbano, ou seja, não se mostra mais possível uma análise individualizada de determinado empreendimento, devendo ser estudado os impactos globais gerados tanto no meio ambiente, como no cotidiano da população.

Conforme afirma Vanêsa Buzelato Prestes (2003), “um dos grandes desafios para os gestores públicos consiste em superar a visão fragmentada das análises. O mesmo curso d água que é manancial para quem trabalha com recursos hídricos, é corpo receptor para quem trabalha com águas servidas (esgoto)[...]”.

Como forma de compatibilizar a inserção de empreendimentos e atividades com o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, a legislação colocou à disposição do poder público municipal uma série de instrumentos de concretização desses objetivos, dentre os quais o plano diretor, o zoneamento ambiental e o estudo de impacto de vizinhança, sendo estes “instrumentos de tutela ambiental que, ao contrário dos repressivos e reparatórios, caracterizam-se pela sua qualidade de prevenção ao dano ecológico”, Antonio Herman Vasconcellos e Benjamin (1992).

Inerente ao estudo de impacto vizinhança é o estabelecimento de medidas mitigadoras e reparadoras dos efeitos decorrentes da implantação do projeto, posto que, se no mesmo consta a obrigatoriedade de análise dos impactos positivos e negativos da atividade ou empreendimento quanto

à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, implicitamente está determinada a adoção de medidas mitigadoras e compensatórias, sob pena de se tornar o instrumento inócuo.

A inserção da atividade ou empreendimento em determinada localidade deve corresponder às determinações legais de desenvolvimento das funções sociais da cidade, porém, ainda que observados o plano diretor e o zoneamento ambiental, necessário que eventuais externalidades negativas da atividade ou empreendimento sejam mitigadas ou compensadas pelo interessado para que se obtenha a devida licença para sua efetivação.

O estudo das externalidades negativas decorrentes da instalação do empreendimento ou atividade materializam os princípios da prevenção e da precaução, apontando eventuais efeitos do projeto no meio ambiente urbano.

Por seu turno, a previsão das medidas mitigadoras e compensatórias previstas no estudo de impacto de vizinhança a serem determinadas pelo poder público municipal e efetivadas pelo empreendedor concretizam o princípio do poluidor-pagador.

Caso a alteração do meio ambiente seja em maior escala, impactando na própria essência da localidade no qual será instalado o empreendimento ou a atividade, deve ser exigida retribuição pelo uso diferenciado do meio ambiente, concretizando-se o princípio do usuário-pagador.

A análise da hipótese posta leva a inequívoca conclusão de que sendo detectados no estudo de impacto de vizinhança efeitos negativos decorrentes do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população nos seus mais variados matizes, há a obrigatoriedade de implementação de medidas mitigadoras, compensatórias e retributivas como consequência lógica da realização do mencionado estudo como instrumento de efetivação da tutela ambiental.

2.1 Necessidade de Leis para estabelecer casos de Compensação e Retribuição

Os instrumentos da política urbana devem estar previstos em lei. O estatuto das cidades é expresso ao afirmar a necessidade de lei municipal para instituição do plano diretor; os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança; bem como para a instituição de todos os demais instrumentos das política urbana.

O entabulamento das normas para o exercício da política urbana densifica o exercício do poder de polícia pelos Municípios em matéria urbanística.

Não fossem as limitações impostas pelo plano diretor, o uso da propriedade seria exercido sem qualquer controle pelos proprietários, aspecto que ocasionaria verdadeiro caos urbano.

Intrínseco ao exercício do poder de polícia o amparo em lei. Consoante observa Maria Sylvia Zanella di Pietro (2018), o poder de polícia se sujeita ao princípio da legalidade à medida que impõe obrigações ou proibições aos particulares.

Tal situação revela a necessidade de todos os instrumentos da política urbana, bem como as medidas que deles decorrem, por imporem proibições e obrigações aos particulares estarem previstos em lei, privilegiando o valor da segurança jurídica nas relações atinentes ao uso da propriedade.

A ausência de lei regulatória da política urbana teria o efeito nocivo de vedar ao poder público a imposição de políticas restritivas do uso da propriedade que atentem contra o interesse coletivo por ausência de fundamentação legal que balize a sua atuação.

Da mesma forma, caso possível à restrição mediante ato administrativo a ser proferido casuisticamente, impossibilitaria ao empreendedor qualquer planejamento do aproveitamento econômico da propriedade em razão da ausência de normas pré-estabelecidas para o seu uso.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, as medidas compensatórias, mitigatórias e a adequada retribuição pela utilização do meio urbano em maior escala demandam prévia previsão legal.

Assim, deve o empreendedor ter conhecimento das medidas compensatórias, mitigatórias e retributivas que lhe serão impostas pela administração municipal para a implantação de determinado empreendimento, de forma a possibilitar o prévio estudo de planejamento e viabilidade da obra, ao menos, as balizas para a imposição dessas medidas, as quais serão especificadas no decorrer do procedimento do estudo de impacto de vizinhança.

Apesar da profícua inserção dos parâmetros para efetivação da tutela urbana em lei, relevante citar a posição de Vladimir Passos de Freitas (2016) no sentido da autoaplicabilidade do artigo 36 do Estatuto da Cidade, possibilitando a realização do estudo de impacto de vizinhança para determinado empreendimento mesmo na ausência de lei que o determine.

Dessa forma, resta possível a conclusão no sentido de que diante de certos empreendimentos, mesmo quando ausente norma municipal que regulamente a elaboração do estudo de impacto de vizinhança, apesar de preferível a existência da norma, é possível a elaboração do estudo de impacto de vizinhança, bem como a aplicação de medidas de caráter compensatórias e mitigatórias pelo Poder Público, as quais, todavia, devem guardar estrita relação com eventuais alterações provocadas no meio ambiente urbano,

excluídas, na espécie, medidas de caráter retributivo, as quais exigem prévia previsão legal em razão das particularidades que lhe são inerentes.

A possibilidade de aplicação dos institutos mencionados sem prévia previsão em lei municipal deve ocorrer quando o empreendimento resultar em significativa alteração do meio ambiente urbano, percebida pelo poder público municipal no exercício regular do poder polícia que lhe é implícito¹¹, encontrando amparo nos princípios da prevenção e da precaução, bem como eventuais medidas compensatórias e mitigatórias restam amparadas pelo princípio do poluidor-pagador.

Todavia, salienta-se, as medidas adotadas pelo poder público municipal sem o devido amparo em lei devem observar a regra da proporcionalidade, tanto no que se refere à limitação do uso da propriedade, como nas medidas compensatórias e mitigatórias necessárias.

3. REGULAMENTAÇÃO PELA MUNICIPALIDADE

Em que pese o Estatuto da Cidade datar de 10 de julho de 2001, poucos Municípios publicaram leis disciplinando o estudo de impacto de vizinhança.

Como afirma Vladimir Passos de Freitas (2016), *a maioria dos Municípios brasileiros, como visto, omitem-se na edição de lei. Descumprem, assim, mandamento constitucional (arts. 30, VIII e 225, § 1.º, V) e norma explícita do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001, art. 36)*¹².

Tal fato não surpreende. Há inúmeros interesses envolvidos na aprovação ou não de empreendimentos urbanos. Para o poder executivo municipal, há o interesse na implementação do empreendimento em razão do incremento na arrecadação do imposto predial e territorial urbano decorrente, bem como o desenvolvimento urbano em determinada região, restando os problemas socioambientais mitigados nas decisões executivas.

Nesse ponto, o interesse do poder executivo municipal se coaduna com o interesse dos empreiteiros, os quais empreendem objetivando lucro.

Por seu turno, há o interesse das comunidades vizinhas e instituições de proteção ao meio ambiente, as quais objetivam a manutenção da sadia qualidade de vida e da preservação da ordem urbanística.

¹¹ Possuindo os Municípios competência para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, mesmo na ausência de lei específica deve as autoridades municipais zelarem pela ordem urbana se valendo dos meios e recursos dispostos na estrutura administrativa. Gilmar Mendes (2020) cita que “Para mitigar os rigores que a fixação taxativa das competências da União pode acarretar, nos EUA elaborou-se a doutrina dos poderes implícitos, que entende incluir-se na competência da União tudo o que seja necessário e útil para o cumprimento das competências enumeradas.

¹² Obra citada.

Mencionada contraposição de interesses, como se pode imaginar, geram conflitos de interesses em razão dos pontos de vista antagônicos daqueles que se debruçam sobre a análise do licenciamento de determinado empreendimento.

Respondendo à consulta que lhe fora formulada a respeito da validade da Lei nº 13.885/2004 do Município de São Paulo que alterou a classificação de zoneamento de determinada área, Carlos Ari Sundfeld (2013) se manifestou nos seguintes termos sobre os conflitos de interesses envolvidos no tema:

Ao distribuir ônus e benefícios, cargas e vantagens inerentes ao modo de vida nas cidades, as leis de uso e ocupação do solo urbano invariavelmente contrariam interesses estabelecidos de grupos particulares. Tal efeito é potencializado nas situações em que é fixado novo regime de uso e ocupação para dada área, que tinha destinação distinta no regime anterior¹³.

Nesse cenário, relevante a ocorrência do debate da questão pelos representantes eleitos da comunidade, os quais com a oitiva de especialistas, possam elaborar uma lei que discipline o estudo de impacto de vizinhança de forma a atender os anseios da comunidade local, tendo como meta o valor máximo do desenvolvimento sustentável.

A questão do alcance da compensação e mitigação ambiental é controversa na doutrina. O Professor Terence Dornelees Trennepohl (2020) pondera que o poder público não pode exigir medidas compensatórias e mitigatórias que não guardem relação com os objetivos da legislação ambiental:

Como vimos no dia a dia, a ampla margem de discricionariedade na avaliação dos estudos ambientais e na emissão das respectivas licenças pode obrigar o administrado a aceitar condições impostas pela administração que, embora travestidas de nobres objetivos, não guardam relação com o impacto sobre o meio ambiente do empreendimento que se pretende instalar ou, quando existe essa relação, não é de responsabilidade do particular o investimento para sua solução, mas sim do Estado¹⁴.

¹³ SUNDFELD, CARLOS ARI. AS LEIS URBANÍSTICAS E AS DISTRIBUIÇÃO DOS ÔNUS E BENEFÍCIOS ENTRE OS HABITANTES DA CIDADE. REVISTA DOS TRIBUNAIS ONLINE.

¹⁴ TRENNEPOHL, TERENCE DORNELLES. MANUAL DE DIREITO AMBIENTAL - 8ª EDIÇÃO DE 2020. EDITORA SARAIVA.

Realmente, não se pode exigir do empreendedor medidas de caráter compensatório e mitigatório que não possuam nexos causal com a implementação do empreendimento, sob pena de desvirtuar a finalidade da norma ambiental, onerando a iniciativa privada com obrigações cuja titularidade pertence ao poder público e devem ser atendidas com recursos orçamentários próprios.

Diferentemente, as alterações ocasionadas no meio ambiente urbano em decorrência da implementação do empreendimento podem e devem ser compensadas ou mitigadas pelo empreendedor desde que devidamente apuradas no estudo de impacto de vizinhança.

Por seu turno, as medidas retributivas devem estar previstas em lei na sua integralidade.

Não há como se deixar ao arbítrio do poder público municipal casuisticamente instituir valor pela alteração da paisagem urbana e do patrimônio natural e cultural.

Para as medidas retributivas deve prevalecer a segurança jurídica plasmada na lei para as hipóteses de cabimento e o valor pretendido pelo uso do meio ambiente urbano.

Realmente, para fins de retribuição pela utilização do espaço em grau de utilização superior a média da região, deve previamente estipular a lei parâmetros para a aferição dessas hipóteses, tais como maior valia do empreendimento, maior área construída em relação às construções presentes na localidade, localização do empreendimento, alteração provocada no meio ambiente urbano, etc.

Da mesma forma, deve determinar a lei o valor e a forma de cálculo da cobrança dessa utilização do espaço urbano em grau superior a média da região.

Pode se imaginar o exemplo de um empreendimento a beira-mar, no qual se pretende a construção de um conjunto de torres que superam em dez andares as demais construções presentes na região.

Ora, o empreendimento será um ponto de destaque na localidade, com enorme valor agregado para os futuros proprietários, bem como resultará na mudança da paisagem urbana da localidade, afetará a iluminação e ventilação dos imóveis vizinhos, dentre outros aspectos, hipótese que possibilita ao poder público aplicar a hipótese de ressarcimento em estudo fundamentada no princípio do usuário-pagador.

Logo, sobre os dez andares excedentes aos demais empreendimentos da localidade, deve ser cobrado um valor a título de retribuição pelo poder público municipal com base no princípio do usuário-pagador.

A base de cálculo para a cobrança pode observar o valor do metro quadrado construído, a maior valia em razão da altura do imóvel e sua localização, bem como as externalidades ocasionadas na localidade, as quais podem ser aferidas de forma gradativa, sendo que, tanto maior as externalidades, maior será o valor da cobrança.

Verifica-se na hipótese certa semelhança com a base de cálculo do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU, porém com o mesmo não se confunde.

O IPTU é imposto desvinculado e incide sobre a riqueza decorrente do terreno e da construção urbana. Por seu turno, a cobrança do valor pela utilização do espaço em maior escala que os demais empreendimentos previstos na localidade é uma contraprestação pela utilização do bem comum em maior escala e os efeitos que lhe decorrentes.

Logo, não há impedimento que inclusive ocorra à apuração e cobrança desse valor sobre a mesma base de cálculo do IPTU, sem qualquer inconstitucionalidade em razão da natureza diversa das relações jurídicas, quais sejam, uma de natureza tributária e outra de natureza ambiental.

Como todo ato do poder público, a cobrança pelo uso do bem como em maior escala que a média determinada região deve observar a regra da proporcionalidade a qual, nos dizeres de Virgílio Afonso da Silva (2002) “decorre logicamente da estrutura dos direitos fundamentais como princípios jurídicos”, ante o conflito entre direitos fundamentais envolvidos - o direito de propriedade e a tutela do meio ambiente.

Não parece despidendo relevar mais uma vez que o empreendimento sobre o qual recairá a cobrança pelo uso em maior escala do meio ambiente atende as exigências do plano diretor e as demais normas municipais sobre o uso e a ocupação do solo. Todavia, em razão da maior alteração e utilização do meio ambiente urbano, a cobrança se justifica com base no princípio do usuário-pagador.

CONCLUSÕES

Como se pôde observar no curso do presente trabalho, o estudo de impacto de vizinhança é o instrumento da política urbana hábil à concretização dos princípios ambientais do usuário-poluidor, usuário-pagador, precaução e prevenção com vistas à obtenção do desenvolvimento sustentável das cidades.

No curso do estudo de impacto de vizinhança serão apuradas as externalidades do empreendimento, as quais acarretarão a adoção de medidas

mitigatórias, compensatórias e retributivas pelo poder público municipal em prol da ordem urbanística.

As medidas de caráter retributivo podem ser apuradas como resultado do binômio externalidades geradas pelo empreendimento em decorrência da utilização em maior escala do meio ambiente urbano e a maior valia do empreendimento em decorrência dessa utilização.

Embora devam estar preferencialmente previstas em lei, é possível a realização do estudo de impacto de vizinhança e, conseqüentemente, a aplicação das medidas de caráter mitigatória e compensatória independentemente de previsão legal, com fundamento no princípio do usuário-pagador e aplicabilidade imediata das normas relativas à tutela do meio ambiente, prevalecendo o direito fundamental a sadia qualidade de vida.

De outro lado, as medidas de caráter retributivo pelo uso em maior escala do meio ambiente urbano devem estar previamente previstas em lei, prevalecendo o direito à segurança jurídica em razão da necessidade de prévio conhecimento da sua cobrança e forma de apuração dos valores devidos.

As conclusões expostas possibilitam o reconhecimento da abrangência do estudo de impacto de vizinhança como instrumento de ampla efetivação da tutela do meio ambiente urbano, materializando no seu curso os princípios do usuário-poluidor, usuário-pagador, prevenção e precaução objetivando a composição de cidades sustentáveis.

REFERÊNCIAS

DA SILVA, LUÍS VIRGÍLIO AFONSO. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais* 798, 2002. Livro Digital.

DERANI, CRISTIANE. **Direito Ambiental Econômico**. Editora Saraiva, 2008. Página 158.

DE FREITAS, VLADIMIR PASSOS. **A desnecessidade de lei municipal para estudo de impacto de vizinhança e reflexos socioambientais**. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 82, abril jun de 2016, Ed. RT.

DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. **Direito Administrativo**. Editora Grupo Editorial Nacional, 2018. Livro Digital.

FERRAZ JUNIOR, TERCIO SAMPAIO. **Direito de Construir e Licença de Construção**. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, Volume 07/2018, pág. 167-175. Revista Digital.

FERREIRA SOBRINHO, JOSÉ WILSON. **Silêncio Administrativo e Licença de Construção**. Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental, Volume 3, março de 2011, pág. 599-627. Revista Digital.

MENDES, GILMA FERREIRA e BRANCO, PAULO GUSTAVO GONET. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva, 2020. 15ª edição. Livro Digital.

FIORILLO, CELSO ANTÔNIO PACHECO. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. Editora Saraiva, 2015. Livro Digital.

MILARÉ, ÉDIS. **Direito do Ambiente**. Editora Revista dos Tribunais, 2018. Livro Digital.

OLIVEIRA, FABIANO MELO GONÇALVES. **Direito Ambiental**. Editora Método, 2017. Edição do Kindle.

PRESTES, VANÊSCA BUZELATO. **Plano Diretor e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)**. Texto produzido para a V Conferência das Cidades, promovida pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara de Deputados em conjunto com o Ministério das Cidades, realizada nos dias 02, 03 e 03 de dezembro de 2003.

RODRIGUES, MARCELO ABELHA. **Direito Ambiental Esquemático**. Editora Saraiva, 2018. Edição do Kindle.

SANTOS, GUSTAVO ABRAHÃO; SALEME, EDSON RICARDO. **Qualidade de vida nas cidades por instrumentos previstos Estatuto da Cidade**. Revista Digital de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – Universidade de São Paulo, v. 2, n. 2, p. 691-705, 2015.

SUNDFELD, CARLOS ARI. **As Leis Urbanísticas e as Distribuição dos Ônus e Benefícios entre os Habitantes da Cidade**. Revista dos Tribunais online, 2013.

TRENNEPOHL, TERENCE DORNELLES. **Manual de Direito Ambiental**. Editora Saraiva, 2020. Edição do Kindle.

VASCONCELLOS E BENJAMIN, ANTONIO HERMAN. **Os Princípios do Estudo de Impacto Ambiental como Limites da Discricionariedade Administrativa**. <https://core.ac.uk/download/pdf/79061993.pdf>



COMUNIDADE VILA FELIZ: ANÁLISE DA GARANTIA DO DIREITO SOCIAL À MORADIA E À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

DÉBORA MEDEIROS TOLEDO¹
JOSÉ MARQUES CARRIÇO²

Resumo: A persecução pelo meio ambiente sustentável nas cidades e a busca pela garantia do direito à moradia digna encontram-se intrinsecamente interligados. O crescimento urbano observado nas cidades brasileiras e na região em estudo tem como base a questão econômica, o mercado imobiliário e a necessidade por habitação. A migração da população de menor poder aquisitivo para a periferia e locais onde o meio ambiente deveria ser preservado está relacionada ao alto preço da moradia nos centros urbanos, quando comparados aos rendimentos da maior parte das famílias, e à necessidade por habitação. O direito à moradia digna como direito fundamental e pressuposto à qualidade de vida saudável, e abrange a infraestrutura urbana, como saneamento básico, transporte público e outras. Este direito evolui para um direito mais amplo, qual seja, o direito às cidades sustentáveis. As políticas urbanas e habitacionais instituídas no Brasil e aplicadas na Região Metropolitana de João Pessoa, em especial na comunidade Vila Feliz, localizada no município de Cabedelo/PB, devem ser analisadas sob a perspectiva da necessidade de garantir o meio ambiente sustentável e a moradia digna à população de menor poder aquisitivo. A abordagem dessas questões tem como objetivo verificar se há uma efetiva política de garantia destes direitos à população que vive na comunidade, assim como se há uma busca pela preservação do meio ambiente. Como se verificou, o planejamento urbano e ambiental por meio de instrumentos jurídicos é necessário mas não resolve, por si só, a questão, cujos fundamentos são econômicos, mas pode colaborar para formas mais sustentáveis de ocupação.

¹ Advogada. Pós-graduanda em Direito Imobiliário pela Escola Paulista de Direito. Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos/SP. Email: deboratoledojp@hotmail.com.

² Arquiteto e Urbanista. Doutor em Planejamento Urbano e Regional. Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental e Internacional e do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UNISANTOS. SP, Brasil. Email: jose.carrico@unisantos.br.

Palavras-chave: Direito à cidade; Direito ao meio ambiente sustentável; Direito à moradia digna; planejamento urbano-ambiental; Região Metropolitana de João Pessoa.

Abstract: The pursuit of a sustainable city environment and the quest to guaranteeing the right to decent housing are intrinsically interconnected. The observed urban growth in Brazilian cities and the studied region has its basis on economics, the real estate, and housing need. Lower-income population migration to the suburbs and places where the environment should be preserved is related to high housing prices in downtown areas when been compared to the income of most families and housing needs. The right to decent housing as a fundamental principle and presupposition to healthy life quality encompasses urban infrastructure, such as sanitation, public transport and others. This right evolves to another right, which is the right to a sustainable city. Urban and housing policies instituted in Brazil and applied in the metropolitan area of João Pessoa, especially in the Vila Feliz community, located in the municipality of Cabedelo/PB, must be analyzed under the perspective to assure a sustainable environment and decent housing to lower-income population. The approach to these issues aims to verify if there are policies in place to guarantee those rights for the population that lives in this community. As it has been verified, urban and environmental planning through legal means is necessary but it will not solve the issue, in itself, as its fundamental basis are economics, but it can contribute to more sustainable housing.

Keywords: Rights to city; Right to sustainable environment; Right to decent housing; urban-environmental planning; Metropolitan Region of João Pessoa.

INTRODUÇÃO

Visando a busca pelo Direito à Cidade Sustentável, este trabalho procura analisar, com base no processo histórico de expansão urbana e das políticas urbanas e habitacionais instituídas no Brasil e na Região Metropolitana de João Pessoa (RMJP), a garantia do direito social à moradia e à preservação do meio ambiente, notadamente na Comunidade Vila Feliz, situada em Cabedelo, no estado da Paraíba.

Justifica-se a escolha da comunidade Vila Feliz, por ser uma comunidade localizada em uma área de restinga, ambientalmente frágil, a qual sofreu grande degradação ambiental, tendo sido, inclusive, local de depósito de resíduos sólidos urbanos, como também por viver nesta área uma população

de menor poder aquisitivo fruto da expansão urbana ocorrida em João Pessoa, capital do estado da Paraíba.

A necessidade de harmonia entre as políticas ambientais e urbanas é preambular na persecução do Direito à Cidade, levando em consideração se tratar de equilíbrio entre a garantia da habitação social e o meio ambiente sustentável, como premissa da dignidade da pessoa humana.

A ideia da preservação ambiental transpassa as atuais relações sociais, econômicas, políticas e jurídicas. Ao longo da história da urbanização no Brasil, há a percepção da intrínseca relação entre o desenvolvimento econômico, a moradia formal e informal, as relações sociais e a instituição de políticas habitacionais.

Amplamente difundida, devido à sua importância para a manutenção da qualidade de vida das presentes e futuras gerações, a política ambiental almeja a preservação do meio ambiente, assim como o seu desenvolvimento sustentável. Por sua vez, a política urbana busca por meio de metas e políticas setoriais a organização das cidades e seu ordenado crescimento urbano. Entre os objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 está o de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

A Agenda 2030 é um plano de ações e programas elaborado em 2015, pelos países que fazem parte da Organização das Nações Unidas (ONU), com a finalidade de garantir desenvolvimento sustentável através do implemento de ações em diversas áreas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015). Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 visam equilibrar as três dimensões fundamentais na busca pelo desenvolvimento sustentável, isto é, a ambiental, a econômica e a social. Desta feita, são elaborados 17 objetivos e 169 metas com o fito de estimular esse equilíbrio, por entender que a harmonia entre essas dimensões é necessária para a dignidade da pessoa humana.

A cidade de Cabedelo, onde está situada a comunidade Vila Feliz, faz parte da RMJP. A Lei Complementar estadual nº 59/2003 (PARAÍBA, 2003) instituiu esta unidade regional, compreendendo nove municípios: João Pessoa, Bayeux, Cabedelo, Conde, Santa Rita, Cruz do Espírito Santo, Lucena, Rio Tinto e Mamanguape. Posteriormente, as leis complementares nº 90/2009 e nº 93/2009 (PARAÍBA, 2009a; PARAÍBA, 2009b) incluíram mais quatro municípios, Alhandra, Pitimbu, Caaporã e Pedras de Fogo. Em 2013, com a criação da Região Metropolitana de Mamanguape, este município foi excluído do rol de municípios formadores da RMJP, que atualmente abrange doze municípios.

A região em estudo é vista como um atrativo local para o turismo, um dos destinos mais procurados do Nordeste, e também para a moradia, em virtude do custo de vida e das belas praias. Conhecida pela indústria, agricultura e comércio, o estado da Paraíba tem procurado o crescimento da economia, atraindo investimentos estrangeiros e, conseqüentemente, o desenvolvimento da região.

A colonização de Cabedelo deu início em 1585, datando do final do século XVI a construção da Fortaleza de Santa Catarina, local de grandes embates na época da invasão holandesa e, atualmente, ponto turístico da cidade (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017b). Cidade portuária, Cabedelo é ponto de importação e exportação de produtos industriais e agrícolas. O porto foi oficialmente inaugurado em 1935, após compromisso assumido pelo Governo Federal e o Governo do Estado da Paraíba.

O crescimento urbano na maioria das cidades brasileiras ocorreu mais intensamente na segunda metade do século XX. O êxodo rural para os centros urbanos gerou para os estados federados a necessidade de investir em equipamentos urbanos e outras infraestruturas urbanas fundamentais para a sadia qualidade de vida humana, uma vez que o setor privado não produziu serviços suficientes e acessíveis à grande parte da população.

Esses incrementos geraram valorização imobiliária de setores urbanos, ocasionando aumento do preço da terra, tornando a produção imobiliária inacessível para a maior parte da população. Como consequência, milhões de famílias migraram para as periferias, criando favelas ou atraídas por loteamentos informais.

Pautada por este processo, a segregação social da população de baixa renda, em João Pessoa, pôde ser observada na segunda metade do século XX, quando ocorreu a maior expansão urbana da região. Esta população migrou para áreas periféricas, em margens de rios, mangues e falésias, locais em que a preservação ambiental é imprescindível. Este é o caso da comunidade Vila Feliz.

Esta comunidade localiza-se em área de restinga, ladeada por mangues, onde os solos são arenosos e pouco produtivos. Perto da chamada Praia do Jacaré, ponto turístico da região, o ecossistema sofreu bastante degradação ambiental devido à sua ocupação irregular, resultado da expansão urbana de João Pessoa e consequência da chamada segregação socioespacial.

As pessoas que ocuparam esta área, construíram suas próprias moradias com restos de materiais de construção, papelões e outros materiais, em situação de total precariedade. Visando garantir moradias mais adequadas, em 1996, foram construídas unidades habitacionais para oitenta e quatro

famílias que habitavam na área (DIEB; ALMEIDA; LIMA, 2003), sem abranger toda a população que ali vivia.

Na década de 2000, a prefeitura de Cabedelo cadastrou toda a população da Vila Feliz, construindo novas casas de alvenaria, removendo as habitações precárias. No entanto, segundo o censo do IBGE (2017a), cerca de apenas 51,1% dos domicílios da cidade de Cabedelo possuem serviço de esgotamento sanitário adequado, estando na 48ª posição entre as cidades do estado da Paraíba. No que tange à urbanização, apenas 8,1% dos domicílios urbanos em vias públicas têm urbanização adequada.

Tendo como base as políticas urbana e ambiental instituídas no Brasil e na RMJP, com objetivo de analisar essas políticas no caso específico da comunidade Vila Feliz, questiona-se se o direito social à moradia é garantido com a construção de conjuntos habitacionais e se a instituição de instrumentos jurídicos regulatórios do planejamento urbano e ambiental resolve a questão da crise urbana e a degradação socioambiental observadas na comunidade em estudo.

Em relação à metodologia adotada, este artigo utilizou-se, primeiramente, de bibliografia de doutrinadores renomados no assunto, legislação constitucional e infraconstitucional, levantamento de dados estatísticos, bem como a avaliação empírica no que tange ao direito à moradia e ao desenvolvimento urbano da região.

Desta forma, na primeira seção, aborda-se o direito ao meio ambiente sustentável e o direito social à moradia garantidos pela Constituição Federal de 1988, visualizando a interdependência entre estes direitos. Posteriormente, na segunda seção, estuda-se as políticas urbanas e habitacionais instituídas no Brasil e aplicadas na RMJP com a devida consequência e importância para a persecução do meio ambiente equilibrado e o direito à moradia digna, no tocante à Vila Feliz.

1. MEIO AMBIENTE SUSTENTÁVEL E O DIREITO À MORADIA: BRASIL E JOÃO PESSOA

A Lei nº 6.938/1981, a qual dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, traz, no artigo 3º, I, o conceito de meio ambiente como sendo 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.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 alçou as normas de proteção ambiental à categoria de normas constitucionais, com a elaboração de capítulo especialmente dedicado à proteção do meio ambiente, tema que permeia todo o texto constitucional. “O direito ao meio ambiente

ecologicamente equilibrado é, por força da norma constitucional, um direito de todos e um princípio norteador da ordem econômica” (GRANZIERA, 2019, p. 12).

Ao longo da história, o homem buscou utilizar os recursos naturais em seu benefício, corroborando a ideia do antropocentrismo, homem no centro do universo. Ao perceber que os recursos naturais não são inesgotáveis e que a sua preservação é necessária para a manutenção da vida humana, a ideia do antropocentrismo foi dando espaço ao ecocentrismo, a natureza como centro. A busca pelo progresso sem observar a natureza ameaçou e ameaça o equilíbrio ambiental.

Acerca da convivência entre urbanização e meio ambiente, Silva aponta que

Um momento importante da atividade urbanística é a preservação do meio ambiente natural e cultural, assegurando, de um lado, condições de vida respirável e, de outro, a sobrevivência de legados históricos e artísticos e a salvaguarda de belezas naturais para desfrute e deleite do Homem. (SILVA, 2018, p. 33).

Thomé (2019, p. 63), ao comentar sobre o princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado, reconhecido primeiramente pela Declaração de Estocolmo das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano de 1972, afirma que este está “intimamente ligado ao direito fundamental à vida e à proteção da dignidade da vida humana”. Inerente ao meio ambiente sustentável está o direito à moradia digna.

Deve-se analisar o Direito à Moradia levando em consideração se tratar de um direito social, previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Contudo, este direito foi incluído no rol dos direitos sociais apenas com a Emenda Constitucional 26/2000, embora já fosse considerado pela doutrina um direito implicitamente previsto. Ao mencionar o conceito de direito social, Canuto (2010) esclarece ser este um direito humano, o qual assegura o direito a uma vida digna e, portanto, trata-se de uma pilastra do Estado Democrático de Direito.

O Estado busca promover, por meio de políticas urbanas e habitacionais, o acesso de todos à moradia digna, sendo esta considerada além da habitação em si, o conjunto de equipamentos e serviços que garantem o acesso aos benefícios do processo de urbanização, uma vez que se busca por fim obter a garantia da dignidade da pessoa humana. “Enquanto direito fundamental, o direito à moradia digna, se liga à própria personalidade humana e, portanto, impõe não somente a concessão de um local para habitação” (MOTA; TORRES; MOURA, 2018, p. 17).

Ao longo do tempo, notadamente na segunda metade do século XX, ocorreu o que chamamos de aceleração do processo de urbanização e conseqüente crescimento e expansão urbana. Devido à industrialização, constatou-se o deslocamento de pessoas do meio rural para as cidades, atraídas pelo trabalho nas indústrias. “A cidade é o lugar por excelência de reprodução da força de trabalho” (MARICATO, 2015, p. 22).

Ocorre que, com os baixos salários associados ao grande número de pessoas e ao intenso aceleramento do processo urbano, muitas das famílias que não possuíam condições de arcar com os preços da terra, construíram suas próprias moradias em locais mais distantes e muitas vezes onde o meio ambiente deveria ser preservado. Assim, constata-se nítida relação entre fatores econômicos típicos do regime capitalista, e o processo de construção das cidades, com o surgimento do mercado informal da moradia.

Como consequência, o meio ambiente sofreu e sofre degradação ambiental. A ocupação de áreas ambientalmente protegidas sem planejamento urbano e ambiental adequado provoca deterioração do meio ambiente natural. Uma área deteriorada gera prejuízos para toda a população, uma vez que aumenta a poluição, alagamentos, doenças, maior emissão de gases de efeito estufa, entre outros. “A degradação ambiental resulta em degradação humana” (RECH; RECH, 2016, p. 66).

As cidades construídas a partir da desigualdade socioeconômica, baseada na prioridade do atendimento aos interesses econômicos de uma pequena parte da sociedade, acaba por forte segregação social. É impossível esperar que uma sociedade marcada pela desigualdade e por relações de privilégio e autoritarismo produza cidades sem estas características, como alude Maricato (2013).

O espaço urbano resulta da relação econômica e social presente na sociedade ao longo do tempo, enquanto, segundo Canuto (2010, p. 169), “o conteúdo do direito à moradia está ligado ao desenvolvimento social, econômico e político da humanidade”.

A propriedade vista apenas como mercadoria, em um quadro de políticas urbanas ineficazes, com frágil regulamentação e controle estatal das ocupações, torna o acesso à moradia digna e à sadia qualidade de vida cada vez mais deficiente.

A perseguição pelo Direito à Moradia perpassa pela defesa do meio ambiente equilibrado. Não há como pensar em garantia da moradia digna, sem pensar no meio ambiente sustentável. “Não há proteção ao meio ambiente, desenvolvimento sustentável, sem regras de ocupação sustentáveis” (RECH; RECH, 2016, p. 42).

A comunidade Vila Feliz localiza-se em uma área de restinga, área de ecossistema frágil, necessitando de maior preservação ambiental. Com a expansão urbana em João Pessoa, muitas pessoas migraram para essa área e construíram suas próprias moradias de maneira ilegal. Como consequência, ocorreu a degradação ambiental, aumento da poluição, especialmente com a falta de saneamento básico e destinação incorreta do lixo, perda da capacidade de absorção da água pelo solo, fazendo com que o local seja propício a enchentes e inundações constantes.

No que tange ao saneamento básico, embora Cabedelo seja o 8º maior município do estado quanto ao número de habitantes, encontra-se na 48ª posição em relação ao saneamento básico. Este dado é preocupante quando analisado sob a influência na saúde dos habitantes e na necessidade de preservar o meio ambiente. E certamente a questão habitacional, com a dificuldade de acesso à terra, está por trás desta situação.

2. POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL, NA RMJP E SUAS REPERCUSSÕES NA VILA FELIZ

No Brasil colonial, os escravos eram considerados bens de valor dos seus senhores, servindo como moeda de troca. Em 1850, no mesmo ano em que promulgada a Lei Eusébio de Queiroz (BRASIL, 1850a), a qual proibia o tráfico negreiro, foi instituída a Lei de Terras (BRASIL, 1850b). Esta dispunha acerca da compra e venda de terras, sucedendo a concessão através das sesmarias, com distribuição de lotes de terras para cultivo, autorizando a importação de mão de obra estrangeira para trabalhar nas lavouras cafeeiras.

“A Lei de Terras foi um marco no processo de mercantilização da terra no Brasil” (FIX, 2011, p. 57). No entanto, estrangeiros não podiam adquiri-las e escravos não detinham condições financeiras. “Os preços eram dificilmente acessíveis aos trabalhadores livres e aos escravos que conseguissem sua liberdade” (FIX, 2011, p. 57). A propriedade passou a ter valor de uso e valor de troca (HARVEY, 2014).

Nos anos de 1940, o Brasil viveu o período chamado de Estado Novo, com a desconstituição do Congresso e o fim da divisão do país em estados. Nesta década foi observada enorme elevação das transações imobiliárias, aumento dos valores dos imóveis, congelamento dos aluguéis e agravamento da crise habitacional, conforme Bonduki (2017). Resultante deste processo, começaram a surgir autoconstruções de moradias em regiões periféricas, locais sem ou com pouca infraestrutura urbana.

Como consequências ambientais dessas ocupações irregulares, foram percebidos o aumento da poluição, falta de áreas verdes, enchentes,

alagamentos, epidemias etc. “O processo de degradação ambiental está diretamente ligado ao processo de ocupação urbana da área” (DIEB; ALMEIDA; LIMA, 2003, p. 67).

Com a necessidade de criar uma política de âmbito nacional voltada à questão da habitação social, primeiro foi criada a Fundação da Casa Popular, em 1946, que não teve uma produção relevante. No período, eram os Institutos de Aposentadoria e Pensões de categorias profissionais os maiores responsáveis pela insuficiente provisão de moradia para a baixa renda. No início do regime militar, foi criado o Banco Nacional de Habitação e o Sistema Federal de Habitação e Urbanismo por meio da Lei nº 4.380/1964 (BRASIL, 1964), como política nacional, cujo interesse era ter o apoio político da classe social beneficiada com a construção de conjuntos habitacionais. O BNH concedia financiamentos públicos a empresas privadas para construção de empreendimentos habitacionais, enquanto que o SERFHAU estava voltado a estimular o planejamento urbano nas cidades.

Entretanto, “infelizmente o financiamento imobiliário não impulsionou a democratização do acesso à terra via instituição da função social da propriedade. Para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades o mercado não se abriu” (MARICATO, 2013, p. 20 e 21). A produção do BNH apresentou muitas distorções ao longo dos anos, sobretudo ao ser dirigida cada vez mais à classe média.

Em João Pessoa, o BNH promoveu o surgimento de conjuntos habitacionais de interesse social. Contudo, estes conjuntos foram construídos mais intensamente em bairros distantes, a exemplo do conjunto habitacional do Castelo Branco, o conjunto do Costa e Silva, Ernesto Geisel, Bancários, Ernani Satyro, entre outros, corroborando a segregação socioespacial.

Ocorre que, a população que vive mais distante dos centros urbanos sofre com a mobilidade urbana e conseqüente aumento de tempo no deslocamento para o acesso a serviços, com maior dispêndio financeiro devido ao transporte. Torna-se uma cadeia sucessiva de conseqüências negativas advindas da localização distante.

O conflito de interesses entre a sociedade civil, o Estado e os construtores, gerou a necessidade da implementação de normas jurídicas voltadas a sustentabilidade ambiental, isto é, normas de adequação entre a atividade imobiliária, a preservação ambiental e os direitos sociais, em especial, o direito à moradia. Percebe-se que os instrumentos jurídicos dispendo de planejamento urbano-ambiental são necessários na busca pelo meio ambiente sustentável. Porém, segundo Rolnik (1995), é utópica a ideia de que a cidade planejada é uma cidade sem males.

O artigo 182 da Constituição Federal de 1988 dispõe acerca da função social da propriedade e afirma que cabe ao Poder Público Municipal executar a política de desenvolvimento urbano, a qual terá como instrumento básico o Plano Diretor. Este artigo foi regulamentado posteriormente pela Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), Estatuto da Cidade, a qual “criou um sistema de normas e institutos que tem em seu cerne a ordem urbanística, fazendo nascer um Direito Urbano-Ambiental” (PRESTES, 2006, p. 46). No que se refere ao Plano Diretor, o Estatuto da Cidade reforça-o como figura central e decisiva da política urbana.

Historicamente, o setor imobiliário revela grande interesse no Plano Diretor e suas normas regulamentadoras, visto que são elas que orientam a produção do espaço urbano e, portanto, interferem em sua atividade fim. De modo geral, o plano diretor contempla os interesses do mercado de terra e imóveis e retrata a luta dos mais pobres, àqueles que são prisioneiros do espaço, por um lugar na cidade.

O problema surge quando a legislação urbanística não atende aos menos favorecidos ou os atende de maneira insuficiente. É certo que o plano diretor deveria abarcar todos os setores da sociedade. Maricato (2013) expõe o desafio de aplicar o instrumento jurídico em âmbito municipal, tendo em vista a necessidade de enfrentamento dos proprietários fundiários e imobiliários que se encontram distantes de constituir um setor frágil na sociedade capitalista.

O primeiro plano diretor de Cabedelo foi instituído em 1997, pela Lei Complementar nº 01/1997 (CABDELO, 1997) e teve, até os dias atuais, uma revisão em 2006 com a Lei Complementar nº 20/2006 (CABDELO, 2006). É mister uma nova revisão, considerando ter se passado mais de 10 anos da última realizada, como estabelece o Estatuto. É preciso observar a realidade local, garantir a participação popular nos debates, abordar melhores propostas de desenvolvimento urbano, saneamento básico, habitação, entre outras infraestruturas urbanas.

Após alguns anos de diminuição nos investimentos sociais, em especial no campo da habitação, em 2007 foi lançado pelo governo federal o Programa de Aceleração do Crescimento com o intuito de fomentar a infraestrutura econômica e a social através do financiamento de grandes obras. Por meio deste programa, “o governo federal no Brasil reconheceu a cidade ilegal e o passivo urbano, buscando requalificar e regularizar áreas ocupadas ilegalmente” (MARICATO, 2015, p. 37).

Em 2009, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), desta vez com o intuito de criar novas moradias através de subsídios do governo federal. Mas, ao contrário do PAC, ignorou a condição urbana,

focando mais na quantidade de moradias construídas, alude Maricato (2014). Embora este programa tenha beneficiado a população, a localização dos empreendimentos continuou corroborando a segregação socioeconômica, pois o programa foi criado como resposta anticíclica à crise econômica de 2008, baseado em parceria com construtoras, remuneradas pela produção de unidades. Daí, não era e ainda não é viável economicamente, a aquisição de terrenos em áreas centrais, em face do custo de produção das moradias. Embora em seus onze anos de existência tenha produzido mais de 4 milhões de unidades, a questão da localização, como no caso de BNH, segue sendo uma falha do programa.

Outra consequência está no aumento do preço dos imóveis.

Vivemos um paradoxo: quando finalmente o Estado brasileiro retomou o investimento em habitação, saneamento e transporte urbano de forma mais decisiva, um intenso processo de especulação fundiária e imobiliária promoveu a elevação do preço da terra e dos imóveis, considerada a ‘mais alta do mundo’” (MARICATO, 2015, p. 38).

O atual governo federal anunciou o novo programa habitacional, que ainda não tem nome oficial, mas que procura beneficiar, principalmente, cidades com até 50 mil habitantes, por meio de financiamentos com juros abaixo do atualmente aplicado. A ideia lançada pelo governo é garantir a construção de mais de 400 mil habitações (PEDUZZI, 2019). Outro ponto relevante é a possibilidade de previsão de regularização fundiária de imóveis informais.

Entre os objetivos da Reurb, elencados no artigo 10 da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), está o de identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior. A prestação de serviços públicos, através de infraestruturas urbanas, gera qualidade de vida digna aos seus habitantes, inclusive no que se refere a preservação do meio ambiente. O adequado saneamento básico, destinação correta dos dejetos entre outros, evita a degradação ambiental. Contudo, esta lei tem sofrido críticas por não garantir a implantação de planos urbanísticos que transformem as condições físicas dos núcleos irregulares de baixa renda, melhorando suas condições ambientais.

O governo da Paraíba efetivamente lançou projeto próprio de moradias populares, intitulado “Parceiros da Habitação”. Este programa tem como meta a construção de aproximadamente mil casas com preço médio de vinte

e cinco mil reais, nos quais quinze mil será subsidiada pelo governo e o restante ficará a cargo de parceiros (FATO, 2020). O objetivo é abranger populações mais carentes, garantindo a habitação, contribuindo com o meio ambiente no sentido de evitar a autoconstrução de casas próprias em áreas ambientalmente frágeis e garantindo a busca pelo meio ambiente equilibrado, também responsável pela qualidade de vida sustentável.

Para que o Direito à Moradia digna e o meio ambiente equilibrado sejam assegurados, há a necessidade de planejamento urbano-ambiental eficaz e legítimo. Este planejamento precisa observar a realidade local no que tange as infraestruturas urbanas e análise da preservação ambiental.

Na comunidade Vila Feliz, embora tenham sido construídas moradias para a população, ainda existe a necessidade de investimento em infraestrutura urbana e políticas voltadas à defesa do meio ambiente. Observa-se o descarte de lixo em locais inapropriados e as constantes enchentes devido ao baixo fornecimento de esgotamento sanitário.

CONCLUSÕES

O desequilíbrio entre o desenvolvimento econômico, a preservação ambiental e a garantia do direito social à moradia digna está relacionada a desigualdade socioeconômica observada desde o surgimento das cidades urbanas. A busca pelo lucro, o mercado capitalista e a terra vista também como mercadoria de troca, corroboraram para a segregação socioespacial observada na maioria das cidades brasileiras, assim como na RMJP.

A desigualdade econômica entre as classes sociais é observada nas cidades quanto ao acesso e localização das moradias. A falta de condição financeira de adquirir uma propriedade, levou muitas pessoas a construírem suas próprias casas em locais periféricos, muitas vezes em áreas de preservação. Este foi o caso da comunidade Vila Feliz, localizada em Cabedelo, em uma área de restinga.

Com a finalidade de garantir melhores condições de habitação a esta população, ao longo do tempo foram construídos conjuntos habitacionais. A realidade vista atualmente na comunidade é muito melhor do que anos atrás, onde várias famílias viviam em casas feitas de papelão ou restos de materiais de construção.

Contudo, o direito à moradia digna não está vinculado apenas à casa propriamente dita. Este direito social está relacionado a qualidade de vida saudável, devendo abarcar uma adequada infraestrutura urbana, com saneamento básico, transporte público, escolas, além da preservação ambiental,

uma vez que é mister a busca pelo meio ambiente equilibrado como fator de garantia da qualidade de vida.

A área da Vila Feliz sofreu grande degradação ambiental, sendo quase toda restinga devastada. Muitas são as consequências ambientais observadas com a ocupação irregular da área, a exemplo do aumento da poluição e enchentes constantes devido a impermeabilização do solo e descarte inadequado do lixo.

Cabedelo encontra-se na 48ª posição entre as cidades do estado da Paraíba no quesito saneamento básico. Embora seja uma cidade turística e portuária, há a necessidade de maior investimento em infraestrutura e habitação. Na comunidade Vila Feliz ainda é possível localizar pontos de acumulação de lixo e falta de esgotamento sanitário, o que torna o direito ao meio ambiente sustentável e à moradia digna ainda não garantido àquela população.

Observada a necessidade de planejamento urbano-ambiental eficaz e aplicável, observa-se a necessidade da revisão do Plano Diretor de Cabedelo. No entanto, a questão não está ligada apenas a formulação e promulgação de uma lei, uma vez que, por si só, não resolve a questão, embora seja de grande valia e necessidade. Deve-se buscar um planejamento urbano-ambiental eficaz e legítimo, com diminuição da desigualdade social, equilíbrio entre os interesses sociais, busca pela urbanização democrática e compreensão da realidade local, superando formas de solução habitacional que não eliminam de todo os problemas ambientais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília: Governo Federal, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 17 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Governo Federal, 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em 14 jul. 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. Brasília: Governo Federal, 1981. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em 14 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Brasília: Governo Federal, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14380.htm. Acesso em: 17 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850b**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 17 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 581, de 04 de setembro de 1850a**. Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos neste Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm. Acesso em: 17 set. 2021.

BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

CABEDELLO (Município). **Lei Complementar nº 20 de 14 de julho de 2006**. Define o Plano Direto de Desenvolvimento Integrado do Município de Cabedelo, e dá outras providências. Cabedelo, 2006. Disponível em: <https://cabedelo.pb.gov.br/lei-complementar-no-20-2006-define-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-integrado/>.

CABEDELLO (Município). **Lei Complementar nº 01 de 30 de dezembro de 1997**. Define o Plano Direto de Desenvolvimento Integrado do Município de Cabedelo, e dá outras providências. Cabedelo, 1997. Disponível em: <https://cabedelo.pb.gov.br/lc-01-1997-define-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-integrado-do-municipio-de-cabedelo/>.

CANUTO, E. M. A. **Direito à moradia urbana: aspectos da dignidade da pessoa humana**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

DIEB, D. de A.; ALMEIDA, J. A. P.; LIMA, E. R. V. de. Análise do processo de urbanização e das relações sócio ambientais em área de expansão urbana: o caso do jacaré – município de Cabedelo (PB). **Cadernos do Logepa**, v.2, n.1, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/logepa/article/view/10318>. Acesso em 18 fev. 2021

FATO, B. de. **Governo da PB lança projeto de moradia popular “Parceiros da Habitação”**. Paraíba, 2020. Disponível em <https://www.brasildefatopb.com.br/2020/01/22/governo-da-pb-lanca-projeto-de-habitacao-popular-parceiros-da-habitacao>. Acesso em: 21 jul. 2020.

FIX, M. de A. B. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas, São Paulo. 2011.

GRANZIERA, M. L. M. **Direito Ambiental**. 5. ed. Iduatuba, São Paulo: Foco, 2019.

HARVEY, D. **Cidades Rebeldes**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cabedelo – Histórico**. [online]: IBGE, 2017a. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/cabedelo/historico>. Acesso em: 19 jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cabedelo – Panorama**. [online]: IBGE, 2017b. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/cabedelo/panorama>. Acesso em: 12 jul. 2020.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MOTA, M. J. P.; TORRES, M. A. de A.; MOURA, E.A. da C. **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: ONU, 2015a. Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 27 jul. de 2020.

PARAÍBA. **Lei Complementar nº 93 de 11 de dezembro de 2009b**. Dá nova redação ao Art. 1º da Lei Complementar nº 59, de 30 de dezembro de 2003, e dá outras providências. João Pessoa: Governo do Estado da Paraíba, 2009b. Disponível em: http://static.paraiba.pb.gov.br/diariooficial_old/diariooficial13122009.pdf.

PARAÍBA. **Lei Complementar nº 90 de 23 de setembro de 2009a**. Dá nova redação ao Art. 1º, do Capítulo I, da Lei Complementar nº. 59, de

30 de dezembro de 2003, e dá outras providências. João Pessoa: Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, 2009a. Disponível em: http://static.paraiba.pb.gov.br/diariooficial_old/diariooficial24092009.pdf.

PARAÍBA. Lei Complementar nº 59 de 30 de dezembro de 2003. Cria a Região Metropolitana de João Pessoa, o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e dá outras providências. João Pessoa: Governo do Estado da Paraíba, 2003. Disponível em: https://www.pm.pb.gov.br/arquivos/legislacao/Leis_Ordinarias/2003_CRIA_A_REGIAO_METROPOLITANA_DE_JOAO_PESSOA.pdf.

PEDUZZI, P. Agência Brasil EBC. **Governo anuncia novo programa habitacional nesse mês, diz ministro.** Brasília: Agência Brasil, 2019. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-12/governo-anuncia-novo-programa-habitacional-neste-mes>. Acesso em: 21 jul. 2020.

PRESTES, V. B. **Temas de direito urbano ambiental.** Belo Horizonte: Fórum, 2006.

RECH, A. U.; RECH, A. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento.** Caxias do Sul, Rio Grande do Sul: EducS, 2016.

ROLNIK, R. **O que é cidade.** São Paulo: Brasiliense, 1995.

SILVA, J. A. da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

THOMÉ, R. **Manual de Direito Ambiental.** 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.



DE VANCOUVER A QUITO: O DIREITO À CIDADE NAS AGENDAS URBANAS INTERNACIONAIS

RAFAEL PAULO AMBROSIO¹
JOSÉ MARQUES CARRIÇO²

Resumo: O presente artigo avalia em que medida os documentos oficiais produzidos nas três Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos realizadas em Vancouver (1976), Istambul (1996) e Quito (2016) incorporaram o conceito de “Direito à Cidade”, cunhado pelo filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre, em 1968. A partir da análise do conteúdo desses documentos, busca-se descrever em que medida as Declarações e os Planos de Ação de cada conferência avançaram no sentido de legitimar e fortalecer ações a serem colocadas em prática pelos diversos agentes, governamentais e não governamentais, visando o cumprimento dos objetivos de suas agendas. O artigo demonstra que os princípios que conceituam o direito à cidade foram sendo incorporados nos documentos oficiais publicados pelas conferências e consolidados na Nova Agenda Urbana.

Palavras-Chave: Direito à Cidade; Agenda Habitat; Nova Agenda Urbana.

Abstract: This paper assesses the extent to which the official documents produced at the three United Nations Conferences on Human Settlements held in Vancouver (1976), Istanbul (1996) and Quito (2016) incorporated the concept of “Right to the City”, coined by the philosopher and French sociologist Henri Lefebvre in 1968. Based on the analysis of the content of these documents, we seek to describe the extent to which the Declarations and Action Plans of each conference have moved towards legitimizing and strengthening actions to be put into practice by the various actors, governmental and governmental organizations, aiming to fulfill the

¹ Arquiteto Urbanista. Doutorando em Direito Ambiental e Internacional pela UniSantos e Mestre em Habitat pela FAUUSP. Professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UniSantos, Santos/SP, Brasil. rafael.ambrosio@unisantos.br

² Arquiteto Urbanista. Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela FAUUSP. Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental e Internacional e do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UniSantos, Santos/SP, Brasil. jose.carrico@unisantos.br

objectives of their agendas. The article demonstrates that the principles that define the right to the city have been incorporated into the official documents published by the conferences and consolidated in the New Urban Agenda.

Keywords: Right to the City; Habitat Agenda; New Urban Agenda.

INTRODUÇÃO

Na Conferência Habitat III, sobre habitação e desenvolvimento urbano sustentável, organizada em 2016, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em Quito, Equador, a Nova Agenda Urbana³ incorporou definitivamente o conceito de “Direito à Cidade”, descrito na primeira parte do presente trabalho a partir da caracterização realizada pelo filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre, em 1968. A esta contextualização, incorpora-se o conceito de Direito à Cidade definido pela Carta Mundial pelo Direito à Cidade, publicada a partir dos debates realizados em fóruns urbanos sociais entre 2004 e 2006, e também o conceito descrito no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal do Brasil, que tratam da Política Urbana.

Na segunda parte, analisa-se as declarações e os planos de ação de cada conferência realizada, abordando de que maneira incorporaram o conceito de Direito à Cidade. Considera-se o contexto específico relativo aos processos de urbanização como fenômeno mundial presenciado em cada um dos períodos – 1976, 1996 e 2016 – e da compreensão que se tinha sobre a responsabilidade pela aplicação de cada uma das agendas urbanas.

A primeira Conferência Habitat, realizada em Vancouver, em 1976, atribuía os problemas relacionados à precariedade da urbanização à falta de acesso a recursos e ao desequilíbrio entre regiões, principalmente entre áreas urbanas e rurais. Avaliava-se que somente um governo central, forte e contínuo, seria capaz de diminuir as diferenças regionais e resolver os crescentes problemas.

Na segunda Conferência, realizada em Istambul, em 1996, houve avanço na ampliação dos setores de representação, agregando organizações não-governamentais aos setores políticos, técnicos e acadêmicos. Além disso, a Conferência de Istambul reconheceu a importância das autoridades locais como parceiras essenciais na implementação da Agenda Habitat, estimulando ações conjuntas entre governos e sociedade.

³ Documento produzido na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável conhecida como Habitat III, que definiu padrões globais para alcance do desenvolvimento urbano sustentável, repensando a forma como construímos, gerenciamos e vivemos nas cidades.

Por fim, a Conferência de Quito, em 2016, estabeleceu padrões e princípios para o planejamento urbano sustentável, destacando a ligação entre a Nova Agenda Urbana (UNCHS, 2016) e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015).

Assim, pretende-se identificar como esses avanços se aproximam e convergem para o conceito cunhado por Lefebvre, considerando-se as transformações que o processo de urbanização sofreu nas últimas décadas, demonstrando como o Direito à Cidade foi se consolidando como conceito transversal a todos os direitos humanos e civis reconhecidos e regulamentados por tratados internacionais.

1. O CONCEITO DE DIREITO À CIDADE

O conceito de Direito à Cidade foi cunhado por Henri Lefebvre em seu livro “O Direito à Cidade” (LEFEBVRE, 2001)⁴. Nele, o filósofo e sociólogo lança o debate de que as consequências da urbanização superavam as da industrialização e que as cidades passaram a ser produzidas enquanto mercadorias. O contexto foi marcado por protestos estudantis contra reformas educacionais, que culminou em greve geral, movimento conhecido como “maio de 68”, com ampliação do leque de reivindicações, mobilizando grande parte da população francesa.

Harvey (2012) explora o Direito à Cidade originalmente definido por Lefebvre, abordando o papel desempenhado pelo espaço urbano, como canal de absorção de capital excedente ao longo da história, em um mundo onde os direitos à propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direito. Assim, o Direito à Cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização, que segundo ele, sempre foi um fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em poucas mãos.

Nessa lógica, Lefebvre (2001) define que o resultado desse modelo de urbanização era a miséria urbana, tendo em vista que o trabalhador periférico, por exemplo, enfrentava longas horas de transporte público, trabalhava e voltava a enfrentar as mesmas horas no retorno para casa. Esse trabalhador era, portanto, vítima de um espaço regulado, uma demarcação de vida com pouca possibilidade para o encontro e o lazer. Assim, o Direito

⁴ No original, *Le Droit à la Ville*, publicado em 1968 e traduzido para o português em 2001.

à Cidade surge como conceito contrário à alienação provocada por uma urbanização reguladora e desenfreada (LEFEBVRE, 2001).

Lefebvre lança a questão da importância de um ambiente urbano digno para todos, bem como a necessidade de se dividir todos os benefícios e problemas do ambiente urbano de forma igual, a partir da crítica de que a cidade deve ser pensada como lugar do encontro, onde seu valor é pensado como de uso, e não de troca.

A busca do lugar do encontro a que Lefebvre se refere, poderia trazer reflexos diretos na qualidade da própria arquitetura da cidade e do desenho dos espaços urbanos. Nessa linha, Jacobs (2011) crítica do planejamento urbano funcionalista americano, cita que cidades vivas e exuberantes devem ser multifuncionais, com vias e quadras curtas que favorecem o caminhar e transportes não motorizados, possuindo áreas urbanas com densidades suficientemente altas para atrair moradores.

Da mesma forma, Gehl (2015) considera que uma cidade viva e convidativa deve partir de um planejamento urbano holístico, com espaços públicos projetados para pessoas, contemplando a diversidade de atividades e eventos, visando reforçar a vida urbana, e assim tornando as cidades mais seguras, sustentáveis e saudáveis.

Na década de 1960, período em que Jacobs criticava o funcionalismo das cidades americanas e Lefebvre problematizava as cidades como mercadoria e palco da luta de classes, o mundo observava o fenômeno da crescente urbanização e da degradação da qualidade de vida nos grandes centros urbanos.

Nesta década, uma série de ações são colocadas em prática pelas Nações Unidas, como a criação do Programa Habitat, cuja origem se deu a partir da Conferência de Vancouver, em 1976. Segundo Antonucci et al (2009), a criação do programa se deu a partir de discussões realizadas pelo Clube de Roma⁵, formado por cientistas, educadores, economistas e funcionários públicos de dez países. Após a realização dessa primeira conferência, duas outras foram realizadas, Istambul em 1996 e Quito em 2016, bem como uma série de encontros e fóruns mundiais que trataram sobre problemas sociais e urbanos globais.

Em 2006, foi elaborada a Carta Mundial do Direito à Cidade durante o Fórum Social Mundial Policêntrico, que definiu o conceito como sendo :

⁵ O Clube de Roma debatia assuntos relacionados à política, economia, meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Em 1972 publicou o relatório “Os Limites do Desenvolvimento”, que modelou as consequências do crescimento rápido da população mundial considerando os recursos naturais limitados. Seus autores são Donella H. Meadows, Cennis L. Meadows, Jorgen Randers e William W. Behrens III.

o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade, democracia e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício dos direitos à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO, 2006)

A partir dessa definição, uma série de governos passaram a adotar o termo “Direito a Cidade” como conceito para o desenvolvimento de políticas e programas nacionais de desenvolvimento urbano. No Brasil, o conceito de Direito à Cidade está registrado no Estatuto da Cidade, que regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Em seu art. 2º, I, o Estatuto o define que a garantia do direito a cidades sustentáveis é entendida como o direito à terra urbana, moradia, saneamento ambiental e infraestrutura urbana, transporte e serviços, ao trabalho e ao lazer, para presentes e futuras gerações. Observa-se que a lei brasileira reforça e consolida o Direito à Cidade a partir da vinculação da propriedade urbana ao cumprimento de sua função social, conforme a Constituição.

A seguir analisa-se em que medida as Declarações produzidas nas três conferências Habitat realizadas, incorporaram os pressupostos acima, bem como em que medida seus Planos de Ação fortaleceram a efetividade de ações a serem cumpridas pelos diversos agentes envolvidos, visando o cumprimento do Direito à Cidade.

2. AS CONFERÊNCIAS DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ASSENTAMENTOS HUMANOS

De maneira geral, as conferências tiveram como problemáticas a expansão de assentamentos irregulares, aumento do contingente de desabrigados, da pobreza e desigualdade social; aumento da insegurança e dos índices de criminalidade, serviços e infraestrutura inadequados, falta de equipamentos de saúde e educação, uso inadequado do solo, insegurança quanto à posse da terra, aumento da poluição e do trânsito, falta de áreas

verdes, crescimento urbano desordenado e aumento da vulnerabilidade a desastres. (ANTONUCCI et al, 2010)

No entanto, cada uma das conferências produziu Declarações e Planos de Ação que se relacionam às especificidades próprias dos processos de urbanização mundial de cada período e, igualmente, dos responsáveis por colocar as agendas em prática.

Na Conferência de Vancouver, dois entendimentos predominantes orientaram a produção de seus documentos oficiais. O primeiro citava que os problemas relacionados à precariedade da urbanização eram decorrentes da falta de acesso a recursos e ao desequilíbrio entre áreas urbanas e rurais. O segundo era de que somente um governo central, forte e contínuo seria capaz de diminuir as diferenças entre tais áreas e resolver os crescentes problemas que estavam emergindo a partir de então (BIAU apud ANTONUCCI et al, 2010).

Em 1996, em Istambul, a Conferência denominada “Cúpula das Cidades”, marcada pelo contexto de intensificação da urbanização, avançou agregando organizações não-governamentais a setores políticos, técnicos e acadêmicos. (UNCHS, 1996).

Esta Conferência consagrou, ainda, dois eixos temáticos importantes. O primeiro trata da necessidade de promoção da descentralização e maior reconhecimento da importância do poder local para a implementação da Agenda Habitat. O segundo trata sobre o compromisso entre governos e sociedade, visando garantir meios para acesso de todos a moradia adequada (UNCHS, 1996). Nesse sentido, observa-se a tentativa de propor arranjos institucionais que efetivem o cumprimento do “Direito à Cidade”.

Por fim, a Conferência de Quito, Habitat III, trouxe o entendimento de que todas as pessoas devem ter direitos e acesso iguais aos benefícios e oportunidades que as cidades podem oferecer, a partir do princípio de que os sistemas urbanos e a forma física dos espaços urbanos devem ser reconsiderados pela comunidade internacional, em um cenário em que se espera que, até 2050, a população urbana quase duplique, fazendo da urbanização uma das tendências mais transformadoras do século XXI. (UNCHS, 2016)

Assim, o documento intitulado Nova Agenda Urbana dispõe que políticas nacionais, legislação e regulação urbanas, planejamento e desenho urbano, e economia local e finança municipal, são os pilares que incorporam a correlação entre boa urbanização e o desenvolvimento, destacando a ligação entre a Nova Agenda Urbana e a Agenda 2030, em especial com o Objetivo 11 de cidades e comunidades sustentáveis. (UNCHS, 2016)

Dados os desafios discutidos nas três conferências a partir da realidade dos centros urbanos à época de cada uma delas, a seguir, analisa-se em que

medida os documentos oficiais produzidos inserem os conceitos de Direito à Cidade definidos e elencados na primeira parte deste trabalho, em seus documentos oficiais.

2.1 Vancouver, 1976 – Habitat I

Em sua introdução, a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos reconhece que os problemas dos assentamentos humanos e de seus habitantes, relativos a acesso ao emprego, moradia, serviços de saúde, educação e lazer, não são isolados das questões de desenvolvimento social e econômico. Também aponta que as circunstâncias da vida para um grande número de pessoas, principalmente em países em desenvolvimento, são inaceitáveis, destacando a importância do enfrentamento a problemas como crescimento econômico desigual entre países, a deterioração social, econômica, ecológica e ambiental e urbanização descontrolada (UNCHS, 1976).

Reconhece, ainda, que o estabelecimento de uma justa e equitativa ordem econômica mundial, a partir do comprometimento político global, é essencial para o desenvolvimento socioeconômico dos assentamentos humanos, e destaca que a melhoria da qualidade de vida se dá pelo atendimento às necessidades básicas de alimentação, habitação, saneamento, emprego, saúde, educação e seguridade social, destituída de todo tipo de discriminação (UNCHS, 1976).

Observa-se, nesta definição inicial, a incorporação dos princípios que definem o acesso às necessidades básicas elencadas como um direito coletivo e relacionado diretamente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, incluindo o reconhecimento de direitos civis, intrínsecos ao Direito à Cidade.

Na sequência, o documento reconhece o direito de cada indivíduo a escolher seu local de moradia dentro dos domínios de seu país, bem como o direito de cada Estado a dar os passos necessários para manter sob controle público o uso, a posse e a reserva de terras, planejando o uso e a regulação do solo. Identifica-se assim a intenção de se garantir o Direito à Cidade por meio da ação do Estado como responsável pelo planejamento urbano, garantindo assim o uso igualitário das cidades.

Segundo Antonucci et al (2009) cabe destacar neste ponto que, pela primeira vez, houve oficialmente a articulação de uma política de terras pelas Nações Unidas, destacando a afirmação do documento de que a terra não poderia estar sujeita apenas à regulação do mercado, mas também ao controle público.

Outro ponto importante a ser registrado é o reconhecimento do direito e dever de todas as pessoas a participar da elaboração e implementação das políticas e programas de seus assentamentos humanos, ressaltando ainda que os países devem criar condições para possibilitar a integração total de mulheres e jovens nas atividades políticas, econômicas e sociais relativas ao planejamento e implementação de propostas, questão fundamental para a garantia do Direito à Cidade.

Como consequência, princípios para a gestão democrática também estão presentes nas Diretrizes para a Ação, que colocam os governos como promotores de ações que visem a garantia do direito à participação das políticas e programas urbanos, inclusive de seus processos decisórios, em todos os níveis de governo.

O Plano de Ação, dentro do entendimento de que apenas um Estado nacional forte poderia enfrentar as complexas questões urbanas, apresenta seis sessões organizadas em função das escalas de ação nacional: Políticas e Estratégias de Assentamentos; Planejamento dos Assentamentos; Habitação, Infraestrutura e Serviços, Terra; Participação Pública e Instituições e Gerenciamento (UNCHS, 1976).

Em relação à sessão Políticas e Estratégias de Assentamentos, o plano considera que a implementação das políticas urbanas deve estar combinada com estratégias nacionais de desenvolvimento, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Direito à Cidade, garantidor de todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, incluindo os direitos civis.

Na segunda sessão, sobre o Planejamento dos Assentamentos, a Declaração recomenda que se envolvam as diversas esferas de governo, combinando formas de planejamento que solucionem problemas econômicos e sociais, e evitem a ocorrência de desastres naturais ou provocados pela ação do homem, garantindo cidades saudáveis, sustentáveis e resilientes.

A sessão sobre Habitação, Infraestrutura e Serviços aponta para recomendações que visam assegurar a justiça social, princípio balizador do Direito à Cidade. A primeira dispõe que habitação deve estar conectada com a infraestrutura e serviços disponíveis, distribuídos de forma democrática pelo território, e acessíveis para toda população, devendo estar próxima ao emprego, escolas e clínicas, e aos locais de produção de alimentos, garantindo assim o uso igualitário das cidades. Esta sessão está também diretamente relacionada ao princípio do Direito à Cidade como o direito a acesso a moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e equipamentos sociais.

Na sessão sobre a Terra, a questão da justiça social como meta a ser alcançada é reforçada, enfatizando o papel do Estado para evitar pressões do mercado e controle privado da terra, contribuindo para acesso às oportunidades e uso igualitário da cidade.

O documento avança ao indicar meios práticos para garantia do acesso à terra com mecanismos de controle público efetivo, tais como o conhecimento dos padrões de uso e posse da terra; definição de legislação apropriada para definir limites entre direitos individuais e interesse público; instrumentos adequados para avaliação do valor da terra e sua transferência para a comunidade, por meio da taxação do incremento do valor da terra.

Na quinta sessão, sobre a Participação Pública, são indicados caminhos para garantia do Direito à Cidade via reconhecimento da legitimidade da ação e organização de grupos mais vulneráveis como direito coletivo, reconhecendo a participação, inclusive das mulheres, como integrantes do processo político de tomada de decisões.

Por fim, a sexta sessão, que dispõe sobre Instituições e Gerenciamento, relaciona o planejamento dos assentamentos humanos com a necessidade de se estabelecer instituições nacionais e de outros níveis de governo apropriadas, especialmente para regiões metropolitanas, voltadas à formulação e implementação de políticas e estratégias de desenvolvimento que reforcem o direito à participação como direito coletivo, princípio do Direito à Cidade.

Assim, pode-se considerar que a Declaração de Vancouver abordou questões que se inserem ao contexto do Direito à Cidade. Ao reconhecer que a condição dos assentamentos humanos determina, em grande parte, a qualidade de vida e suas relações com as necessidades básicas de seus habitantes e que os problemas dos assentamentos humanos não são isolados das questões de desenvolvimento social e econômico, o documento atende às premissas de justiça social e direitos humanos identificadas no Direito à Cidade, conforme conceituado.

O documento consolida o direito ao acesso igualitário à cidade por todos seus habitantes ao reconhecer que cada Estado tem de dar os passos necessários para manter sob controle público o uso, a regulação, a posse e a reserva de terras. Por fim, ao reconhecer que é direito e dever de todas as pessoas a participação na elaboração e implementação das políticas e programas de seus assentamentos humanos, o documento consagra o direito à legitimidade de ação e organização, ou seja, a gestão democrática do desenvolvimento urbano, como preconiza o Direito à Cidade. necessárias à gestão democrática do desenvolvimento urbano.

2.2 Istambul, 1996 – Habitat II e a Agenda Habitat

Primeiramente, vale registrar que a Conferência Habitat II consolidou a participação dos setores não-governamentais e reconheceu a importância dos governos locais para a execução das políticas e ações, nos documentos e palestras sobre descentralização e fortalecimento do poder local (MARICATO, 1997).

Nesse sentido, a Declaração de Istambul foi produzida a partir do entendimento de que dois temas seriam prioritários, para tornar os assentamentos humanos mais seguros, saudáveis, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos, princípios consolidados no conceito do Direito à Cidade: “Moradia Adequada para Todos” e “Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em Processo de Urbanização”.

O documento reconhece a contínua deterioração das condições de vida nos assentamentos humanos que, em países em desenvolvimento, tomaram proporções de crise, e que deveriam ser enfrentados e debatidos amplamente temas como padrões de produção e consumo insustentáveis, concentração populacional excessiva, aumento da pobreza e da exclusão social, falta de infraestrutura, e a degradação ambiental e o aumento da vulnerabilidade a desastres (UNCHS, 1996).

A importância dada aos temas prioritários da Conferência tem relação com outros eventos realizados por órgãos das Nações Unidas, como a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Rio-92) e a Assembleia Mundial de Cidades e Autoridades Locais. Nesse contexto, os compromissos da Agenda Habitat voltaram-se para promoção do uso sustentável do solo e desenvolvimento social com foco na erradicação da pobreza, desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis e saudáveis, conservação e preservação do patrimônio histórico, melhoria das economias urbanas e prevenção de desastres.

Assim, o documento avança por reconhecer a moradia como direito social, consolidada nos princípios do Direito à Cidade, indicando diretrizes para sua garantia, tais como acesso à terra, por meio de reformas administrativas e mudanças nas leis, com enfoque para as mulheres e o direito à herança; a disponibilidade de subsídios e aluguel para famílias de baixa renda; e a criação de programas transparentes de produção e entrega de habitações.

A Rio-92, a Agenda 21 e a Assembleia Mundial de Cidades e Autoridades Locais, contribuíram significativamente para a mudança de entendimento sobre o protagonismo dos Estados Nacionais, que havia há 20 anos, em Vancouver, para uma visão que reconhece as autoridades locais como os parceiros mais próximos para a implementação do Plano de Ação intitulado “Agenda Habitat”.

Todavia, essa mudança, segundo Maricato (1997), tem como pano de fundo a internacionalização dos mercados, da produção e do capital financeiro, que na virada do século definiu, a partir da ideologia neoliberal, novas territorialidades e determinou que as cidades são tidas como centros de competição do capital e, portanto, precisam ser competitivas para as demandas da globalização e da unificação dos mercados.

Por outro lado, Maricato (1997) aponta que, apesar do distanciamento entre os discursos governamentais e a realidade urbana, os avanços conquistados nessa conferência foram importantes, considerando-se a situação arbitrária e pouco civilizada que cerca o acesso à terra e à moradia em diversos países.

Assim, pode-se afirmar que foram dois os avanços conquistados pela Conferência de Istambul. Primeiro o reconhecimento de que garantir moradia adequada para todos não é só possibilitar acesso à habitação, mas a todos os serviços, infraestruturas e equipamentos disponíveis. Segundo, o reconhecimento da necessidade de descentralização do planejamento e fortalecimento institucional dos governos locais.

Ambos avançam para o cumprimento do Direito à Cidade. O primeiro, pelo reconhecimento da dimensão urbana do direito à moradia. O segundo, por indicar caminhos para organizar mecanismos de gestão democrática da política urbana.

2.3. Quito, 2016 – Habitat III e a Nova Agenda Urbana

Dez anos após a publicação da Carta Mundial do Direito à Cidade, a Nova Agenda Urbana registrou o Direito à Cidade como uma visão integrada de cidades aludindo:

ao uso e ao gozo igualitários de assentamentos humanos, com vistas a promover a inclusão e a assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis para fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos e todas (UNCHS, 2016, p. 5).

Por outro lado, o documento cita que ainda persistem múltiplas formas de pobreza, crescentes desigualdades e degradação ambiental, ressaltando que a exclusão socioeconômica e a segregação espacial ainda são realidades irrefutáveis das cidades. Assim, a Nova Agenda Urbana pretende contribuir

com a erradicação da pobreza, da fome e das desigualdades, e com a promoção do crescimento econômico sustentável, da igualdade de gênero, da resiliência, bem como a proteção do meio ambiente, reafirmando compromisso com a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com ênfase ao ODS 11 que objetiva tornar cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (ONU, 2015).

Em seus Princípios e Compromissos, a Nova Agenda Urbana aprofunda questões que se relacionam mais diretamente com o Direito à Cidade. São estas a garantia a direitos e oportunidades iguais a partir do combate à especulação imobiliária, promoção da posse da terra urbana e garantia de seu uso sustentável.

O documento também discute a mudança de paradigma urbano, em direção à adoção de abordagens de desenvolvimento urbano e territorial sustentáveis, integradas, centradas nas pessoas, com base no fortalecimento de governança urbana.

Assim, a Nova Agenda Urbana apresenta um Plano de Ação orientado em três eixos.

O primeiro, “Desenvolvimento urbano sustentável para a inclusão social e a erradicação da pobreza”, reconhece que a erradicação da pobreza é indispensável para o desenvolvimento sustentável, e que a organização espacial, a acessibilidade, o desenho urbano, a infraestrutura e a prestação de serviços básicos, podem promover ou dificultar a coesão social, igualdade e a inclusão, e que a cultura, a proteção do patrimônio histórico, e o respeito à diversidade e igualdade, são elementos que contribuem para a humanização das cidades e para a garantia do direito à moradia voltada à inclusão social.

No segundo eixo, “Prosperidade urbana sustentável e inclusiva e oportunidades para todos”, coloca-se a gestão do uso da terra como basilar, reconhecendo que forma urbana, infraestrutura e projeto das edificações são impulsionadores da eficiência de custos e de uso dos recursos que movem as cidades, e que a provisão habitacional aumenta a formação de capital, a renda e a geração de empregos. Neste eixo aparecem, ainda, temas relevantes relacionados à sustentabilidade ambiental urbana, tais como a geração e uso de energia renovável e barata, a promoção de atividades de subsistência nas cidades e a criação de ambientes favoráveis para negócios, investimentos e inovações.

O terceiro trata do “Desenvolvimento urbano ambientalmente sustentável e resiliente”, e aponta para a necessidade de se facilitar a gestão sustentável dos recursos naturais das cidades, promovendo estratégias de redução de riscos com atenção às zonas costeiras, e preservando a função ecológica

da terra de modo que a capacidade regenerativa do ecossistema não seja excedida. O eixo aponta, ainda, a necessidade de se fortalecer a gestão sustentável de recursos, especialmente do uso da água e o manejo ambientalmente correto de resíduos urbanos.

A Nova Agenda Urbana consolida, portanto, aspectos mais amplos que definem o Direito à Cidade, reconhecendo direitos coletivos das presentes e futuras gerações, o direito ao acesso a um padrão de vida adequado, com oportunidades iguais e sem discriminação, com respeito à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, a garantia de direitos políticos, econômicos, social, culturais e ambientais. Por fim, considera o acesso à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e equipamentos sociais.

Por outro lado, verifica-se, atualmente, o avanço de processos de desregulamentação do trabalho e perda de direitos que, aliados a novas tecnologias, fizeram surgir um contingente de trabalhadores informais e precarizados que prestam serviços por meio de aplicativos de transporte individual e entrega de mercadorias que acentua a condição de miséria urbana apontada por Lefebvre (2001).

Sendo assim, tem-se como desafio a implementação efetiva da Nova Agenda Urbana por parte dos diversos níveis de governos, visando combater os processos de mercantilização da cidade e precarização do trabalho, garantindo direitos e melhorando as condições de vida de todos os habitantes urbanos do planeta.

CONCLUSÕES

Este artigo se propôs a analisar em que medida o conceito de Direito à Cidade cunhado por Henri Lefebvre e caracterizado tanto na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, quanto no Estatuto da Cidade, foi incorporado às Declarações e Planos de Ação das três Conferências para Assentamentos Humanos da ONU. Verificou-se que, dentro das especificidades de cada contexto urbano mundial respectivo à cada conferência, princípios do Direito à Cidade estão de alguma forma presentes.

Em Vancouver, já se reconhecia que a falta de qualidade de vida de parcelas dos habitantes das cidades estava relacionada a problemas ligados ao desenvolvimento social e econômico desigual e que se fazia necessário garantir o direito à justiça social e aos direitos humanos como condição para melhoria das condições urbanas. Este reconhecimento ocorreu anteriormente à onda neoliberal que afetou as políticas urbanas em todo o ocidente, quando ainda havia o entendimento de que apenas Estados

Nacionais fortes garantiriam o desenvolvimento urbano adequado. Assim, reconheceu-se a responsabilidade do Estado na regulação do uso do solo como condição para garantia do acesso igualitário à cidade, e o direito à organização popular para participação na elaboração e implementação das políticas urbanas.

Em Istambul, as conquistas caracterizaram-se pela garantia do direito à moradia adequada e pelo reconhecimento da importância dos governos locais e da sociedade, além da necessidade de descentralizar o planejamento como meios para garantia do Direito à Cidade, em um contexto de avanço de políticas neoliberais, tendo as cidades como espaços centrais de competição global.

Por fim, a Conferência de Quito registrou o Direito à Cidade a partir de uma visão integrada de cidades para todos e todas, consolidando princípios apresentados em documentos mundiais anteriores, como a Carta Mundial do Direito à Cidade e em leis nacionais, e, no Brasil, o Estatuto da Cidade.

Combate à especulação imobiliária, promoção da posse da terra, garantia do uso sustentável da terra urbana são ações fundamentais para a mudança de paradigma voltada para desenvolvimento urbano e territorial sustentáveis e integrados, centrados nas pessoas e fundamentados no fortalecimento da governança urbana.

A Nova Agenda Urbana avançou em seu Plano de Ação, reconhecendo que a garantia de oportunidades a todos depende da integração, cooperação, coordenação e diálogo entre diferentes níveis de governo, e também da participação efetiva e colaborativa entre os demais agentes relevantes, inclusive para desenvolvimento regional.

O documento aponta como fundamental para a construção de cidades mais sustentáveis a geração e uso de energia renovável e barata, a promoção de atividades de subsistência nas cidades e a criação de ambientes favoráveis para negócios, investimentos e inovação, bem como a promoção e preservação da função ecológica da terra de modo que a capacidade regenerativa do ecossistema não seja excedida e fortalecendo a gestão sustentável de recursos. Reconhece-se, assim, que o Direito à Cidade visa garantir não só cidades socialmente justas e ambientalmente saudáveis para usufruto das gerações presentes, mas também para as gerações futuras.

Ressaltando o Direito à Cidade ainda conforme Lefebvre (2001), como sendo uma forma superior de direito, sobretudo, à liberdade, e apesar dos avanços globais sobre os entendimentos quanto à necessidade de garantia desse direito, é necessário refletir se os avanços globais consolidados na Nova Agenda Urbana serão, na prática, suficientes para transformar cidades cada

vez mais mercantilizadas e opressoras, condições evidenciadas pelos processos de informalidade e precarização do trabalho, em espaços democráticos e sustentáveis de reprodução da vida humana.

REFERÊNCIAS

ANTONUCCI, D., KATO, V. R. C., ZIONI, S. e ALVIM, A. B. *UN-Habitat: 3 Décadas de Atuação*. Arqutextos 107.01, ano 09, abr 2009. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqutextos/09.107/56>. Acesso em: 18 jun. 2019.

ANTONUCCI, D., KATO, V. R. C., ZIONI, S. e ALVIM, A. B.. *UN-Habitat: Das Declarações aos Compromissos*. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

BRASIL. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Diário Oficial da União, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15 jul. 2020.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO. *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*. 2006. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2018.

GEHL, J. *Cidades para Pessoas*. 3 ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

HARVEY, D. O Direito à Cidade. In: *Lutas Sociais*. Revista do Núcleo de Estudos de Ideologias e Lutas Sociais do Programa de Pós-Graduados em Ciências Sociais – PUC/SP. São Paulo, nº 29, 2012.

JACOBS, J. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. 3 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

LEFEBVRE, H. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, E. Contradições e Avanços da Habitat II, In: SOUZA, A. G. *Habitar Comtemporâneo*. Salvador: FAUUFBA, Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, Lab-Habitar, 1997.

ONU. *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 16 jul. 2020.

UNCHS. (1976) *Vancouver Declaration on Human Settlements*. Disponível em: http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/The_Vancouver_Declaration.pdf. Acesso em 16 jul. 2020.

UNCHS. (1996) *Istambul Declaration on Human Settlements*. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2015/10/istanbul-declaration.pdf>. Acesso em 16 jul. 2020.

UNCHS. (2016) *Nova Agenda Urbana*, Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>. Acesso em 22 jun. 2019.

DESAFIOS DA PÓS-PANDEMIA: A NECESSIDADE DE RECONSTRUÇÃO DA SUSTENTABILIDADE PARA AS FUTURAS GERAÇÕES, COM BASE NA AGENDA 2030

GABRIELA SOLDANO GARCEZ¹
RENATA SOARES BONAVIDES²

Resumo: O presente artigo visa analisar a necessidade de ressignificação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), formulados com a Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU), para enfrentar os desafios de uma sociedade complexa, plural e do Risco na pós-pandemia. Assim, através de uma metodologia dialética-dedutiva, feita com base em uma análise crítica de referencial bibliográfico atual sobre o tema (o que inclui documentos internacionais e notícias dos veículos de comunicação), o artigo aborda, primeiramente, os desafios mundiais a serem enfrentados pelos Direitos Humanos com a pandemia da COVID-19 que induziu a uma crise, não apenas de saúde pública, mas também econômica e social. Em seguida, aborda a imprescindibilidade de um esforço conjunto, com a adoção de medidas multidisciplinares fornecidas pelos mecanismos de governança, para a criação de um futuro mais resiliente, sustentável e inclusivo, em respeito aos direitos das futuras gerações. Com isso, analisa o princípio da solidariedade intergeracional, de forma a reestruturar os ODS da Agenda 2030 para um mundo pós-pandemia.

Palavras-chave: Agenda 2030; Sustentabilidade; Futuras Gerações; COVID-19; Resiliência.

Abstract: This paper aims to analyze the need to redefine the Sustainable Development Goals (SDGs), of the 2030 Agenda, formulated by the United

¹ Pós-doutora pela Universidade de Santiago de Compostela/Espanha. Professora permanente do Programa da Pós-Graduação Stricto Sensu (doutorado e mestrado) da Universidade Católica de Santos. Email: gabrielasoldano@unisantos.br

² Advogada. Diretora da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Santos. Professora permanente do Programa da Pós-Graduação Stricto Sensu (doutorado e mestrado) da Universidade Católica de Santos. Email: renata.bonavides@unisantos.br

Nations (UN), to face the challenges of a complex, plural and Risk society in the post-pandemic. Thus, through a dialectic-deductive methodology, based on a critical analysis of the current bibliographic reference on the topic (which includes international documents and news from the media), the paper addresses, at first, the global challenges to be faced by Human Rights with the COVID-19 pandemic, which led to a crisis, not only sanitary and public health, but also economic and social. Then, it addresses the need for a joint effort, with the adoption of multidisciplinary measures provided by governance mechanisms, to create a more resilient, sustainable and inclusive future, with respect for the rights of future generations. With that, it analyzes the principle of intergenerational solidarity, in order to restructure the SDGs of the 2030 Agenda for a post-pandemic world.

Keywords: 2030 Agenda; Sustainability; Future Generations; COVID-19; Resilience.

INTRODUÇÃO

Diante do atual cenário de pandemia promovido pelo coronavírus, enfrenta-se um dos maiores desafios em termos de concessão de Direitos Humanos, tendo em vista as inúmeras restrições impostas pelos governos nacionais em prol da saúde e do bem estar coletivo, mas que abrem espaço, também, para uma crise econômica, social e ambiental.

É por esta razão que para a resolução desta crise complexa gerada pela COVID-19, é preciso que atores estatais e não estatais (entre eles: Estados nacionais, entes subnacionais, empresas transnacionais e multinacionais, organizações internacionais intergovernamentais, organizações não governamentais, veículos de comunicação de massa, comunidade científica e acadêmica, e, indivíduos) cooperem internacionalmente nos mais diferentes níveis possíveis, a fim de realizar uma verdadeira (e necessária) reformulação da governança internacional para a criação de plataformas em conjunto fora das bases regionais já enraizadas e há muito conhecidas, para o enfrentamento adequado desta crise, de modo a respeitar à qualidade de vida das futuras gerações.

Nesta linha de raciocínio, através de uma metodologia dialética-dedutiva, feita por meio de análise crítica de referencial bibliográfico atual sobre o tema, incluindo documentos internacionais e notícias dos veículos de comunicação, o presente artigo visa, primeiramente, analisar os desafios mundiais a serem enfrentados pelos Direitos Humanos durante e após a pandemia da COVID-19, que trouxe uma crise, não apenas sanitária, mas também econômica e social, a fim de evidenciar a necessidade de abordagem desta crise

não mais de modo individualmente considerado pelos países, mas sim com a criação de novas estruturas conjuntas e coordenadas, baseadas em instrumentos já existentes de governança, para em um esforço conjunto permitir a criação de um futuro mais resiliente, sustentável e inclusivo e que, principalmente, tenha respeito pelos direitos das futuras gerações a um ambiente sadio e a uma qualidade de vida essencial à dignidade humana.

Com isso, o trabalho demonstra, por fim, a imprescindibilidade de ressignificar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), formulados pela Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU), para enfrentar os desafios de uma sociedade complexa, plural e do Risco na pós-pandemia, que respeite o princípio da solidariedade intergeracional.

1. DIREITOS HUMANOS E COVID-19: RESPOSTAS E DESAFIOS MUNDIAIS

A pandemia da COVID-19 tornou-se rapidamente a maior crise internacional em gerações (GUTERRES, 2020, online). Trata-se, desde o seu início, de uma emergência de saúde pública. Basta ver as medidas tomadas numa tentativa de, ao menos, evitar e/ou controlar a propagação do vírus (a fim de quebrar a cadeia de infecção), com respaldo no bem estar social e coletivo, tendo em vista a necessidade de impedir que os serviços de saúde fiquem sobrecarregados (sem a possibilidade de atendimento efetivo e necessário às pessoas), como os fechamentos das fronteiras, imposição de controle e restrições de viagem³, bem como medidas de aprimoramento de controle sanitário envolvendo a ativação de mecanismos de vigilância ativa nos pontos de entrada, treinamento dos profissionais de saúde (para definição de casos suspeitos e confirmados); manejo de casos de prevenção; treinamento de equipes de laboratório; ativação de equipes de resposta rápida e de alerta; distribuição de materiais educacionais, de informação e equipamentos de produção individual (EPIs) (ONU, 2020, online), paralisação de voos, suspensão de eventos públicos (como concertos, esportes, teatros e cinemas), reuniões públicas, fechamento de escolas (MOSQUERA, 2020, online), entre outros fatores.

Ademais, o setor de saúde afirmou estar com “escassez severa” de testes, de equipamentos de proteção individuais para os servidores da saúde e outros recursos, devido a longa estada de pacientes nos serviços de unidade intensiva (GRIMM, 2020, online), bem como escassez de suprimentos,

³ Os países têm, de forma geral, desenvolvido e implementado planos internos de preparação e resposta para ativar medidas, ações e projetos de modo intensificado, bem como procedimentos operacionais padrão em coordenação com as orientações emitidas pela OMS. (VALOR MUNDO, 2020, online).

materiais e suporte lógicos considerados críticos (como roupas de cama, alimentos, produtos de limpeza, ventiladores, entre outros, nos pontos de atendimento à população), além de problemas em manter níveis adequados de pessoal nos hospitais (ROBERTSON, 2020, online).

Exatamente por esta razão, foi declarada emergência internacional em 30 de janeiro de 2020 (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020, online), e, pandemia de COVID-19 (doença infecciosa que ameaça muitas pessoas de forma simultânea no mundo inteiro) em 11 de março de 2020 (BBC, 2020, online), ambas pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

Entretanto, a atual crise é também muito mais que isso, pois engloba ainda um colapso econômico, social e humano, que rapidamente se transforma numa tensão voltada a (concessão ou não de) direitos humanos, que coloca em cheque a dignidade da pessoa humana e a realização de inúmeros direitos humanos e fundamentais, mas, de toda forma, universais (contidos, inclusive, na Declaração Universal dos Direitos Humanos), tendo em vista que as medidas tomadas para enfrentamento da crise sanitária causam impacto nos empregos e meios de subsistência, além do fornecimento de outros serviços sociais essenciais, incluindo direitos humanos de segunda dimensão, como saúde, alimentação, água, saneamento, educação, lazer e segurança (elementos que garantem padrões adequados de vida e família).

Basta perceber, para tanto, os efeitos desproporcionais em certas comunidades, o aumento do discurso de ódio (principalmente dirigido àquelas pessoas que já sofriam em algum grau qualquer espécie de segregação, como a população em situação de rua, de moradias precárias ou sem distribuição de água potável) (MSF, 2020, online), a segmentação (mais nítida) em certos grupos vulneráveis e os riscos que algumas respostas de segurança causaram em determinados territórios, como, por exemplo, a imposição de dias diferentes na semana para homens e mulheres saírem de casa, o que acabou por levar a um incremento na violência contra a população trans (UNAIDS, 2020, online), com casos de abusos e violência, como é o caso: a) do Panamá, que decretou rodízio entre as saídas de homens e mulheres: as mulheres podem sair para ir aos supermercados, bancos e farmácias às segundas, quartas e sextas, enquanto os homens podem sair às terças, quintas e sábados. O período máximo de permanência na rua é de duas horas. Aos domingos, a população não pode sair de suas casas (MANÇANO; MELLO, 2020, online); b) o caso da Colômbia, em que algumas cidades tiveram a imposição de sistemas de “rodízio” entre as pessoas, com base no último dígito do número de identificação nacional (UOL NOTÍCIAS, 2020, online); ou, ainda, c) o caso do Equador, em que há cadáveres abandonados espalhados pelas ruas, casas e hospitais (BIERNATH, 2020, online), pois, em

razão das medidas de restrição e dos toques de abrigar-se, o governo apresenta dificuldades de recolher os corpos das ruas (IG ULTIMO SEGUNDO, 2020, online), e, além disso, falta caixões adequados, obrigando o país a utilizar caixas de papelão para enterrar muitos de seus mortos (IG ULTIMO SEGUNDO, 2020, online).

Percebe-se, portanto, que a crise sanitária forneceu um pretexto, numa realidade mundial já bastante carente, para a adoção de medidas repressivas. Muitas delas, nem sequer relacionadas diretamente ao contexto da pandemia.

Entretanto, a melhor resposta sempre será aquela em que as ameaças são sempre tratadas protegendo os direitos humanos, invocando responsabilidades, promovendo a transparência e a liberdade de expressão, num Estado de Direito garantido internacionalmente, baseadas em medidas legais, proporcionais, necessárias e, principalmente, não discriminatórias. E que, dessa forma, objetivem o propósito legítimo e proporcional, baseadas estritamente em razões de segurança e emergências relacionadas à saúde, além de evidências científicas e informações estratégicas, bem como, obrigatoriamente, terem de ser “limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública”, conforme determinação do artigo 3º, § 1º, da Lei n. 13.979/2020 (PLANALTO, 2020, online).

Esta também é a determinação do artigo 12, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado terá o direito de nele livremente circular e escolher sua residência.
2. Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país.
3. Os direitos supracitados não poderão em lei e no intuito de restrições, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, a saúde ou a moral pública, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas, e que sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos no presente Pacto.
4. Ninguém poderá ser privado arbitrariamente do direito de entrar em seu próprio país. (PLANALTO, 1992, online)

Assim, tais medidas devem ter como norte uma duração específica (temporárias, portanto) e que possibilitem a intromissão menor possível em outros direitos humanos e fundamentais, a fim de garantir a saúde pública. Ou seja, as melhores respostas são aquelas que respondem às ameaças imediatas causadas pela pandemia, mas que, proporcionalmente, protegem os direitos humanos e as garantias do Estado de Direito.

Trata-se do fortalecimento das redes de atenção à saúde por meio de iniciativas coordenadas e conjuntas à pandemia (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020, online). Isso porque, a COVID-19 deixou bastante clara a vulnerabilidade dos sistemas globais já existentes de proteção ao meio ambiente, saúde e economia, indicando que é necessária a criação de novas soluções conjuntas.

Não há soluções individuais para uma crise global.

2. O MUNDO PÓS PANDEMIA: A NECESSIDADE DE ESFORÇO CONJUNTO PARA UM FUTURO MAIS RESILIENTE

Nesse sentido, as melhores soluções para o mundo pós-pandemia são aquelas que percebem a necessidade de definição de planos em conjunto, mais sustentáveis.

Afinal, a sustentabilidade, numa perspectiva crítica e interdisciplinar, nada mais é do que a criação de um elo de solidariedade entre a humanidade e o planeta, com a criação de valores éticos, de equidade e de igualdade de direitos, numa busca por justiça (inclusive na vertente ambiental), pois os desafios trazidos pela globalização se propagam em diferentes níveis de escala multidimensional pelo mundo, causando incertezas, ambiguidades e complexidades, que, por sua vez, demandam respostas e intervenções conjuntas, baseadas em critérios e instrumentos já dispostos pela governança, mas que traduzam a necessidade de profundas mudanças no sistema socioeconômico e ambiental ainda existente em diversas áreas, desde produção à consumo, como, por exemplo, energia, agricultura, transporte, habitação, educação e, claro, saúde.

Trata-se, portanto, da criação de uma política pública de governança realizada de forma continuada que viabilize novas soluções estruturais de longo prazo, idealizadas em blocos regionais (que, muitas vezes, fogem aos padrões convencionais já estabelecidos), mas que, de fato, fomentem igualdade e justiça social através de políticas integradas, articuladas e coordenadas entre os mais diversos setores afetados pela crise.

É a inclusão de uma visão crítica e inovadora sobre a cooperação internacional (envolvendo novas dinâmicas de poder entre atores estatais e

não estatais no cenário global) em tempos de crise de saúde, numa sociedade plural, complexa, moderna, globalizada e de Risco (conforme prega Ulrich Beck)⁴, que coloca em perigo os avanços já realizados em relação ao desenvolvimento e a redução da pobreza alcançados pelas medidas implementadas como mecanismos de ativação dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), da Agenda 21, e, em seguida, pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030.

Tome-se, como exemplo, o grupo de sete países formados pela Áustria, Austrália, Israel, República Tcheca, Dinamarca, Grécia e Nova Zelândia, todos eles com dependência do turismo para incremento do Produto Interno Bruto (PIB), que consolidaram uma aliança para o pós-pandemia a fim de reativar as economias nacionais, com incentivo ao comércio e turismo entre a população dos países citados (inclusive no que se refere ao mercado educacional de intercâmbio estudantil, que, no caso da Austrália e Nova Zelândia, representa cerca de 30% das receitas da economia vinda com os estrangeiros) (MENDES, 2020, online). Tal iniciativa foi colocada em prática mesmo diante das diversas críticas que recebeu por partes de países do bloco da União Europeia (UE), pois, quatro dos membros da nova aliança são parte do bloco europeu, que possui uma agenda própria de reabertura para o pós-pandemia. É claro que, neste modelo do exemplo citado, a retomada será gradual, e de acordo com normas de segurança e higiene, sendo obrigatório o “uso de máscaras, testes em massa, manutenção do distanciamento social em bares e restaurantes, bem como permanência das fronteiras fechadas para países onde o vírus ainda circule com rapidez” (MENDES, 2020, online).

Dessa forma, a pandemia abriu espaço (jurídico, legislativo e de opinião pública em geral) para repensar o relacionamento entre humanidade e natureza, proporcionando a oportunidade de reconstruir o planeta, dessa vez, de modo sustentável, tendo como ponto focal o acesso ao direito à qualidade socioambiental das presentes e futuras gerações.

O processo de reconstrução dos valores socioambientais pós-pandemia deve respeitar os direitos das futuras gerações em terem uma sadia qualidade de vida, pois o sentido mais elementar da palavra sustentabilidade trata da busca de um desenvolvimento econômico e social capaz de voltar-se às

⁴ Expressão criada por Ulrich Beck, advinda da era pós-industrial, que contrasta com a clássica sociedade industrial vivida anteriormente, e que deu origem ao desenvolvimento de diversas técnicas e tecnologias que incrementaram as condições de vida e as necessidades dos indivíduos, mas que, no entanto, trouxeram mudanças significativas no modo de conviver em sociedade e, principalmente, de se relacionar com o meio ambiente, o que implicou numa deterioração do meio ambiente para atendimento das necessidades humanas. É, portanto, uma sociedade de produção industrial que, na sua evolução, dá lugar a uma sociedade de sequelas industriais reflexo dela mesma, que produz riscos inerentes, que devem ser gerenciados, sob pena do comprometimento da continuidade da própria sociedade plural, complexa e global (BECK, 2011).

necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987)

Percebe-se, portanto, que para a efetivação adequada de medidas em busca da salvaguarda de direitos humanos essenciais à população, o mundo pós pandemia vai exigir um esforço conjunto e intergeracional por um futuro saudável, mais seguro e resiliente às ameaças globais, e que, principalmente, respeite os direitos daqueles que ainda nem nasceram.

2.1 Princípio da solidariedade intergeracional

Dessa forma, a adequada recuperação mundial da crise causada pela pandemia da COVID-19 passa pelo respeito aos direitos das futuras gerações, visando qualidade socioambiental para aqueles que ainda nem nasceram, num cristalino respeito ao princípio da solidariedade intergeracional (priorizado pela Constituição Federal brasileira de 1988), tendo em mente o desenvolvimento sustentável em suas três facetas: econômico, social e ambiental.

O princípio da solidariedade intergeracional está contido no caput, do artigo 225, da Constituição Federal de 1988, que prescreve o dever de preservação do meio ambiente tanto às presentes, quanto às futuras gerações.

Traduz-se, portanto, de um princípio de ética entre as gerações, vez que os recursos atualmente existentes devem ser utilizados de forma a garantir um padrão de qualidade compatível para as gerações futuras. Dessa forma, o princípio da solidariedade intergeracional visa “obrigar as gerações presentes a incluir como medida de ação e de ponderação os interesses das gerações futuras” (CANOTILHO, 1993, p. 08).

Tal entendimento está em consonância com o Princípio nº. 1, da Declaração de Estocolmo, de 1972, que reconhece que o direito das futuras gerações está intimamente ligado a responsabilidade das atuais com o equilíbrio do meio ambiente (ONU, 1972, online)

Apresenta, assim, características transgeracionais, uma vez que extrapola os direitos subjetivos das presentes gerações para alcançar aqueles que ainda virão. O dever de proteção ambiental cria, nesse

sentido, um elo de solidariedade das presentes gerações para com as futuras.

“É um direito que traduz, pela primeira vez, um compromisso intergeracional, um pacto da atual geração com a geração futura, no sentido de respeito e preservação do equilíbrio ambiental como um bem comum” (PADILHA, 2010, p. 161).

Isso porque, segundo afirmou a Diretora Executiva do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), Inger Andersen: “não cuidar do planeta significa não cuidar de nós mesmos” (UN ENVIRONMENTAL PROGRAMME, 2020, online), mas, principalmente, significa abrir mão dos direitos das futuras gerações.

Por conta disso, é indispensável a edificação de relações cooperativas entre os membros da comunidade, incluindo-se o setor público ou privado, através do diálogo produtivo, a fim de conscientizar a respeito dos direitos e deveres de cada cidadão, o que, em última análise, favorece a concepção de uma transformação positiva na sociedade. O que pode (e deve ser feito) ressignificando os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), criados pela Agenda 2030, para esse novo mundo pós-pandemia.

3. NOVA SUSTENTABILIDADE: A RESSIGNIFICAÇÃO DOS ODS DA AGENDA 2030 PARA O PÓS-PANDEMIA COM FOCO NOS DIREITOS DAS FUTURAS GERAÇÕES

Percebe-se, portanto, que os direitos humanos podem e devem orientar as respostas e as soluções de recuperação da COVID-19, porque o princípio da dignidade da pessoa humana precisa estar na frente e no centro de toda e qualquer ação implementada nesse sentido.

Olhando para o futuro, dentro desta realidade, será necessária a criação de novos mecanismos de governança sustentável, ainda que com base nos ODS, da Agenda 2030, que já fornecem uma estrutura viável de sustentação para sociedades mais inclusivas, resilientes e ambientalmente adequadas. Mas, através de uma nova apresentação dos mesmos, uma ressignificação.

Afinal, “ninguém será deixado para trás” (ONU, 2016, online), que é justamente o lema ético social e o código moral da própria Agenda 2030, num claro princípio de abrangência universal e solidariedade dos fundamentos de cada ODS, que, mais uma vez, fundamenta o compromisso com a qualidade de vida das futuras gerações.

Trata-se, na realidade, tanto de uma lente de aumento na implementação dos direitos humanos, colocando o foco imperativo da saúde para todos, conforme prescreve o ODS 3: “Assegurar uma vida saudável e promover

o bem-estar para todas e todos, em todas as idades” (ONU, 2015, online), bem como um sistema de alerta, que essencialmente destaca aqueles que sofrem mais e possuem menos recursos para fazer frente às situações emergenciais como a atual pandemia.

We have seen how the virus does not discriminate, but its impacts do – exposing deep weaknesses in the delivery of public services and structural inequalities that impede access to them. We must make sure they are properly addressed in the response. [...] The virus threatens everyone. Human rights uplift everyone (GUTERRES, 2020, online).

Dessa forma, conclui-se que, respeitando os direitos humanos das futuras gerações, inclusive em tempos de crise, é possível construir soluções mais eficazes, inclusivas e sustentáveis (com base nas diretrizes já construídas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável) para sanar a emergência sanitária de hoje, mas pensando na recuperação em nível mundial de amanhã.

CONCLUSÕES

Há muitas falhas numa abordagem séria de realização e concretização dos Direitos Humanos, seja por parte dos governos nacionais ou das comunidades. Diversos discursos, em tons bastante sombrios, levaram para ações não significativas de direitos humanos, mas há passos na direção errada e a uma atenção marginalizada ao tema pelos debates internacionais.

Assim, embora o horizonte a respeito dos Direitos Humanos esteja há mais de uma década na pauta da agenda internacional e nacional (de muitos países), a preocupação da maioria dos atores estatais e não estatais (que poderiam colocar medidas intergovernamentais e subnacionais, baseadas em critérios e instrumentos de governança e paradiplomacia) continua deixando a desejar.

Neste cenário, a pandemia da COVID-19 e suas consequências devastadoras representam uma emergência sem precedentes, ao impor um panorama de insegurança, doença e morte, que coloca em risco os anos de progresso multilateral em termo do acesso ao direito ao desenvolvimento, saúde global e redução da pobreza. Entretanto, ao mesmo tempo, requer a concepção de um pensamento criativo, inclusivo, resiliente e mais sustentável por parte da comunidade internacional acerca dos direitos humanos, a fim de criar mudanças fundamentais para efetivar uma abordagem radicalmente mais robusta e coordenada, para que, de forma conjunta e com foco na realização efetiva do “futuro que queremos” (ONU, 2012, online) para todos,

possa concretizar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, tendo em mente, principalmente, os direitos das futuras gerações a ter uma vida saudável e digna.

REFERÊNCIAS

BBC. **Coronavírus**: OMS declara pandemia. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-51842518>>. Acesso em: 14 jun. 2020.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2011.

BIERNATH, André. A COVID-19 na América Latina pelos olhos de quem está na linha de frente. **Veja Saúde**, 2020. Disponível em: <<https://saude.abril.com.br/blog/tunel-do-tempo/a-covid-19-na-america-latina-pelos-olhos-de-quem-esta-na-linha-de-frente/>>. Acesso em: 08 jun. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1993.

GRIMM, Christi A. **Hospital Experiences Responding to the COVID-19 Pandemic**: Results of a national pulse survey. Washington DC: U.S. department of Health and Human Services – Office of Inspector General, 2020. Disponível em: <<https://oig.hhs.gov/oei/reports/oei-06-20-00300.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2020.

GUTERRES, António. **We are all in this together**: Human Rights and Covid-19 response and recovery. New York: United Nations, 2020. Disponível em: <<https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/we-are-all-together-human-rights-and-covid-19-response-and>>. Acesso em: 11 jun. 2020.

IG ULTIMO SEGUNDO. **Corpos de vítimas de COVID-19 tomam conta das ruas do Equador**. 2020. Disponível em: <<https://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/2020-04-01/corpos-de-vitimas-de-covid-19-tomam-conta-das-ruas-do-equador-assista.html>>. Acesso em: 07 jun. 2020.

IG ULTIMO SEGUNDO. **COVID-19**: sem caixões, Equador utilizará caixas de papelão para enterrar mortos. 2020. Disponível em: <<https://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/2020-04-06/covid-19-sem>>

caixoes-equador-utilizara-caixas-de-papelao-para-enterrar-mortos.html>. Acesso em: 07 jun. 2020.

MANÇANO, Luiza; MELLO, Michele de. Coronavírus na América Latina: saiba como está a situação de cada país. **Brasil de Fato**, 2020. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/04/30/coronavirus-na-america-latina-saiba-como-esta-a-situacao-de-cada-pais>>. Acesso em 09 jun. 2020.

MENDES, Jaqueline. Há vida pós-pandemia. **IstoÉdinheiro**, 2020. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/ha-vida-pos-pandemia/>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Ministros da Saúde do G20 se comprometem a atuar juntos contra a COVID-19**. 2020. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46752-ministros-da-saude-do-g20-se-comprometem-a-atuar-juntos-contra-a-covid-19>>. Acesso em: 07 jun. 2020.

MOSQUERA, JOCELYN. Panamá aumenta alerta sanitária por coronavírus. **TVNNotícias**, 2020. Disponível em: <https://www.tvn-2.com/nacionales/Panama-aumenta-alerta-sanitaria-coronavirus_0_5493200713.html>. Acesso em: 10 jun. 2020.

MSF – MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. **Comunidades vulneráveis nos EUA precisam urgentemente de proteção contra COVID-19**. 2020. Disponível em: <<https://www.msf.org.br/noticias/comunidades-vulneraveis-nos-eua-precisam-urgentemente-de-protexao-contra-covid-19>>. Acesso em 14 jun. 2020.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo**. 1972. Disponível em: <<https://legal.un.org/avl/ha/dunche/dunche.html>>. Acesso em: 11 jun. 2020.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **“Ninguém será deixado para trás” é um imperativo ético na Agenda 2030**. 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/ninguem-sera-deixado-para-tras-e-um-imperativo-etico-na-agenda-2030-afirma-representante-da-onu/>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods3/>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **EUA e Canadá concentram todos os casos confirmados de COVID-19 nas Américas.** 2020. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/eua-e-canada-concentram-todos-os-casos-confirmados-de-covid-19-nas-americas/>>. Acesso em 12 jun. 2020.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **The Future We Want.** 2012. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PLANALTO. **Lei n. 13.979/2020.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979compilado.htm>. Acesso em: 07 jun. 2020.

PLANALTO. **Decreto nº. 592/1992 - Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos.** 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 07 jun. 2020.

ROBERTSON, Lori. The HHS Inspector General report. **FactCheck,** 2020. Disponível em: <<https://www.factcheck.org/2020/04/the-hhs-inspector-general-report/>>. Acesso em: 13 jun. 2020.

UN ENVIRONMENTAL PROGRAMME. **A natureza está nos mandando uma mensagem.** 2020. Disponível em: <<https://www.unenvironment.org/pt-br/noticias-e-reportagens/noticias/natureza-esta-nos-mandando-uma-mensagem-diz-diretora-executiva-do>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

UNAIDS. **A resposta à COVID-19 na América Latina e o Caribe deve respeitar os direitos humanos das identidades trans e toda a expressão de gênero.** 2020. Disponível em: <<https://unaids.org.br/2020/05/a-resposta-a-covid-19-na-america-latina-e-o-caribe-deve-respeitar-os-direitos-humanos-das-identidades-trans-e-toda-a-expressao-de-genero/>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

UOL NOTÍCIAS. **De divisão por gênero à violência policial: as inusitadas medidas tomadas no mundo para impor quarentena.** 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2020/04/01/de-divisao-por-genero-a-violencia-policial-as-inusita>>

das-medidas-tomadas-no-mundo-para-impor-isolamento.htm>. Acesso em: 09 jun. 2020.

VALOR MUNDO. **EUA, México e Canadá Estendem restrições a viagens por mais de 30 dias**. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/04/20/eua-mxico-e-canad-estendem-restries-a-viagens-por-mais-30-dias.ghtml>. Acesso em: 12 jun. 2020.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our common future**. Oxford: Oxford University Press; 1987.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Director-General's statement on IHR Emergency Committee on Novel Coronavirus (2019-nCoV)**. Genebra, 2020. Disponível em: <[https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihf-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihf-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov))>. Acesso em: 14 jun. 2020.

DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE MECANISMOS DE AJUSTE DE CARBONO NA FRONTEIRA: A PROPOSTA DO PACTO ECOLÓGICO EUROPEU E A RELAÇÃO COM OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

LIARA SANTOS DE CARVALHO¹
BEATRIZ NUNES DIÓGENES²

Resumo: O presente artigo apresenta uma análise sobre os mecanismos de ajuste de carbono na fronteira (MACF) previstos no Pacto Verde Europeu à luz da jurisprudência da Organização Mundial do Comércio (OMC) e das necessidades especiais dos países não desenvolvidos. O objetivo é fornecer um material fundamentado para apontar soluções viáveis de conciliação entre proteção ambiental, restrições comerciais segundo a OMC e capacidades econômicas e técnicas dos países não desenvolvidos. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica extensiva, com ênfase nos tratados e convenções internacionais pertinentes e materiais acadêmicos. Os resultados obtidos concluem que a regulamentação de um MACF encara um *trade off* entre efetividade e viabilidade, tanto do ponto de vista da jurisprudência da OMC quanto do *compliance* com os princípios do tratamento diferenciado para países economicamente defasados, previstos no direito costumeiro internacional. Por fim, são apontadas possíveis soluções para esses dilemas, como a isenção pontual de alguns países e o repasse do valor arrecadado pela União Europeia para um fundo destinado à mitigação e adaptação às mudanças climáticas nos países não desenvolvidos.

Palavras-chave: Mecanismos de ajuste de carbono na fronteira; Pacto verde; Princípio do tratamento especial; medidas unilaterais de comércio; mudanças climáticas

¹ Estudante de Direito da Universidade Federal de Pernambuco cursando o 9º período. Pesquisadora em direito internacional do meio ambiente pelo grupo GEDAI (Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais).

² Doutoranda em Direito na Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Filosofia do Direito pela PUC/MG. Graduada em Direito pela Uni7.

Abstract: This article presents an analysis of the carbon adjustment mechanisms at the border (BCA) provided for in the European Green Deal in the light of the jurisprudence of the World Trade Organization (WTO) and the special needs of non-developed countries. The aim is to provide substantiated material to point out viable solutions for reconciling environmental protection, trade restrictions according to the WTO and economic and technical capacities of non-developed countries. The methodology used was an extensive bibliographic review, with emphasis on relevant international treaties and conventions and academic materials. The results obtained conclude that the regulation of a MACF faces a trade off between effectiveness and viability, both from the point of view of WTO jurisprudence and of compliance with the principles of differential treatment for economically lagged countries, provided for in customary international law. Finally, possible solutions to these dilemmas are pointed out, such as the occasional exemption of some countries and the transfer of the amount collected by the European Union to a fund for the mitigation and adaptation to climate change in non-developed countries.

Key-words: carbon border adjustment; Green Deal; Principle of special treatment; unilateral trade measures; climate changes

INTRODUÇÃO

O presente artigo visa esclarecer os desafios e as possíveis soluções para conciliar uma política de ajuste de carbono na fronteira – prevista no pacto ecológico europeu – e o princípio do “comum mas com responsabilidades diferentes” (CBDR), consagrado no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) através da “Cláusula de Habilitação”³ (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 1994) e, no âmbito das Nações Unidas, na Convenção-quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) Rio-92 em seu artigo 3.5 (NAÇÕES UNIDAS, 1992)⁴.

A metodologia utilizada é a revisão bibliográfica extensiva, com ênfase nos tratados e convenções internacionais pertinentes e

³ “Não obstante as disposições do Artigo I do Acordo Geral, as partes contratantes podem conceder tratamento diferenciado e mais favorável aos países em desenvolvimento, sem conceder tal tratamento às outras partes contratantes”

⁴ “Os Estados devem cooperar em um espírito de parceria global para conservar, proteger e restaurar a saúde e integridade do ecossistema da Terra. Em vista das diferentes contribuições para a degradação ambiental global, os estados têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm na busca internacional pelo desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões que suas sociedades exercem sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que comandam.”

materiais acadêmicos. A análise será feita de maneira a esclarecer o que vem sendo entendido por Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (MACF), de que se trata o princípio do “comum mas com responsabilidades diferentes” (CBDR) e do tratamento especial e diferenciado (S&D) e as possibilidades para unir os dois assuntos em uma legislação que respeite o instituído para o comércio internacional através Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

O Pacto Ecológico Europeu é um documento datado de 11 de dezembro de 2019 que tem como objetivo criar um plano de ações para impulsionar a transição eficiente da União Europeia (UE) para uma economia mais limpa.

Diante do desafio de concretizar tal empreitada, a União Europeia frisou a importância de considerar as alterações climáticas um desafio transfronteiriço que não pode ser resolvido unicamente através de medidas nacionais ou locais (COMISSÃO EUROPEIA, 2019).

Nesse sentido, o próprio Pacto Ecológico Europeu deixa ainda mais claro a preocupação do bloco com as questões climáticas como problema além de limites territoriais, afirmando que, enquanto parceiros internacionais não partilharem a mesma ambição que a UE, haverá um risco de vazamento de emissões carbônicas para países com legislação menos austeras. Para além, com as restrições impostas pela União Europeia à indústria interna, esta poderia ser onerada diante de uma transferência da produção ou substituição de produtos da UE para outros países com menor ambição de redução das emissões (COMISSÃO EUROPEIA, 2019).

Diante da possível ausência de redução das emissões mundiais de maneira significativa e do impacto para a indústria doméstica de uma não padronização, no âmbito climático, das exigências mundiais de mercado, o documento previu a possibilidade de criação de um mecanismo de ajustamento de carbono nas fronteiras, a fim de reduzir o risco de fuga de emissões carbônicas (COMISSÃO EUROPEIA, 2019).

Os mecanismos de ajuste de carbono na fronteira são propostos como uma maneira viável de lidar com o vazamento de carbono ocasionado pela transferência de investimentos e de indústrias para países com políticas climáticas fracas, além do consumo dentro da União Europeia de materiais importados com tais características. A ideia é introduzir uma taxa que reflita a produção do produto a nível de emissões dos gases do efeito estufa. Esse tipo de legislação é constituída com 3 (três) objetivos principais: para responder às preocupações do mercado doméstico sobre a perda de competitividade, para reduzir o vazamento de carbono que ocorreria por meio da compra

interna de materiais produzidos com altas taxas de emissões e para alavancar a participação de outros países em acordos climáticos (LJUNGGREN, 2020).

Apesar da importância incontestável de mitigar as mudanças climáticas, o instituto corre grande risco de ser instrumento de uma política tributária que não leve em conta as diferenças – tanto a nível de capacidade quanto de responsabilidade – entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Nesse sentido, em relação ao conteúdo de carbono incorporado, os países desenvolvidos tendem a importar mais emissões do que exportar, enquanto os países em desenvolvimento exportam mais emissões do que importam (KARECKAITE, 2020). Quando os países que são exportadores de emissões são menos desenvolvidos do que os importadores, verifica-se que um mecanismo de ajuste de carbono na fronteira (MACF) pode transferir a carga financeira da mitigação das mudanças climáticas para os países em desenvolvimento, o que pode acarretar no aumento do nível de pobreza destes (KARECKAITE, 2020).

Assim, o presente artigo traz como ponto de partida que um mecanismo de controle de carbono de fronteira justo é balizado nos princípios do tratamento diferenciado e do CBDR, com fito de garantir que os países em desenvolvimento não sofram uma carga desproporcional dos custos de mitigação das mudanças climáticas.

Ao fim, são trazidas algumas sugestões para isso, como um repasse da receita obtida a partir do MACF para o Fundo Verde para o Clima – que foi criado para ajudar os países em desenvolvimento nos esforços de mitigação do clima –, a limitação dos mecanismos apenas aos setores de maior emissão e fácil contagem destas e a isenção de países com grande déficit de desenvolvimento.

1. AS POSSIBILIDADES TRAZIDAS PELA COMISSÃO EUROPEIA À CONSULTA PÚBLICA E SUAS RESPECTIVAS COMPATIBILIDADES COM AS NORMAS DA OMC E DA UNFCCC

No primeiro item do documento lançado em 04/03/2020, a Comissão Europeia traz três possibilidades que podem dar forma a esse mecanismo: um imposto de carbono sobre produtos selecionados - tanto importados quanto domésticos produtos; um novo imposto aduaneiro de carbono ou imposto sobre as importações; ou a extensão do Regime Comunitário de Licenças de Emissão da União Europeia (EU ETS) às importações (COMISSÃO EUROPEIA, 2020).

Tendo em vista os três modelos mencionados acima, será feita neste tópico uma análise das propostas à luz do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e dos princípios do CBDR e do S&D.

1.1 Imposto de carbono sobre produtos selecionados - importados e domésticos

A ideia central nessa perspectiva é criar um imposto sobre produtos selecionados, principalmente aqueles que possuem alto custo energético e são altamente expostos ao mercado mundial e, portanto, possuem maior chance de estarem sujeitos ao vazamento de carbono. O imposto idealmente cobraria valores congruentes à quantidade de carbono incorporada durante a produção do item. Nesse modelo, as indústrias afetadas teriam que ser retiradas do EU ETS, para que não houvesse uma dupla tributação, e ficariam sujeitas a esse imposto em congruência com os pares internacionais (KRENEK, 2020). O principal fundamento legal está no artigo III.2 do GATT, o qual permite encargos internos para os produtos importados desde que equivalentes aos produzidos domesticamente⁵.

Todavia, há desafios legais e operacionais para efetivar essa intenção. Do ponto de vista operacional, calcular o exato valor de carbono produzido em produtos importados é uma tarefa que exige uma quantidade de dados exorbitantes, dado que as cadeias produtivas se diversificam e se relacionam de diferentes maneiras. Além disso, o acesso a tais informações estaria sujeito a disponibilidade das empresas para oferecê-las (ZACHMANN, 2020).

Mesmo em um caso de perfeita informação em que esses desafios fossem transpostos, do ponto de vista legal, diferenciar o valor do imposto de acordo com a quantidade de carbono produzido não possui precedentes dentro da OMC como sendo um parâmetro de diferenciação possível.

Até agora, a jurisprudência da organização sustentou que, embora uma análise da semelhança dos produtos deva ser feita caso a caso, tal avaliação poderá ser baseada nos seguintes critérios: (1) uso final do produto; (2) gostos e hábitos dos consumidores; (3) as propriedades, natureza e qualidade do produto; e (4) a classificação tarifária (TAMIOTTI, 2009). Desses critérios, “gostos e hábitos dos consumidores” fornece os motivos mais fortes para um argumento de não semelhança com base na quantidade de carbono emitido durante o processo de produção (já que os consumidores estão cada

⁵ Artigo III.2. Os produtos do território de qualquer parte contratante importados no território de qualquer outra parte contratante não estará sujeita, direta ou indiretamente, a impostos internos ou outros encargos internos de qualquer tipo superiores aos aplicados, direta ou indiretamente, para produtos nacionais similares. Além disso, nenhuma parte contratante deverá, de outra forma, aplicar impostos internos ou outros encargos internos para produtos importados ou nacionais de uma forma contrário aos princípios estabelecidos no parágrafo 1.

vez mais diferenciando produtos de acordo com os impactos ambientais de tais produtos) (TAMIOTTI, 2009).

A especulação sobre essa possibilidade é normalmente embasada também no caso *US-Shrimp* (TAMIOTTI, 2009). Foi a primeira controvérsia em que o órgão abriu uma exceção comercial de longo alcance ao aceitar a exigência de um método de produção específico por razões ambientais. Nesse sentido, ele pode ter aberto espaço no conceito de “iguais” para medidas que não visavam o produto, mas sim os processos e métodos de produção (PMP).

É importante frisar também que o órgão de apelação exigiu nesse julgamento que os Estados Unidos dessem aos países a possibilidade de provar que tomavam medidas eficazes para a proteção ambiental, mesmo que não as mesmas praticadas por ele (TAMIOTTI, 2009). Em um contexto de imposto por produção de carbono, isso poderia significar a exigência de que as nações afetadas pudessem informar medidas anexas que adotam para reduzir as emissões. Poderia também abrir precedente para impor que a medição de carbono utilizada para a cobrança fosse aquela fornecida pelas as indústrias, ou que, ao menos, essas tivessem o direito de contrapor o valor exigido mediante prova de que, em verdade, emitiram menos.

Todas essas possibilidades, apesar de aumentarem a confiança política do mecanismo e sua eficiência, acarretariam em uma necessidade ainda maior de dados e, portanto, um custo de operacionalização gigantesco. Assim, determinar se os produtos são iguais cria um *trade off* entre facilidade de implementação e eficiência.

Há, no entanto, ainda outra hipótese dentro desse modelo que parece mais factível: um imposto baseado no produto que não varia com referência à intensidade de carbono da produção, mas é definido a uma taxa fixa para categorias específicas de produtos (KRENEK, 2020).

Nessa versão, os parâmetros de referência do EU ETS já existentes poderiam servir para determinar a base tributária fixa por produto, independentemente de ser de produção doméstica ou importado (KRENEK, 2020).

No entanto, mesmo dentro dessa ideia mais factível, o Artigo II.1 do GATT ainda traz entraves ao declarar o princípio do *pacta sunt servanda*, ou seja, as leis existentes que incluem as tabelas tarifárias que devem ser respeitadas (KRENEK, 2020). Para a maioria dos bens comercializados, já existem acordos

relativos a taxas tarifárias. Seria possível reduzir as taxas tarifárias unilateralmente, o que implica que essas taxas reduzidas devem ser concedidas a todos os estados membros da OMC devido ao princípio nação mais favorável. O aumento das tarifas, no entanto, está sujeito a negociação e acordo entre os membros da OMC (KRENEK, 2020).

De volta a jurisprudência do *US Shrimp*, essa também fornece material relevante para entender como a OMC poderia se comportar em caso do mecanismo escolhido pela União Europeia ser desafiado por um país não desenvolvido. Em seu artigo 21.5, a medida editada pelo órgão de apelação estabelece a necessidade de ser oferecida assistência técnica para desenvolver o uso do meio de produção requisitado pelos Estados Unidos em países subdesenvolvidos, reconhecendo as dificuldades destes para atingir os padrões exigidos (TAMIOTTI, 2009).

Em uma visão análoga aplicada ao caso do MACF, o órgão poderia requisitar que a União Europeia fornecesse tecnologia para que as indústrias localizadas em tais regiões reduzissem suas emissões. Dessa forma, o modelo escolhido poderia estar mais alinhado com o princípio do tratamento diferenciado (S&D).

1.2 Imposto aduaneiro de carbono ou imposto sobre as importações

Essa perspectiva de MACF está fundamentada principalmente no Artigo II do GATT, o qual permite aos membros da OMC cobrar uma tarifa equivalente a impostos e taxas nacionais⁶. Sob esse regime, os bens importados estão sujeitos a um encargo equivalente ao valor do imposto que teria sido cobrado se os bens fossem produzidos internamente.

Os argumentos sobre a legalidade de tal modelo se centram na exceção prevista no Artigo II.2 do GATT. Ela fornece uma isenção limitada pela qual, não obstante as restrições tarifárias programadas, os membros podem impor um encargo equivalente a um imposto interno cobrado a produtos domésticos similares. O Artigo exige ainda que tal taxa seja imposta de acordo com as disposições do Artigo III. 2⁷.

⁶ “Nada neste artigo impedirá qualquer parte contratante de impor a qualquer momento sobre a importação de qualquer produto: (a) um encargo equivalente a um imposto interno cobrado de forma consistente com as disposições do parágrafo 2 do Artigo III * em relação ao produto nacional ou em relação a um artigo a partir do qual o produto importado foi fabricado ou produzido em sua totalidade ou em parte”

⁷ “Os produtos do território de qualquer parte contratante importados no território de qualquer outra parte contratante não estará sujeita, direta ou indiretamente, a impostos internos ou outros encargos internos de qualquer tipo superiores aos aplicados, direta ou indiretamente, para produtos nacionais similares. Além disso, nenhuma parte contratante deverá, de outra forma, aplicar

Analisando o Artigo II.2 do GATT é possível averiguar que os ajustes de fronteira em produtos importados podem ser aplicados quando houver impostos semelhantes “aplicados, direta ou indiretamente, a produtos nacionais semelhantes”⁸.

Nesse caso, a exigência da indústria Europeia de comprar licenças dentro do ETS poderia ser considerada como uma cobrança indireta equivalente à feita aos produtos importados. Para o *compliance* com o artigo III.2 do GATT e seu preâmbulo ser completo, no entanto, é preciso que as licenças gratuitas sejam extintas, pois, caso contrário, seria impossível argumentar pela aplicação indireta de cobrança equivalente.

Assim, a aplicação mais simples seria um mecanismo que defina valores de carbono padrão para cada produto e calcule o ajuste de fronteira com base neles, enquanto permite aos importadores pagar menos se puderem provar que suas importações são “mais verdes”, evitando perda de incentivos para os que estão mantendo os esforços ambientais altos.

Para definição desses valores padrão, a União Europeia pode utilizar uma média entre os itens produzidos usando a “melhor tecnologia disponível” versus a “tecnologia média”.

Por fim, apesar de ter uma boa opção dentro das possibilidades de GATT, esse modelo aplicado também em *compliance* com o artigo I.1⁹ do mesmo tratado exige que a cobrança estenda-se a obrigação da “nação mais favorável” a todas as questões referidas nos parágrafos 2 e 4 do Artigo III¹⁰ (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 1947). Assim, para ser permitido, o modelo deve ser aplicado de maneira não discriminatória. Essa pode ser uma problemática para os países subdesenvolvidos e em

impostos internos ou outros encargos internos para produtos importados ou nacionais de uma forma contrário aos princípios estabelecidos no parágrafo 1”.

⁸ “Os produtos do território de qualquer parte contratante importados no território de qualquer outra parte contratante não estará sujeita, direta ou indiretamente, a impostos internos ou outros encargos internos de qualquer tipo superiores aos aplicados, direta ou indiretamente, para produtos nacionais similares. Além disso, nenhuma parte contratante deverá, de outra forma, aplicar impostos internos ou outros encargos internos para produtos importados ou nacionais de uma forma contrário aos princípios estabelecidos no parágrafo 1.”

⁹ “Com relação a direitos aduaneiros e encargos de qualquer espécie impostos sobre ou em conexão com importação ou exportação ou imposto sobre o transferência internacional de pagamentos de importação ou exportação, e com respeito ao método de cobrança de tais direitos e encargos, e com respeito a todos regras e formalidades em relação à importação e exportação, e com relação a todas as questões mencionadas nos parágrafos 2 e 4 do Artigo III, * Qualquer vantagem, favor, privilégio ou imunidade concedida por qualquer contratação parte de qualquer produto originário ou destinado a qualquer outro país deverá ser concedido imediatamente e incondicionalmente ao produto similar originários ou destinados aos territórios de todas as outras partes contratantes.”

¹⁰ “Os produtos do território de qualquer parte contratante importados no território de qualquer outra parte contratante será concedido tratamento não menos favorável do que aquele concedido a produtos similares de origem nacional em relação a todas as leis, regulamentos e requisitos afetando sua venda interna, oferecendo para venda, compra, transporte, distribuição ou uso. As disposições deste parágrafo não devem impedir a aplicação de taxas de transporte internas diferenciadas que são baseadas exclusivamente na exploração econômica do meio de transporte e não sobre a nacionalidade do produto.”

desenvolvidos com a modalidade, pois a discussão sobre a isenção de cobrança do valor para eles passa a encontrar sérios entraves.

1.2 Extensão do EU-ETS às importações

Nessa opção, os importadores teriam que apresentar licenças de emissão ou créditos de emissão certificados para cobrir as emissões criadas durante o processo de fabricação do bem importado ou teriam obrigação de comprar licenças nos mercados domésticos de comércio de emissões em termos de igualdade com as indústrias nacionais (TAMIOTTI, 2009).

Essa parece ser a via mais controversa, principalmente dado a dificuldade de basear um ajuste de fronteira em um mercado já existente interno e com emissão de licenças gratuitas para determinados setores. Nesse sentido, mesmo que estas sejam extintas para a implementação dessa possibilidade, algumas indústrias podem ter criado “bancos de licença”, comprando-as mais que o que emitiam CO₂, pois o preço muitas vezes esteve baixo (KRENEK, 2020). Assim, haveria uma assimetria competitiva, privilegiando a indústria doméstica. Nesse sentido, em 2009, devido à pressão política, a tentativa de incluir fornecedores de viagens aéreas estrangeiras no ETS falhou (KARECKAITE, 2020).

Para finalizar a seção sobre os modelos possíveis, é importante frisar que mesmo não estando de acordo com as disposições gerais do GATT, um mecanismo ainda poderia ser justificado nas exceções do artigo XX. Para o caso do MACF, são relevantes as previsões dos parágrafos “b” e “g”¹¹. De acordo com estes, os membros da OMC podem adotar medidas que são inconsistentes com as disciplinas do GATT, mas necessárias para proteger a vida ou a saúde (parágrafo [b]), ou relativos à conservação de recursos naturais esgotáveis (parágrafo [g]) (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 1947).

Para uma medida ambiental a ser justificada sob o Artigo XX, devem ser analisadas duas camadas: comprovar que a medida se enquadre em pelo menos um dos exceções e que ela satisfaz os requisitos da introdução do “caput” do Artigo XX – isto é, que não é aplicada de uma maneira que constituiria “Um meio de discriminação arbitrária ou injustificável entre países onde prevalecem as mesmas condições”, e não é “uma restrição disfarçada

¹¹ “Sujeito à exigência de que tais medidas não sejam aplicadas em um forma que constituiria um meio de arbitragem ou injustificável discriminação entre países onde prevalecem as mesmas condições, ou um restrição disfarçada ao comércio internacional, nada neste Acordo deve ser interpretado para impedir a adoção ou execução por qualquer parte contratante das medidas: (b) necessários para proteger a vida ou saúde humana, animal ou vegetal; (g) relativos à conservação de recursos naturais esgotáveis, se tais medidas são efetivadas em conjunto com restrições na produção ou consumo doméstico”

ao comércio internacional” (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 1947)¹².

Para ser enquadrada no Artigo XX (b), é preciso atentar o uso do termo “contribuição necessária” feita pela medida ambiental¹³. Nesse caso parece um pouco mais complicada a prova, dado que há grande dissidência sobre a eficácia de políticas unilaterais para a mitigação climática a níveis consideráveis (ZACHMANN, 2020).

O parágrafo XX(g) faz uma exigência mais simples: que a medida seja “relacionada” à conservação de recursos naturais¹⁴. Nas palavras do Órgão de Apelação da OMC, um membro deve estabelecer que os meios são “razoavelmente relacionados” aos fins (TAMIOTTI, 2009). Além disso, a fim de ser justificada sob o Artigo XX (g), uma medida que afete as importações deve ser aplicada “em conjunto com restrições à produção ou consumo doméstico” (TAMIOTTI, 2009).

2. A PROBLEMÁTICA DA EFICÁCIA DA MEDIDA E SEUS DESDOBRAMENTOS LEGAIS: PROTECIONISMO, SOLUÇÃO CLIMÁTICA OU ATAQUE À SOBERANIA?

De acordo com o que foi visto até então, já resta claro que a implementação de um mecanismo de ajuste de carbono na fronteira constitui um *trade off* entre efetividade e viabilidade. Esta última em especial por dois motivos: capacidade operacional de dados e *compliance* com o GATT e com os princípios do CBDR e S&D. Isso porque, para que haja *compliance* com estes, é preciso que de alguma maneira os países não desenvolvidos não sejam desproporcionalmente onerados com a medida. No caso de isenção, essa pode mitigar a própria eficácia da medida, dado que algumas indústrias localizadas nessas nações estão entre as mais poluidoras do mercado. Nesse caso, os países não isentos poderiam argumentar pela ausência de relação relevante com a questão ambiental (artigo XX[g])¹⁵ da medida e atrelá-la à questões protecionistas ou a uma tentativa de imposição de políticas climáticas próprias a outras nações.

Mais agravante ainda é o fato de estudos empíricos do sistema de comércio de emissões da UE (ETS) e outras sub-políticas globais de

¹² “Sujeito à exigência de que tais medidas não sejam aplicadas em um forma que constituiria um meio de arbitragem ou injustificável discriminação entre países onde prevalecem as mesmas condições, ou um restrição disfarçada ao comércio internacional, nada neste Acordo deve ser interpretado para impedir a adoção ou execução por qualquer parte contratante das medidas”:

¹³ (b) necessários para proteger a vida ou saúde humana, animal ou vegetal

¹⁴ (g) relativos à conservação de recursos naturais esgotáveis, se tais medidas são efetivadas em conjunto com restrições na produção ou consumo doméstico

¹⁵ (g) relativos à conservação de recursos naturais esgotáveis, se tais medidas são efetivadas em conjunto com restrições na produção ou consumo doméstico

precificação de carbono, ainda não encontraram nenhuma evidência significativa de vazamento de carbono (ZACHMANN, 2020). O Banco Mundial concordou com essas descobertas e concluiu que há poucas evidências de que a precificação do carbono tenha resultado na transferência para outras regiões da produção de bens intensivos em carbono ou do investimento em tais produtos (BANCO MUNDIAL, 2019). No entanto, pode haver várias razões para isso, incluindo que os diferenciais de preços de carbono têm sido relativamente baixos até agora, e que os programas existentes frequentemente incluem esquemas de compensação generosos para indústrias expostas. Com diferenciais de preços de carbono mais altos, o vazamento direto pode se tornar mais pronunciado (ZACHMANN, 2020).

Ainda assim, os dados atuais não apontam para vazamento substancial, o que traz uma grande dificuldade na prova da necessidade da medida como política ambiental e aponta mais uma vez para a faceta de tentativa de imposição de políticas domésticas a nível global.

Até que ponto os benefícios previstos de um MACF superam os custos de adoção é, portanto, não apenas uma questão de eficácia de custo, mas também um dilema normativo e político.

3. PRINCÍPIO DA NÃO-DISCRIMINAÇÃO E A POSSIBILIDADE DE ISENÇÃO PARA PAÍSES SUB DESENVOLVIDOS E EM DESENVOLVIMENTO

A grande questão do mecanismo escolhido pela União Europeia em uma perspectiva dos países não desenvolvidos é o perigo de ter o ônus da redução das emissões transferido totalmente para si, exacerbando os diferenciais de renda existentes (BRANDI, 2013). Nesse sentido, as nações de renda mais baixa são especialmente suscetíveis a mudanças abruptas na política comercial, dado que geralmente suas exportações se concentram em um pequeno número de setores (BRANDI, 2013).

Estudos feitos mostraram que as tarifas de fronteira de carbono exacerbariam as desigualdades de renda pré-existentes à medida que os países mais ricos transferissem o fardo da redução das emissões para os países mais pobres (ZACHMANN, 2020). A primeira solução aparente parece ser a isenção para estas localidades, todavia, há um entrave legal do GATT para tal: o princípio da não discriminação.

Caracterizado como uma disciplina fundamental da OMC e do GATT, ele está concretizado no “tratamento nacional” e na “cláusula da nação mais favorecida”. Expressa no artigo I.1 do GATT, ela estabelece que “qualquer vantagem, favor, privilégio ou imunidade” concedida por qualquer membro

a qualquer produto originário ou destinado a qualquer outro membro deve ser concedida imediatamente e incondicionalmente ao produto similar originário ou destinado aos territórios de todos os outros membros¹⁶. Já aquele está previsto no Artigo III do GATT, o qual afirma que um membro não deve discriminar entre seus próprios produtos e produtos estrangeiros semelhantes (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 1947)¹⁷.

Todavia, a jurisprudência do órgão de apelação tem ponderado eles e o princípio do “comum mas com responsabilidades diferentes” com excelência. O exemplo já citado da necessidade de levar em consideração as condições e práticas comparáveis em outros países, bem como a necessidade de investimento técnico em países subdesenvolvidos trazido no caso *US-Shrimp* é um precedente claro (TAMIOTTI, 2009).

A proibição de discriminação injustificável deve ser ainda interpretada como um dever da União Europeia se envolver em negociações sérias e abrangentes, com o objetivo de concluir acordos bilaterais ou multilaterais (TAMIOTTI, 2009).

Em uma visão direcionada aos países em desenvolvimento, é possível a contestação do mecanismo no âmbito da OMC por questões de discriminação. Isso porque, pela cláusula de habilitação do GATT, apenas os Países Menos Desenvolvidos (LDC’S) podem ser excluídos, mas isso não inclui BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e Países de Baixa Renda (LIC’s) (BRANDI, 2013). Nesse caso haverá um confronto entre o princípio do “comum mas com responsabilidades diferentes” com a normativa expressa em *strictu sensu*.

Outro ponto que deve ser levantado mesmo que a medida se qualifique para um tratamento diferenciado legítimo é se será uma isenção permanente, seguindo os moldes do Protocolo de Kyoto (LADLY, 2012) por exemplo, ou se haverá um tempo limítrofe para tal – a exemplo do Protocolo de

¹⁶ “No que diz respeito a direitos aduaneiros e encargos de qualquer espécie impostos ou em conexão com a importação ou exportação ou impostos sobre a transferência internacional de pagamentos de importação ou exportação, e com respeito ao método de cobrança de tais direitos e cartuns, e com relação a todos regras e formalidades em relação à importação e exportação, e com respeito a todas as questões referidas nos parágrafos 2 e 4 do Artigo III, “ qualquer vantagem, favor, privilégio ou imunidade concedida por qualquer parte contratante a qualquer produto originário ou destinado a qualquer outro país será concedido imediata e incondicionalmente ao produto similar originário ou destinado aos territórios de todas as outras partes contratantes.”

¹⁷ “As partes contratantes reconhecem que os impostos internos e outros encargos internos e leis, regulamentos e requisitos que afetam o venda interna, oferta para venda, compra, transporte, distribuição ou uso de produtos e regulamentos quantitativos internos que exigem a mistura, processamento ou uso de produtos em quantidades ou proporções especificadas, deve não ser aplicado a produtos importados ou nacionais de modo a oferecer proteção para a produção doméstica.”

Montreal, o qual previu evolução automática na medida em que um país passasse o nível mínimo de consumo per capita (LADLY, 2012).

Por fim, o retorno dos lucros do mecanismo para investimento nos países em desenvolvimento através, por exemplo, do fundo verde, parece ser o caminho mais fácil para adimplir com o princípio do comum mas com responsabilidades diferentes (CDBR) e comprovar sua relevância para as questões ambientais (GATT, XX[g]). Dessa forma seriam reduzidas as chances de litigância com argumentação de protecionismo econômico ao mesmo tempo em que deixaria clara a intenção ambiental da proposta. Nesse mesmo sentido, países subdesenvolvidos mas que são grandes poluidores como a Índia receberiam um duplo incentivo para descarbonizar: primeiro um incentivo comercial negativo, através da taxa; segundo um incentivo tecnológico positivo, através de investimentos propiciados por valores adquiridos do imposto.

CONCLUSÕES

Um MACF que esteja em conformidade com a OMC e com o princípio do CBDR e S&D é, inicialmente, possível, mas se baseia em pré-condições complexas que implicarão em uma compensação entre viabilidade política, normativa e eficácia.

Mesmo em caso de ser contestado no âmbito da OMC, ele ainda teria chance de ser justificado através do artigo XX do GATT, em especial do parágrafo “g” dada a exigência mais *latus sensu* de relação entre a política e o impacto ambiental. Para atender o critério de “conservação dos recursos naturais esgotáveis”, medidas explícitas teriam que ser tomadas na concepção da tarifa para destacar que ela é implementada para fins ambientais globais e não para proteger a competitividade econômica das empresas da UE ou forçar países a tomarem posturas climáticas semelhantes.

Boas possibilidades para que o projeto não sofra retaliação são as propostas de importação segundo o artigo III.2 do GATT e um imposto uniforme para produtos nacionais e internacionais em acordo com o artigo II.2 do mesmo documento. Em ambos os casos, a adoção de apenas alguns setores que são caracterizados por altas emissões e grande exposição ao mercado competitivo parece ser o melhor caminho, tanto para a viabilidade quanto para evitar maiores danos em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento.

Nesse âmbito, ainda é possível que o Artigo XX forneça o espaço político necessário para uma aplicação que seja consistente com outras obrigações internacionais dos membros, incluindo o princípio da CBDR. Como observado acima, o requisito contido no o caput do Artigo XX de que as medidas

não devem constituir “ discriminação arbitrária ou injustificável” foi interpretado para exigir que a medida seja suficientemente flexível de modo que leve em consideração “diferentes condições que podem ocorrer nos territórios de outros Membros” (TAMIOTTI, 2009). Tal jurisprudência poderia ser usada como precedente para requerer a isenção de países subdesenvolvidos.

Por fim, a via mais segura parece ser uma combinação entre retorno do lucro para o desenvolvimento de tecnologias climáticas globais e a isenção de Países Menos Desenvolvidos (LDC’S) – em acordo com a previsão da cláusula de habilitação do GATT. Isso porque isentar países como os constituintes do BRICS poderia acarretar na retirada de grandes poluidores da questão, o que poderia ser objeto de litigância por países desenvolvidos quanto à efetividade e relação ambiental real da medida.

REFERÊNCIAS

BRANDI, Clara. **Trade and climate change: Environmental, economic and ethical perspectives on border carbon adjustments**. *Ethics, Policy & Environment*, v. 16, n. 1, p. 79-93, 2013

KARECKAITE, Egle. **Addressing climate change through unilateral action: The implications of adopting a European Union-wide Border Carbon Adjustment**. Master Thesis Series in Environmental Studies and Sustainability Science, 2020.

KRENEK, Alexander; SOMMER, Mark; SCHRATZENSTALLER, Margit. **A WTO-compatible Border Tax Adjustment for the ETS to Finance the EU Budget**. WIFO Working Papers, 2020.

LADLY, Sarah Davidson. **Border carbon adjustments, WTO-law and the principle of common but differentiated responsibilities**. In: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, v. 12, n. 1, p. 63-84, 2012.

LJUNGGREN, Bastian. **Border Carbon Adjustments–Stuck between a rock and a hard place?: Border Carbon Adjustments legality under the GATT and the CBDR principle and the risk of norm collision**. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. **Acordo de Paris**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/Acordo-de-Paris.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. **Rio Declaration on Environment and Development**. 1992. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf>.

TAMIOTTI, Ludivine. **Trade and climate change: a report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization**. UNEP/Earthprint, 2009.

UNIÃO EUROPEIA. **Pacto Ecológico Europeu**. 2019. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pt >

WORLD BANK. **Report of the high-level Commission on Carbon Pricing and Competitiveness**. 2019. Disponível em: < <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32419>>

WORLD TRADE ORGANIZATION. **General Agreement on Tariffs and Trade**. 1947. Disponível em: < https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm >

WORLD TRADE ORGANIZATION. **General Agreement on Tariffs and Trade**. 1994. Disponível: <https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_e.htm#:~:text=The%20GATT%201994%20is%20contained,provisionally%20from%201948%20to%201995>.

ZACHMANN, Georg; MCWILLIAMS, Ben. **A European carbon border tax: much pain, little gain**. Bruegel, 2020.

DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL: BREVES CONSIDERAÇÕES

ROBERTO LEMOS DOS SANTOS FILHO¹

Resumo: Após significativa evolução no processo de conhecimento e maturação de ideias e ideais implementado, sobretudo, a partir da Convenção de Estocolmo do Meio Ambiente (ONU/1972), na atualidade é asente o pensar acerca da necessidade de proteção do meio ambiente como forma efetiva para assegurar vida digna às presente e futuras gerações.

Apesar da existência de diversos instrumentos normativos internacionais veiculadores de princípios e regras postos em prol da proteção do meio ambiente, o direito internacional clássico não mais se mostra suficiente para a solução de demandas de impactos ambientais de magnitude, com reflexos transfronteiriços ou transnacionais.

Diante desse quadro, exsurge o Direito Ambiental Internacional, com profundas raízes no direito internacional dos direitos humanos, formado por princípios, em orientações da doutrina e jurisprudência, no sistema de governança global e em regras de *soft law*, que desponta como possível via apta a assegurar, de efetivo, a tão visada proteção do meio ambiente e, por conseguinte, a manutenção de vidas em suas múltiplas formas.

Palavras-Chave: Meio Ambiente; Proteção; Direito Ambiental Internacional.

Abstract: After a significant evolution in the process of knowledge and maturation of ideas and ideals implemented, especially since the Stockholm Convention on the Environment (UN / 1972), nowadays it is based on thinking about the need to protect the environment as an effective way to ensure dignified life for present and future generations.

Despite the existence of several international normative instruments that convey the principles and rules put in place for the protection of the environment, classic international law is no longer sufficient to solve demands

¹ Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade Católica de Santos-UNISANTOS/Santos-SP. Pós-graduado em Antropologia pela Universidade Sagrado Coração-USC/Bauru-SP. Juiz Federal Titular da 5ª Vara de Santos-SP (TRF da 3ª Região). Foi Juiz Direito (TJ/MS).

for environmental impacts of magnitude, with cross-border or transnational effects.

In view of this situation, International Environmental Law emerges, with deep roots in international human rights law, formed by principles, doctrine and jurisprudence guidelines, in the global governance system and in soft law rules, which emerges as a possible way to effectively ensuring the much sought after protection of the environment and, therefore, the maintenance of lives in its multiple forms.

Keywords: Environment; Protection; International Environmental Law.

INTRODUÇÃO

A partir da metade do século passado, com o advento da Revolução Industrial, ocorreram profundas modificações nas formas de produzir, de ser, de estar, de viver. O incremento de novas tecnologias e consequente aumento da produção, com supervalorização da produtividade com exclusivo propósito de crescimento econômico, passaram a importar prejuízos à biota, sendo verificado crescente aumento ocorrências de desastres ambientais, como a poluição do ar, a contaminação de mares e rios, o que resultou no comprometimento e perda de vidas em suas diversas formas, situação que perdurou até o fim da década de 1960, início da década de 1970, quando a questão ambiental passou a receber atenção por parte de Estados e atores internacionais.

Em razão do aumento de desastres ambientais, em 1972, o Clube de Roma - grupo de ilustres representantes de várias áreas da ciência e de vários segmentos da sociedade política, empresarial, financeira, religiosa e cultural -, editou o trabalho intitulado "The Limits of Growth", onde foi consolidado o pensar no sentido da necessidade de imposição de limites para o crescimento, e a imperiosidade de mudança do modelo econômico até então adotado. No mesmo ano foi realizada a Convenção de Estocolmo do Meio Ambiente (ONU/1972), onde foi assentada a premência de consideração da variável ambiental em todas as atividades humanas.

Referida Conferência teve como fruto a elaboração da Declaração de Estocolmo Sobre o Ambiente Humano, onde foram estabelecidos vinte e seis princípios que a partir de então passaram a nortear diversos instrumentos normativos internacionais e nacionais. Tal documento estabeleceu, em seu segundo princípio, que a proteção e o melhoramento do meio ambiente humano é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o

desenvolvimento econômico do mundo inteiro, um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos.

Não obstante a evolução dos diplomas nacionais e internacionais protetores do meio ambiente, ocorrida sobretudo a partir da década de 1990, permaneceram prevalecendo rotineiras ocorrências nefastas ao meio ambiente, não raro com repercussão em mais de um Estado soberano. Diante desse quadro, a comunidade internacional inferiu a necessidade de estabelecimento de regramentos e formas de agir aptos a prevenir e reprimir violações a bens ambientais, via sistema diverso do regulado pelo Direito Internacional clássico, que não vinha se apresentando eficiente para a solução de controvérsias advindas de impactos ambientais de grande magnitude.

Assim, de forma sucinta, pode-se afirmar como ocorreu o surgimento do Direito Ambiental Internacional – DAI -, novo segmento do direito internacional com profundas conexões com o sistema de proteção internacional dos direitos humanos, forjado em costumes, doutrina, normas integrantes do sistema *sof law* e em diversos princípios veiculados em instrumentos internacionais, dentre os quais o princípio da equidade intergeracional, princípio esse que, em suma, preconiza a necessidade de preservação do meio ambiente pela geração presente em prol das gerações futuras.

1. ORIGEM E CARACTERÍSTICAS.

A partir da Revolução Industrial, conjunto de mudanças que aconteceram na Europa nos séculos XVIII e XIX, a humanidade passou a enfrentar questões globais causadoras de impactos ambientais. Problemas ambientais complexos, advindos de ações antrópicas, de fenômenos naturais e de desastres, com repercussões transfronteiriças e por vezes transnacionais, como o acidente nuclear na usina de Chernobyl, na então União Soviética (1986), o derramamento de dezenas de milhões de barris de petróleo no mar do Alasca pelo navio Exxon Valdez (1989), o incêndio de setecentos e trinta e dois poços quando da retirada das tropas iraquianas do Kuwait (1991), que acarretou a liberação de quinhentos milhões de toneladas de CO₂ para a atmosfera, desafiaram soluções que extrapolam os limites postos pelo Direito Internacional tradicional clássico.

Eventos nefastos ao meio ambiente com reflexos antes não imagináveis, revelaram a insuficiência do Direito Internacional clássico para a solução efetiva das demandas, de litígios deles decorrentes, emergindo daí a concepção do Direito Ambiental Internacional. Como destacam Silva, D., e Rei (2020):

(...) Diante de assuntos ambientais complexos, cujas consequências deletérias extrapolam a perspectiva

do modelo clássico do Direito Internacional, surge a oportunidade de se pensar esse direito em novas bases. É nesse momento que autores latinos diferenciam um novo ramo do direito internacional como Direito Ambiental Internacional (DAI). Trata-se de novo arranjo de normativa ambiental internacional que avança para além do regime jurídico, propugnando por estruturas e encaminhamentos utilitaristas que incorporem outras ciências, novos atores e instrumentos de enfrentamento.

Nesse sentido, o DAI - Direito Ambiental Internacional -, não se confunde com o DIMA - Direito Internacional do Meio Ambiente -, este último, arcabouço de normas jurídicas internacionais, que toma corpo na segunda metade do século XX, é estruturado por meio de tratados ou acordos que firmam uma relação entre Estados Nacionais. Já o DAI, área emergente do Direito, paulatinamente, ganha espaço devido à vocação empreendedora e à dinâmica de equacionamento na tratativa de problemas ambientais complexos, promovendo a relação dos Estados, e das Organizações Internacionais com novos atores internacionais, principalmente por meio de rede.

Ao analisar as características do Direito Ambiental Internacional, Brancher (2020) assinala:

(...) a formação do Direito Ambiental Internacional ocorreu de forma desordenada e heterogênea, sem que houvesse um marco determinado e especialmente marcada por conflitos de interesses econômicos entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, conforme escreveu Varela:

O direito ambiental internacional nasceu de forma particularmente complexa, oriundo de um processo desordenado que tem origem em diferentes fontes, com normas de valores distintos, e superposição de regras tratando do mesmo tema, para as quais cada Estado vota a favor ou contra, inspirando-se em lógicas diferentes. No entanto, este direito constrói-se sem qualquer coordenação, no âmbito internacional.

No entanto, ainda que sua gênese seja marcada pela complexidade e pela desordem, o Direito Ambiental Internacional é identificado por sua autonomia, pois apresenta evolução diferenciada no tempo e no espaço, com finalidade específica de tutelar o meio ambiente em sua dimensão global, objeto próprio, meios regulatórios e produção normativa peculiares. O Direito Ambiental Internacional também é multidimensional, tendo vista sua necessária interação com outros ramos do Direito, a exemplo do Direito Constitucional, uma vez que o Direito Ambiental é inegavelmente um direito fundamental, assim como com outras áreas do conhecimento, conforme defende Oliveira:

[...] A abordagem das questões relativas à proteção ao meio ambiente exige uma análise em conjunto com as demais áreas do conhecimento, pois lida com valores e interesses que são atingidos pelas medidas tomadas para o alcance de seus objetivos. Uma das faces desse direito está intimamente ligada à própria evolução da ciência e tecnologia, tendo em vista que são os avanços nessas áreas que ora servem como instrumentos de proteção, ora atuam como causadores de dano ambiental.

Outra importante característica distintiva do Direito Ambiental Internacional é a presença de normas desprovidas de obrigatoriedade, na medida em que, embora se manifeste como um direito positivado em tratados e acordos entre as nações, normas cogentes convivem com normas desprovidas de coercitividade.

Conforme o abalizado ensinamento de Rei e Granziera (2015, p. 151-153), o Direito Ambiental Internacional cuida-se de nova área e dinâmica aperfeiçoada a partir do Direito Internacional do Meio Ambiente, que vem paulatinamente sendo considerado como ramo autônomo do direito, porque representa corpo distinto e específico de normas e princípios que tem por objeto as relações dos sujeitos de Direito Internacional e dos novos atores internacionais, com agenda global de sustentabilidade e construção de regimes internacionais específicos, postos para a proteção e gestão do meio ambiente. Ainda segundo a precisa lição dos festejados mestres:

“O Direito Ambiental Internacional (DAI) constitui um ordenamento jurídico destinado a regular as relações de coexistência, cooperação e interdependência, institucionalizada ou não, entre os diversos atores internacionais, que tem por objetivo a proteção internacional do meio ambiente.”

Ressaltam os referidos autores que:

“(...) o DAI, área nova e dinâmica do Direito e outras estruturas de governo e de governança, fomentando uma cooperação e coordenação entre eles de forma a que contribuam todos, ainda que de maneira diferenciada, mas em conjunto, para a saúde do planeta e para a melhoria do meio ambiente para as gerações futuras.

Na verdade, essa perspectiva funcional e pragmática do DAI se fundamenta em um mix de direitos que nele convivem com peculiar equilíbrio e intrincada complexidade. Nessa área do direito, a inserção de novos atores nos processos políticos multilaterais e a contribuição do conhecimento científico reforçam o papel da *‘sof law’* como grande ferramenta a serviço da adaptação do Direito Internacional aos novos desafios da sociedade contemporânea, na impossibilidade de se avançar com regras impositivas em determinados campos.”

2. FUNDAMENTOS

O Direito Ambiental Internacional possui como fundamento diplomas legais formadores do direito internacional dos direitos humanos², como a Convenção de Estocolmo do Meio Ambiente (1972), a Convenção Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Rio/1992), onde, dentre vários outros importantes documentos, foi elaborada a Agenda 21, no costume internacional, princípios gerais de direito, dentre os quais o princípio da equidade intergeracional veiculado em diversos documentos internacionais,

² Sobre a origem e o desenvolvimento do Direito Ambiental Internacional, vale conferir estudo da lavra de BORGES, Leonardo Estrela, *Direito Ambiental Internacional e Terrorismo: os impactos no meio ambiente*. Apud Boletim Científico da Escola do Ministério Público da União, Brasília, a. II - n. 9, p. 75-94 - out./dez. 2003.

em doutrina, jurisprudência³, no sistema de governança global e em comandos de *soft law*.

No que toca à governança global, cumpre observar que vem sendo acentuada a percepção de que para a obtenção de soluções de assuntos envolvendo diversos Estados, relacionadas a questões globais, que transcendem os limites dos Estados soberanos, há premente necessidade de encontro de soluções homogêneas. Para tanto, vem sendo sedimentado entendimento no sentido de ser a governança global, fenômeno de política global, o meio efetivo e eficaz.

Como destacam Schmitz e Rocha (2020) no Estudo intitulado “Desafio e oportunidades para o Brasil na Governança Global: uma breve introdução”:

“(…) A transnacionalidade de certas questões, como pandemias, migração, refúgio, terrorismo, direitos humanos, clima, comércio e internet, agrava ainda mais a percepção de que soluções globais são cada vez mais necessárias. Essas questões ultrapassam fronteiras dos países e necessitam ser enfrentadas de forma cooperativa, envolvendo uma pluralidade de atores internacionais.”

Ao tratar da governança global, Rosenau (2020) adverte que:

“(…) abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.”

Sobre o conceito de governança global, Gonçalves e Inoue (2020) alertam que por vezes governança global é apresentada como teoria, como conjunto teórico, e, também, como conceito para designar um fenômeno da política global, enquanto que, em outras situações, refere às inúmeras atividades realizadas por atores não necessariamente reconhecidos como autoridades formais, que estabelecem agendas, regras e instituições (formais

³ Quanto à jurisprudência acerca de tema relacionado a Direito Ambiental Internacional, é importante o precedente da Corte Internacional de Justiça (CIJ) em contencioso instalado entre os governos do Uruguai e da Argentina conhecido como o “O caso das Papeleiras”, onde reconhecido o valor dos princípios do Direito Ambiental Internacional. Sobre o citado precedente, vale conferir o estudo de Patrícia Grazziotin Noschang: O Caso das Papeleiras na Corte Internacional de Justiça: reconhecimento dos princípios de Direito Ambiental Internacional; disponível em: http://www.cidp.pt/revistas/ridb/2012/12/2012_12_7649_7663.pdf. Acesso aos 08.06.2020.

e informais) e definem, influenciam e fazem política no âmbito global, além das fronteiras de um único Estado.

Segundo as citadas autoras, extrai-se do Relatório da Comissão da Governança Global (1995) que governança é a soma das muitas maneiras pelas quais indivíduos e instituições, públicas e privadas, geram os seus assuntos comuns, tratando-se de um processo contínuo e complexo por meio do qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser tomadas, cuidando-se de processo complexo, dinâmico e iterativo de tomada de decisão, que está em constante evolução e responde a mudanças de circunstâncias.

Proseguindo, no que tange à concepção do Direito Ambiental Internacional, Moura (2020) registra que esse ramo do direito tem origem recente, tendo surgido os primeiros tratados de proteção ambiental no início do século XX, como a Convenção de Paris para a Proteção dos Passáros Úteis à Agricultura de 1991, e o tratado entre os Estados Unidos da América e a Grã-Bretanha sobre águas fronteiriças e o Canadá em 1990. Aprofundando o assunto, destaca a citada autora:

(...) O marco de surgimento do Direito Ambiental Internacional costuma ser identificado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano de 1972, que ocorreu em Estocolmo. Depois disso multiplicaram-se os instrumentos internacionais sobre a matéria, em âmbito regional e global. Trata-se de um ramo do Direito Internacional em evolução constante, sendo que as Conferências das Nações Unidas do Rio de Janeiro (1992 e 2012) e de Johannesburgo (2002) contribuíram sobremaneira para seu desenvolvimento através da consolidação de costumes e princípios de Direito Ambiental Internacional, sobretudo a partir das Declarações e planos de ação assumidos ao fim de cada Conferência. Nesse ponto é interessante ressaltar que a formação do Direito Ambiental Internacional encontra-se baseada nas mesmas fontes que o Direito Internacional em geral, ou seja, aquelas que se encontram no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, e que compreendem os tratados internacionais gerais ou especiais; o costume internacional (enquanto prática geral aceita como direito); os princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações civilizadas; e subsidiariamente as decisões judiciais e doutrina mais qualificada.

Alvares (2020) elucida ser um fenômeno jurídico recente a aparição do Direito Ambiental Internacional, sendo as primeiras abordagens interestatais sobre o assunto verificadas a partir da Declaração de Estocolmo de 1972, advindo a partir de então diversos instrumentos internacionais sobre a matéria, em âmbito global e regional.

Ao cuidar das normas de regência do Direito Ambiental Internacional, Silva, D., e Rei (2020) esclarecem:

(...) na impossibilidade de se avançar em regras impositivas em certos campos, o DAI tenta adaptar-se aos novos desafios da sociedade contemporânea lançando mão da *soft law*.

Em oposição a *hard law*, a *soft law* quando traduzida para a língua materna, significa *direito flexível*, além de outras designações. Contudo, mais importante do que sua tradução é estabelecer seu conceito, tarefa delegada à SALMON *apud* NASSER, que o define como:

[...] regras cujo valor seria limitado, seja porque os instrumentos que as contém não seriam juridicamente obrigatórios, seja porque as disposições em causa, ainda que figurando em um instrumento constringente, não criariam obrigações de direito positivo, ou não criariam senão obrigações pouco constringentes.

Por outro lado, as regras chamadas de *hard law* (ou *jus cogens*) são disposições que contém obrigações para as partes contratantes. Trata-se de textos internacionais mandatários que exprimem vínculos à atividade dos Estados-partes, a exemplo dos tratados, convenções e protocolos. Já os instrumentos de *soft law* só podem gerar sanções morais, vez que não tem o condão de criar obrigações para os Estados Membros. [...]

O surgimento e fortalecimento do papel da *soft law* representa um impulso à evolução do Direito Ambiental Internacional, particularmente, pela dificuldade de se estabelecer um consenso entre os Estados em matéria ambiental no âmbito de regimes jurídicos internacionais, em especial, quando interesses políticos e econômicos estão em

pauta. Nesse sentido, percebe-se a grandeza desse instrumento, pois, mesmo não sendo sancionador permite em situações de difícil negociação que se avance, ainda que em temas polêmicos, estabelecendo metas para o futuro a serem atingidas pelos Estados.

Uma das características da *soft law* é a futuridade, ou seja, estabelecer metas futuras a serem atingidas por meio de programas de ação a longo prazo, como é o caso da Agenda 21.

Sobre o tema, se apresenta importante a lição de Rei(2006) a seguir reproduzida:

(...) Esse ramo do direito internacional impõe a seus estudiosos a busca e a aceitação de novos modos de perceber as relações dos Estados e os demais atores da vida internacional e da sua regulação pelo direito, ou por outros conjuntos normativos, não necessariamente jurídicos. Maior flexibilidade e criatividade são exigidas, na produção, no estudo e na aplicação das normas internacionais.”

Por certo, o Direito Ambiental Internacional trata-se de novo modelo de enfrentamento de questões ambientais globais, surgido diante da ineficácia dos métodos usuais de solução disciplinados pelo direito internacional clássico, via tratados e convenções internacionais, normatizado e implementado por intermédio de regras inseridas no sistema *soft law*, vale dizer, por guias de condutas não obrigatórios adotados em processos internacionais, via governança global, se revelando como importante ferramenta para o alcance de soluções para questões ambientais de grande magnitude, que atinjam toda humanidade e repercutem em todas as gerações (presente e futuras).

3. PRINCÍPIOS INFORMADORES DO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL

Como anota Brancher (2020), assim como todos os ramos de um sistema jurídico, o Direito Ambiental Internacional é norteado por princípios gerais que funcionam como valores fundamentais para a estruturação das

normas jurídicas, bem como para a aplicação dessas ao caso concreto. Referida autora salienta que considerando que o Direito Ambiental Internacional é concomitantemente autônomo e multidimensional, alguns de seus princípios possuem íntima relação com outros ramos do conhecimento.

O Direito Ambiental Internacional é orientado por diversos princípios, muitos deles previstos em documentos internacionais. Dentre os princípios informadores, destacam-se o *princípio da prevenção*, previsto no item 17 da Declaração do Rio de 1992, o *princípio do poluidor-pagador* e o *princípio do desenvolvimento sustentável* (Declarações de Estocolmo/1972 e do Rio/1992), além do *princípio da cooperação internacional* (princípio 24 da Declaração de Estocolmo/1972), e do *princípio do direito à sadia qualidade de vida* (princípio nº 1 das Declarações de Estocolmo/1972 e Rio de Janeiro/1992).

Merece realce o *princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas*, veiculado na Convenção da Basileia/1989, na Convenção sobre a Diversidade Biológica (1992) e na Declaração do Rio (1992) e na Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (1992). Moura (2020), o princípio sob enfoque reconhece a existência de desigualdades entre os países no que diz respeito ao desenvolvimento econômico, implicando uma responsabilidade histórica pelo processo de industrialização diferente para países desenvolvidos e países em via de desenvolvimento.

Por fundamental, portanto merecedor de detida atenção, apresenta-se o *princípio da equidade intergeracional*, cuja concepção teve origem em estudos desenvolvidos por Edith Brown Weiss, professora de Direito Ambiental Internacional do Georgetown University Law Center. O princípio em enfoque proclama, em síntese, a necessidade de preservação do meio ambiente pela geração atual em prol das gerações futuras.

De acordo com Brandão e Souza (2020), cuida-se de princípio que preconiza que as gerações humanas, não importa em que época vivam, têm iguais direitos ao meio ambiente, razão pela qual as presentes devem conservá-lo e repassá-lo às seguintes nas mesmas condições em que o receberam.

Segundo Bolson (2020), equidade intergeracional:

(...) é um corolário da igualdade entre as gerações passadas, as presentes e as que nos sucederão; esta equidade contém dois componentes: aquele que diz respeito à justa utilização dos recursos naturais pelas gerações passadas, presentes e futuras e o que tange à responsabilidade da preservação de tais recursos, disponíveis a todos as gerações, pois nenhuma geração está acima das outras gerações”.

Theodoro e Gomes (2020) destacam que:

“A equidade intergeracional cuida-se de uma teoria incorporada a diversos instrumentos legais em todo o mundo, visando promover a igualdade de acesso aos recursos naturais às gerações vindouras. Esta teoria parte da concepção de que as atuais gerações que habitam o planeta terra, não está em nível hierárquico superior aos habitantes ainda não nascidos, cabendo, portanto, o dever de uso racional e sustentável dos recursos ambientais, de maneira a garantir sua existência às futuras gerações.”

A propósito, vale consignar a ponderação de Scarpi (2012, p. 233-250) quando preleciona que equidade intergeracional é a ética da solidariedade, é a ética do homem que se entende como parte de um todo e como parte compromissado com o todo. De acordo com o citado autor, a humanidade presente tem o dever de não impossibilitar o projeto de humanidade das gerações futuras.

Em continuidade, constatada a existência de uma gama de princípios orientadores, importa destacar que a existência desse conjunto de princípios informadores autoriza o alcance de conclusão no sentido de o Direito Ambiental Internacional se tratar de ramo autônomo do direito, uma vez que, como bem ponderado por Lobo (1996, p. 91):

“O que se tem entendido como ramo autônomo do direito é um conjunto de normas que se destacam do sistema jurídico, mantendo ainda um nexos de interdependência, constituído de princípios e institutos próprios que possam ser atribuídos como característicos desse segmento de direito. Por isso não quer dizer que, sendo autônomo, um ramo de direito seja totalmente estranho aos outros.”

Sobre a aplicação dos princípios em comento, calha assinalar a existência de entendimento na senda de que os Estados têm direito de explorar recursos naturais existentes em seus territórios, no pleno exercício de suas soberanias, no escopo de promover seu desenvolvimento.

No entanto, devem atuar com cautela para que a exploração ocorra em estrita observância aos princípios antes mencionados, com atenção primordial ao princípio da equidade intergeracional, sob risco de virem a sofrer ingerência internacional.

Nesse sentido posiciona-se Brancher (2020) nos seguintes termos:

(...) uma vez excedido o exercício da soberania sobre os recursos naturais e desatendidas as obrigações assumidas diante dos demais entes internacionais, é plenamente admissível que os Estados sofram intervenção. Nessa hipótese, a ingerência se revela lícita, funcionando como controle legítimo por parte de um parceiro que se acha prejudicado pela execução ou inexecução de um compromisso entre Estados.

(...)

A possibilidade de intervenção ecológica decorre da consciência de que os recursos naturais são essenciais para a manutenção da vida e condicionam a existência da humanidade, mas estão dispostos na natureza de forma significativamente desigual e caminham para o esgotamento. Nesse sentido, o comprometimento de todas as nações em proteger o meio ambiente e o direito de exigir o cumprimento das obrigações assumidas na seara internacional autorizam a ingerência ecológica, aqui compreendida não como um procedimento de eliminação da soberania estatal, mas de sua relativização em nome de algo maior e mais importante que é a manutenção da vida.

Acerca do assunto, em alentado estudo intitulado *O direito de ingerência no domínio do meio ambiente*, após tratar das origens, evolução histórica e outras questões relativas à complexa aplicação do instituto, Silva, S., (2020) faz a seguinte consideração:

Ainda que no âmbito internacional, ainda haja receio quanto ao uso do direito de ingerência, sendo o direito a soberania e a não-intervenção largamente utilizado como óbice por aqueles que se posicionam terminantemente contra o uso do direito de ingerência, aos poucos percebe-se que quando se nota a importância do bem que o direito de ingerência no domínio do meio ambiente pretende resguardar as nações entendem que o bem comum de todos é mais importante que o bem de uma só nação, em outros termos, a prática da ingerência para resguardar o meio ambiente, que influi no bem de todos, é mais importante que o direito a soberania de uma só

nação, logo, em um sopesar de benefícios, o direito de ingerência é aceito e compreendido.

Por certo o direito de ingerência deve ser o último recurso a ser utilizado para a proteção do meio ambiente. Para que seja evitada situação de tamanha envergadura, a autorizar a adoção providência tão extrema, é necessária a conscientização ambiental, com incremento na sedimentação dos princípios previstos em instrumentos internacionais de proteção ao meio ambiente. Como bem colocado por Freitas (2020) em recente artigo publicado em meio de comunicação de grande circulação:

(...) Mais que prejuízos à saúde e o bem-estar das pessoas, o descaso com o meio ambiente tem provocado danos econômicos, evidenciados pela fuga de investidores e pela pressão crescente de grandes empresas para que as nossas florestas sejam protegidas. Tanto isto é verdade que CEOs de fortes aglomerados econômicos têm defendido a Amazônia. Contudo, uma conscientização coletiva em relação à importância do meio ambiente só pode acontecer quando a educação ambiental for tratada de maneira clara e enfática nas escolas, o que só pode acontecer com alterações na Lei 9795/99, a começar pelo artigo 10.

E remate, se apresenta valiosa a ponderação dos eminentes Mestres Rei e Granziera (2015, p. 149-157) no sentido de exsurgir plausível e legítimo o reconhecimento de base cada vez mais consolidada do Direito Ambiental Internacional, com suas características reguladoras próprias, para enfrentamento de novos problemas via novas soluções, com a participação de novos atores (indivíduos, sociedades científicas, ONGs, povos tradicionais, empresas multinacionais e governos locais), junto aos Estados centrais no processo de elaboração e aplicação das normas, no sentido de construção de novo pacto de legitimidade, centrado na governança ambiental global.

CONCLUSÕES

O efetivo amparo do meio ambiente se revela como um dos maiores desafios da humanidade nos tempos atuais, exsurgindo imperioso que os Estados, sobretudo os emergentes, se desenvolvam com respeito e eficaz proteção ao meio ambiente, em atenção ao princípio da equidade intergeracional que preconiza, em síntese, a necessidade da geração atual preservar o meio ambiente para garantir às gerações futuras vida digna, plena, com abundância.

Apesar de todo o conhecimento acumulado e todos os avanços conquistados em razão de todas as descobertas da ciência, os sinais de esgotamento do meio ambiente parecem não chamar a atenção de alguns líderes mundiais, emergindo certo que o enfrentamento e alcance de solução dessa problemática já não está exclusivamente nas mãos dos Estados.

A ameaça que a todos espreita é um fato que possui dimensão transfronteiriça e transnacional, vale dizer, é um problema global. A crise ambiental vem ganhando proporções e aptidão para extinguir vidas em muitas de suas formas, e em todo o planeta. A questão afeta a proteção do direito à vida digna para as presente e futuras gerações não pode ficar circunscrito à lente dos direitos humanos. Na verdade, trata-se de verdadeira obrigação de fazer, fundada no princípio da equidade intergeracional, independentemente do que determine o marco normativo, visto se cuidar de questão ética.

Novo ramo do direito internacional dos direitos humanos, o Direito Ambiental Internacional desponta como novo segmento do direito constituído por conjunto de princípios e de orientações contidas em doutrina, jurisprudência e em regras de *soft law*, posto para o alcance de soluções a demandas ambientais relacionadas a impactos com reflexos transfronteiriços ou transnacionais, que não vinham sendo alcançadas via aplicação de preceitos próprios estabelecidos no Direito Internacional clássico.

REFERÊNCIAS

ALVARES, Ana Muñiz. *Elementos para a discussão sobre a pertinência da criação de uma corte internacional para o meio ambiente: da responsabilidade internacional do Estado à solução pacífica de controvérsias em matéria ambiental*. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_AlvarezAM_1.pdf. Acesso em 08 jun. 2020.

BOLSON, Simone Hegele. *A dimensão filosófico-jurídica da equidade intergeracional: reflexões sobre as obras de Hans Jonas e Edith Brown Weiss*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3575, 15 abr. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24189>. Acesso em 29 mai. 2020.

BORGES, Leonardo Estrela, *Direito Ambiental Internacional e Terrorismo: os impactos no meio ambiente*. Apud Boletim Científico da Escola do Ministério Público da União, Brasília, a. II - n. 9, p. 75-94 - out./dez. 2003.

BRANDÃO, Luiz Carlos Lopes Brandão. *O princípio da equidade intergeracional*. Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito

Ambiental e Políticas Públicas Macapá, n. 2, p. 163-175, 2010. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/viewFile/348/328> . Acesso em 28 mai. 2020.

BRANCHER, Deise Salton. *A emergência do Direito Ambiental Internacional*. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3700> . Acesso em 08 jun.2020.

FREITAS, Vladimir Passos de. *Por que precisamos educação ambiental nas escolas*. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/por-que-precisamos-de-educacao-ambiental-nas-escolas/>. Acesso em 29 jul. 2020.

GOMES, Keit Diogo. *Equidade intergeracional: sustentabilidade ambiental para gerações vindouras*. Porto Alegre: Revista de Direito e Sustentabilidade, v. 4, n. 2, jul/dez. 2018.

_____. *Teoria da equidade intergeracional: reflexões jurídicas*. Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo: Brasília, v. 2, n. 1. P.1-16, jan/jun 2006. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/915/909>. Acesso em 01 jun. 2020.

GONÇALVES, Verônica Korber. *Governança global: uma ferramenta de análise*. In: SCHMITZ, Guilherme de Oliveira e ROCHA, Raphael Assumpção (org). *Brasil e o Sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global*. IPEA: Brasília, DF, 2017. p. 27-57. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_brasil_e_o_sistema_das_nacoes_unidas.pdf . Acesso em 28 mai. 2020.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental Internacional: novos olhares para a ciência do direito*. Apud REI, Fernando Cardoso Fernandes, *Direito Ambiental Internacional Avanços e retrocessos*. São Paulo: 2015, Atlas.

INOUE, Cristina Yumie Aoki. *Governança global: uma ferramenta de análise*. In: SCHMITZ, Guilherme de Oliveira e ROCHA, Raphael Assumpção (org). *Brasil e o Sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global*. IPEA: Brasília, DF, 2017. p. 27-57. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_brasil_e_o_sistema_das_nacoes_unidas.pdf. Acesso em 28 mai.2020.

LOBO, Luiz Felipe Bruno. *Direito indigenista brasileiro: subsídios à sua doutrina*. São Paulo: 1996, Editora LTR.

MOURA, Luiza Diamantino Moura. *O novo constitucionalismo latinoamericano e o meio ambiente: as possibilidades de proteção face ao Direito Ambiental Internacional*. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=fcde14913c766cf3> . Acesso em 08 jun. 2020.

NOSCHANG, Patrícia Grazziotin. *O Caso das Papeleiras na Corte Internacional de Justiça: reconhecimento dos princípios de Direito Ambiental Internacional*. Disponível em: http://www.cidp.pt/revistas/ridb/2012/12/2012_12_7649_7663.pdf . Acesso em 08 jun. 2020.

REI, Fernando Cardozo Fernandes. *Direito Ambiental Internacional: novos olhares para a ciência do direito*. Apud REI, Fernando Cardoso Fernandes, *Direito Ambiental Internacional Avanços e retrocessos*. São Paulo: 2015, Atlas.

_____. *Direito internacional do meio ambiente (DIMA) e direito ambiental internacional (DAI)*. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=16e62507eba0d973> . Acesso em 06 jun. 2020.

_____. *A Peculiar Dinâmica do Direito Internacional do Meio Ambiente*. In: *Direito Internacional do Meio Ambiente: Ensaios em Homenagem ao Prof. Guido Fernando Silva Soares*. Salem Hikmat Nasser e Fernando Cardozo Fernandes Rei (org). São Paulo: 2006, Atlas.

ROCHA, Rafael Assunção. *Desafio e oportunidades para o Brasil na Governança Global: uma breve introdução*. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32686&catid=410&Itemid=433 . Acesso em 28 mai. 2020.

ROSENAU, James N. *Governança, ordem e transformação na política mundial*. In ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernest Otto (org.). *Governança sem governo: Ordem e Transformação na Política Mundial*. Tradução de Sergio Bath. Brasília: Ed. UNB, 2000. Título original: *Governance without government*. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17553/material/2.4%20COMPLEMENTAR%20-%20Rosenau%20&%20Otto%20-%20Governança%20sem%20governo.pdf>. Acesso em 28 jul. 2020.

SCARPI, Vinicius. *Equidade Intergeracional: uma leitura republicana*. In: *Revista de Direito da Cidade*, vol.04, nº 02. ISSN 2317-7721.

SCHMITZ, Guilherme de Oliveira. *Desafio e oportunidades para o Brasil na Governança Global: uma breve introdução*. Disponível em: <https://>

www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32686&catid=410&Itemid=433 . Acesso em 28 mai. 2020.

SILVA, Deise Marcelino da. *Direito internacional do meio ambiente (DIMA) e direito ambiental internacional (DAI)*. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=16e62507eba0d973> . Acesso em 06 jun. 2020.

SILVA, Sheylla Lima da Costa e. *O direito de ingerência no domínio do meio ambiente*. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-92/o-direito-de-ingerencia-no-dominio-do-meio-ambiente/>. Acesso em 28 jul. 2020.

THEODORO, Marcelo Antonio GOMES. *Teoria da equidade intergeracional: reflexões jurídicas*. Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo: Brasília, v. 2, n. 1. P.1-16, jan/jun 2006. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/915/909>. Acesso em 01 jun. 2020.

EQUIDADE INTERGERACIONAL

ROBERTO LEMOS DOS SANTOS FILHO¹

Resumo: A compreensão acerca da necessidade de proteção do meio ambiente trata-se de questão que vem recebendo atenção de toda a humanidade no momento atual. Cada vez mais se acentua a imperiosidade de manutenção e proteção do meio ambiente, como meio de assegurar vida digna. Essa premissa encontra-se firmada em diversos instrumentos internacionais de direitos humanos, e foi cunhada por estudiosos como “princípio da equidade intergeracional”, que, em síntese, preconiza o dever da geração atual preservar o meio ambiente para assegurar vida digna e plena às gerações futuras.

Palavras-chave: Meio Ambiente; Proteção; Princípio da Equidade Intergeracional.

Abstract: Understanding about the necessity to protect the environment is an issue that has been receiving attention from all of humanity at the present time. The imperative to maintenance and protection the environment is increasingly emphasized as a means of ensuring dignified life. This premise is established in several international human rights instruments, it was coined by scholars as the “principle of intergenerational equity”, which, in summary, advocates the duty of the current generation to preserve the environment to ensure dignified and full life for future generations.

Keywords: Environment; Protection; Principle of Intergenerational Equity.

INTRODUÇÃO

Na atualidade, a efetiva tutela do meio ambiente figura como um dos maiores desafios da humanidade, se apresentando como único meio apto a assegurar, de forma efetiva, vida digna, com abundância, às presentes e futuras gerações. É assente o pensar na senda da necessidade de assegurar o desenvolvimento dos países, sobretudo com relação aos Estados emergentes,

¹ Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade Católica de Santos-UNISANTOS/Santos-SP. Pós-graduado em Antropologia pela Universidade Sagrado Coração-USC/Bauru-SP. Juiz Federal Titular da 5ª Vara de Santos-SP (TRF da 3ª Região). Foi Juiz Direito (TJ/MS).

bem como de que tal aspiração só pode ser concretizada com concreto e eficaz respeito ao meio ambiente.

Com o advento da Declaração dos Direitos Humanos (ONU/1948), concebida após os horrores verificados durante a Segunda Guerra Mundial, foi firmada a preocupação universal pelo bem-estar das futuras gerações. A necessidade de atenção a direitos das futuras gerações ganhou maior concretude após a realização da Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo/1972).

Do referido encontro foi concebido o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), e restou materializada a Declaração de Estocolmo Sobre o Meio Ambiente Humano (ONU/1972), onde sacramentado como princípio a obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras, nos seguintes termos:

(...)

Princípio 1

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas.

No ano de 1992 foi realizada no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável (ONU-Rio/1992), onde elaborados diversos documentos que acarretaram verdadeira mudança de enfoque sobre as questões afetas ao direito ao desenvolvimento, ao meio ambiente e às sociedades vulneráveis, o que importou transformação nas vertentes do direito internacional.

Dentre vários, releva destacar o documento conhecido como Agenda 21, que foi cunhado pelo ideal de estabelecimento de elo de solidariedade entre as presente e futuras gerações. Tal documento preconizou roteiro de ações tangíveis, com metas e responsabilidades definidas, para que os Estados e comunidades possam se desenvolver sem comprometer o meio ambiente.

Diante das orientações contidas nos citados documentos internacionais, e em razão do sensível aumento de rotineiras ocorrências nefastas ao meio ambiente, não raro com repercussão em mais de um Estado soberano, a comunidade internacional inferiu a necessidade de estabelecimento de regulamentos e formas de agir aptos a prevenir e reprimir violações a bens ambientais.

A partir das orientações contidas nos citados instrumentos internacionais, em específico a Declaração dos Direitos Humanos-ON/1948, e Declaração de Estocolmo Sobre Meio Ambiente (ONU/1972), foi sendo sedimentado o pensar na senda da necessidade de preservação do meio ambiente pela presente geração, para seu uso, gozo e fruição sustentável, bem como para assegurar e viabilizar vida plena, com dignidade pelas futuras gerações.

1. EQUIDADE INTERGERACIONAL.

1.1 Teoria da Equidade Intergeracional.

De acordo com o escólio de Gomes (2018, p. 1-19), a compreensão de que as futuras gerações estão diretamente ligadas às gerações passadas e atuais é relevante para compreender que a raça humana está umbilicalmente conectada entre passado, presente futuro, não sendo possível desvincular essa interdependência, porquanto as gerações atuais somente podem viver em virtude do que foi realizado e mantido por meio das anteriores, e, conseqüentemente, a futuras gerações dependem de preservação dos recursos ambientais atuais para que possam sobreviver e dar continuidade à raça humana. De acordo com a estudiosa:

(...) a busca da sustentabilidade ambiental para as futuras gerações é uma medida a ser tomada na contemporaneidade, sob pena de esgotamento dos recursos ambientais indispensáveis para a qualidade de vida das gerações que ainda estão por vir. Compreender que o acesso ao meio ambiente equilibrado não se restringe as sociedades hodiernas, mas deve ser vista como imperativo para todas aquelas que venham a povoar o planeta, implica em reconhecer a existência dos direitos intergeracionais.

Consoante o magistério de Kiss (2004 apud VARELLA; PLATIAU; BARROS, 2004):

(...) A preservação do meio ambiente está obrigatoriamente focalizada no futuro. Uma decisão consciente para evitar o esgotamento dos recursos naturais globais, em vez de nos beneficiarmos ao máximo das possibilidades que nos são dadas hoje, envolve necessariamente pensar sobre o futuro. Entretanto, o futuro pode ter uma dimensão de médio ou longo prazo, enquanto a preocupação relacionada ao interesse das gerações futuras é, necessariamente, de longo prazo e, sem dúvida, um compromisso vago. (...) A mudança global que está ocorrendo no momento afeta não só os recursos naturais, mas também os recursos culturais humanos que foram acumulados durante milhares de anos. Esses recursos consistem, por exemplo, de conhecimentos de povos indígenas, de registros científicos ou até mesmo de películas que se deterioraram com o passar do tempo. Fatores psicológicos e éticos explicam nossas reações a tais questões. Nossa primeira reação pode ser genética, instintiva. Todas as espécies vivas procuram instintivamente assegurar sua reprodução, e os mais desenvolvidos entre elas também fazem a provisão para o futuro bem-estar de seus descendentes. A história humana é testemunha dos constantes esforços dos seres humanos para proteger não somente suas próprias vidas, mas também para garantir o bem-estar e melhorar as oportunidades para sua prole. Os cuidados instintivos com as crianças e netos fazem parte da natureza humana.

Como advertem Brandão e Souza, C., (2010, p. 163-175), foi Edith Brown Weiss, professora de Direito Internacional do Georgetown University Law Center, quem desenvolveu a teoria da equidade intergeracional, que, em suma, preconiza que as gerações humanas, não importa em que época vivam, têm iguais direitos ao meio ambiente, razão pela qual as presentes devem conservá-lo e repassá-lo às seguintes nas mesmas condições em que o receberam.

Segundo Bolson (2020), equidade intergeracional:

(...) é um corolário da igualdade entre as gerações passadas, as presentes e as que nos sucederão; esta equidade contém dois componentes: aquele que diz respeito à justa utilização dos recursos naturais pelas gerações passadas, presentes e futuras e o que tange à

responsabilidade da preservação de tais recursos, disponíveis a todos as gerações, pois nenhuma geração está acima das outras gerações.

Como pontua Scarpi (2012, p.233-250), equidade intergeracional é a ética da solidariedade, é a ética do homem que se entende como parte de um todo e como parte compromissado com o todo. De acordo com o citado autor:

(...) A referência da equidade intergeracional – e também das demais construções do direito ao meio ambiente – é a humanidade – a do presente, a do passado e a que ainda há de existir. A humanidade presente tem o dever de não impossibilitar o projeto de humanidade das gerações futuras.

Theodoro e Gomes (2006, p. 1-16) destacam que:

A equidade intergeracional cuida-se de uma teoria incorporada a diversos instrumentos legais em todo o mundo, visando promover a igualdade de acesso aos recursos naturais às gerações vindouras. Esta teoria parte da concepção de que as atuais gerações que habitam o planeta terra, não está em nível hierárquico superior aos habitantes ainda não nascidos, cabendo, portanto, o dever de uso racional e sustentável dos recursos ambientais, de maneira a garantir sua existência às futuras gerações.

No histórico e sempre festejado estudo intitulado “Equidade intergeracional: uma estrutura legal para mudanças ambientais globais”, Weiss (2020) esclarece que deve-se olhar para a Terra e seus recursos não apenas como uma oportunidade de investimento, mas também como uma confiança que nos foi passada por nossos ancestrais, para ser desfrutada e repassada e repassada aos nossos descendentes para seu uso.

Weiss (2020) argumenta, também, que essa “confiança planetária” nos transmite direitos e responsabilidades; o que implica que as gerações futuras também têm seus direitos, embora esses direitos tenham significado apenas se os vivos os respeitarem e se esse respeito transcender as diferenças entre países, religiões e culturas.

Salienta, ademais, que a teoria da equidade intergeracional significa que nós, a espécie humana, mantemos o ambiente natural de nosso planeta em comum com todos os membros da nossa espécie: gerações passadas, presentes e futuras. Adverte, outrossim, que como membros da geração atual,

mantemos a Terra em confiança para as gerações futuras; ao mesmo tempo, somos beneficiários com direito a usá-los e nos beneficiar deles.

Substantivo feminino com origem no latim *aequitas*, equidade significa igualdade, simetria, retidão, imparcialidade, conformidade². No âmbito do direito ambiental internacional, equidade internacional indica a premente necessidade de preservação e manutenção do meio ambiente pela geração atual, para garantia de desfrute do conjunto de bens ambientais pelas gerações futuras. Sintetiza a necessidade da geração atual preservar o meio ambiente para garantia de vida digna, com abundância, pelas gerações futuras.

1.2 Fontes do princípio da equidade intergeracional.

Brandão e Souza, C., (2010, p. 163-175) relatam que, de certo modo, a proteção das futuras gerações na seara ambiental teve início no ano de 1916, quando promulgada nos Estados Unidos da América a Lei de Criação e Proteção dos Parques Nacionais, onde foi preconizada a necessidade de “conservar a paisagem e a vida silvestre, de modo a protegê-los para o desfrute das futuras gerações”.

Discorrem que no âmbito internacional, no preâmbulo da Convenção Internacional para a Regulação da Captura da Baleia (1946), foi reconhecido que “o grande recurso natural representado pelas baleias deveria ser salvaguardado para as futuras gerações”. Vale destacar, no preâmbulo do mencionado documento foi reconhecido ser do interesse das nações, em proveito das gerações futuras, salvaguardar as grandes fontes naturais representadas pela espécie baleeira.

É uníssono na doutrina o pensar no sentido de que, no plano internacional, a concepção do princípio da equidade intergeracional guarda raízes na Declaração dos Direitos Humanos (ONU/1948), onde cristalizada a preocupação universal pelo bem-estar social. À luz da Declaração dos Direitos Humanos, em 1972, na Suécia, foi realizada a Conferência da ONU sobre o Ambiente Humano, quando concebida a Declaração de Estocolmo de Direitos Sobre o Meio Ambiente (1972), onde foram estabelecidos princípios comuns, aptos a oferecer aos povos do mundo inspiração e guia para preservar e melhorar o meio ambiente humano, possuindo o primeiro princípio do documento em referência a seguinte redação:

Princípio 1

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe

² *Apud*: <https://www.significados.com.br/equidade/>. Acesso em 01 jun. 2020.

permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas. (g.n.)

Na esteira do preconizado pelo Princípio nº 1 da Declaração de Estocolmo de Direitos Sobre o Meio Ambiente (Estocolmo/1972), sobrevieram diversos tratados que amalgamaram em seus textos o conceito da necessidade de preservação do meio ambiente para as futuras gerações. Como esclarece Bolson (2013):

(...) o Preâmbulo da Carta de 1948 pode ser considerado como o primeiro documento internacional que, em um viés prospectivo, deixou evidente que cabe às gerações presentes um dever de preservação para com as gerações futuras. Para que se preservem as gerações vindouras é preciso, antes de tudo, que haja condição de habitabilidade no Planeta. Lembrando o que disse Lovelock, a Terra (Gaia, a Terra 'viva') é um sistema vivo que continuará existindo com ou sem a espécie humana.

Passados mais de vinte anos da Declaração de 1948 e aderindo ao movimento ambientalista, cujos postulados trouxeram ao mundo jurídico uma nova concepção sobre a natureza e a relação do ser humano com a mesma, a proteção do ambiente e seus recursos naturais às futuras gerações foi incorporada em textos de grande visibilidade na comunidade internacional, como a Declaração de Estocolmo (1972) – fruto da Conferência de Estocolmo –; a Convenção sobre o Direito do Mar (1982) inclusive estabeleceu que a Área (o art. 1º define como o termo que abrange o leito do mar, os fundos marinhos e seu subsolo, além dos limites da jurisdição nacional) e seus recursos são patrimônio da humanidade. Em 1987 o conhecido Relatório Nosso Futuro Comum (Relatório Brundtland) também reconheceu a necessidade de preservação; a Declaração do Rio (1992), por sua vez, em seu Princípio 3, estabeleceu que ‘o direito ao desenvolvimento

deve ser realizado de maneira a satisfazer equitativamente as necessidades relativas ao desenvolvimento e ao meio ambiente das gerações presentes e futuras'; a Convenção Aarhus (2001) no Princípio 1 mencionou 'o direito de toda pessoa das gerações presentes e futuras de viver num meio ambiente adequado para sua saúde e seu bem-estar'. E desde 1997 há a *Declaration on the Responsibilities of the Present Generations Towards Future Generations* que trata especificamente das (nossas) obrigações com as futuras gerações em um rol de responsabilidades

A concepção de diversos documentos internacionais (declarações, convenções e relatórios), preconizadores da ampliação do debate acerca da necessidade de proteção do meio ambiente para a próximas gerações, como explicitado por Weiss (2020), serviram como importante ponto de partida para definição e implementação de princípios jurídicos internacionais estabelecidos para o fim de assegurar justiça às gerações: passado, presente e futuro.

Com efeito, na esteira e sob o lastro das orientações contidas na Declaração dos Direitos Humanos (ONU/1948) e na Declaração de Estocolmo Sobre Meio Ambiente (ONU/1972), foram concebidos diversos instrumentos internacionais que, de forma inequívoca, encamparam em seus textos o ideal da necessidade de preservação do meio ambiente às presente e futuras gerações. Com efeito, como assinalado por Mendes (2016) em monografia apresentada para conclusão de curso de Mestrado na Universidade de Coimbra:

A Declaração sobre Responsabilidades das Gerações Presentes para as Futuras Gerações (UNESCO, 1997) pode ser vista como o único instrumento internacional, direcionada diretamente às gerações futuras, estabelecendo regras de condutas. Nos 12 artigos da Declaração, busca-se garantir para as gerações futuras: segurança, paz, desenvolvimento, educação, não discriminação, liberdade de escolha com relação a seus sistemas políticos, econômico e social, preservação cultural e religiosa.

Ademais, a Declaração objetiva a preservação da vida na terra, a partir do uso racional dos recursos, em que as gerações futuras não sejam expostas à poluição e que haja a preservação da biodiversidade.

A Declaração de Princípios de Cooperação Cultural Internacional apresenta no artigo 1º o seguinte trecho: ‘cada cultura tem uma dignidade e um valor que devem ser respeitados e preservados’; e completa: ‘todas as culturas compõem a herança comum que pertence a toda humanidade’ (UNESCO, 1996, s/p), demonstrando, assim, que o respeito às gerações futuras perpassa o meio ambiente natural e alcança o meio ambiente cultural. Ao tratarmos dos problemas ambientais futuros, visualiza-se apenas o aspecto natural do conceito de meio ambiente, mas deve-se levar em consideração o fator cultural do meio ambiente como legado a ser transmitido (...)

A Convenção-Quadro da ONU sobre Mudança do Clima, firmada em Nova Iorque, em 1992, prevê no artigo 3º, parte 1, a preocupação de proteger o sistema climático para as gerações futuras, baseado na equidade.

Ademais, no Preâmbulo da Convenção sobre Diversidade Biológica, determina-se a conservação e utilização de maneira sustentável da diversidade biológica em benefício das gerações atuais e futuras, aquando exista uma ameaça de redução ou perda substancial da diversidade biológica, mesmo que haja uma incerteza científica quanto aos resultados, devendo-se tomar as medidas destinadas a evitar ou minimizar essa ameaça ou perda (ONU, 1992).

Ainda no âmbito internacional, há a Convenção sobre Preservação de Espécies Migratórias de Animais Selvagens, de 1982, que dispôs no preâmbulo que a fauna selvagem é elemento insubstituível dos sistemas naturais da terra, e que, por tal motivo, deve ser conservado para o bem da humanidade, ressaltando a conscientização de que toda geração é detentora dos recursos, com a obrigação de utilização com sabedoria para preservação desse legado (ONU, 1982).

Ademais, a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação Pública nas Tomadas de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, uma convenção

regional das Nações Unidas, de 1998, reconhece no seu preâmbulo que ‘todo indivíduo tem direito a viver num ambiente adequado à sua saúde e bem-estar e o dever, quer individual quer em associação, de proteger e melhorar o ambiente em benefício das gerações actuais e vindouras’ (UNECE, 1998).

A Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos (2005) prevê, no artigo 14, o respeito às gerações futuras, em particular quanto à constituição genética, protegendo o genoma humano (artigo 6º), a diversidade biológica (artigo 6º) e a diversidade cultural da humanidade (artigo 7º).

A preservação da diversidade cultural em prol da humanidade, também, é percebida na Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005), que apresenta como princípio o desenvolvimento sustentável, em que se conserva o património cultural para benefício das gerações não nascidas.

1.3 Princípios da equidade intergeracional.

Embasados nos estudos de Edith Weiss, Brandão e Souza, C., (2013), advertem que três princípios formam a base da equidade intergeracional. São eles:

Primeiro – *Princípio da Conservação de Opções* – cada geração deve ser obrigada a conservar a base de recursos naturais e culturais, para que não restrinja indevidamente as opções disponíveis para as gerações futuras na solução de seus problemas e na satisfação de seus próprios valores, e também deve ter direito a uma diversidade comparável àquele usufruído pelas gerações anteriores;

Segundo – *Princípio da Conservação da Qualidade* – cada geração deve ser obrigada a manter a qualidade do planeta para que não seja transmitida em condições piores do que a que foi recebida, e também deve ter direito ao legado, à qualidade planetária, comparável às que as gerações anteriores desfrutaram;

Terceiro – *Princípio do Acesso* – cada geração deve fornecer a seus membros direitos equitativos de acesso ao legado das gerações passadas e conservar esse acesso para as gerações futuras.

No mesmo sentido, posicionam-se Dornelas e Brandão (2013) no estudo “Justiça Ambiental e equidade intergeracional: a proteção dos direitos das futuras gerações”, onde, após ponderarem que o princípio da equidade intergeracional está intimamente relacionado ao princípio do desenvolvimento sustentável, afirmam a existência de três princípios informadores da equidade intergeracional. Confira-se:

Paralelo a tudo isso, há de se lembrar de que o princípio da equidade intergeracional está intimamente relacionado com o princípio do desenvolvimento sustentável, e permitir que as gerações atuais explorem de forma descompromissada e de maneira não sustentada os recursos naturais e culturais constitui violação frontal às proposições da Carta das Nações Unidas e aos demais diplomas de proteção dos direitos humanos. É sabido que a equidade intergeracional tem como base três princípios informativos. Pelo primeiro, cada geração deve conservar a diversidade da base dos recursos naturais, sem diminuir ou restringir as opções de avaliação das futuras gerações na solução de seus problemas e na satisfação de seus valores, e deve ser comparável com a diversidade que foi usufruída pelas gerações antecedentes. Trata-se do princípio da conservação das opções. Pelo segundo, exige-se de cada geração a manutenção da qualidade do planeta para que essa qualidade seja transferida nas mesmas condições em que foi recebida, assim como essa mesma qualidade atual do planeta seja comparável àquela usufruída pelas gerações passadas. É este o princípio da conservação da qualidade. E, por fim, pretende-se que cada geração proveja seus membros com direitos iguais de acesso ao legado das gerações passadas e conserve o acesso para as gerações futuras (LEITE; AYALA, 2004, p.113).

Na lição de Weiss (2015), os princípios antes assinalados reconhecem o direito de cada geração de usar os recursos da Terra para seu próprio benefício, mas restringem as ações da geração atual a fazê-lo. Dentro dessas restrições, eles não determinam como cada geração deve gerenciar seus recursos. Não exigem que a geração atual preveja as preferências das gerações futuras, o que seria difícil, se não impossível. Em vez disso, tentam garantir uma base de recursos naturais razoavelmente segura e flexível para as gerações futuras que possam ser usadas para satisfazer seus próprios valores e preferências.

1.4 Direitos e obrigações intergeracionais.

Conforme o ensinamento de Weiss (2015), os princípios intergeracionais de forma breve antes analisados, vale consignar, princípio da conservação das opções, princípio da conservação da qualidade e princípio do acesso, formam a base de um conjunto de obrigações e direito intergeracionais, ou direitos e obrigações planetários, mantidos por cada geração (passada, presente e futuras).

Esses direitos e obrigações derivam da posição de cada geração como parte da entidade intertemporal da sociedade humana. Direitos e obrigações intergeracionais planetários estão integralmente ligados, os direitos estão sempre associados a obrigações, e representam uma proteção moral dos interesses, que deve ser transformada em direitos e obrigações legais.

Ainda segundo o escólio de Weiss (2015), direitos e obrigações planetários coexistem em cada geração. Na dimensão intergeracional, as gerações às quais as obrigações são devidas são as gerações futuras, enquanto as gerações às quais os direitos estão vinculados são as gerações passadas. Assim, os direitos das gerações futuras estão vinculados às obrigações da geração atual.

Os direitos intergeracionais existem em todas as gerações, sejam elas imediatamente sucessivas ou mais distantes, não havendo base teórica para limitar esses direitos a gerações imediatamente sucessivas. Se assim não fosse, pouca ou nenhuma proteção seria oferecida a gerações futuras mais distantes.

Em remate, se apresenta oportuna a reprodução de excerto do já citado estudo de Mendes (2016), apresentado durante 2º Ciclo de Estudos em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, que de forma precisa pondera:

(...) É importante ressaltar que o direito da geração atual termina quando inicia-se o dever para com a geração futura, o que cria, então, um dever de preservação pro-futuro. Não se pode comprometer o futuro da humanidade para o uso indiscriminado dos bens naturais, patrimônio da coletividade.

A responsabilidade das gerações presentes baseia-se no critério de uma justiça intergeracional. Não há, entre as diferentes gerações, deveres correspondentes a direitos, há, como mencionado, reconhecimento de uma 'obrigação jurídica pro futuro'. Nesse caso, no plano jurídico-constitucional, há um "dever fundamental" dos presentes para com a geração futura.

Ademais, outra explicação para a tutela jurídica das futuras gerações é a de um direito planetário, fundamentado na autoconservação da espécie, na humanidade como um todo. A geração presente tem como direito natural a autoconservação de sua espécie, a perpetuação de seus genes, o que inclui o meio ambiente propício para tal, e, por isso, há a necessidade de uma justiça ambiental distributiva para seus descendentes.

Trata-se, portanto, de uma obrigação coletiva e atual para não extinção da espécie, e não de direito potencial, como entende Joel Feinberg. Os direitos são baseados no que circunda a sociedade e seu presente; o que delinea os acontecimentos são pressupostos hipotéticos de existência, os quais devem ter como ponto central não o futuro em si, mas o futuro intrinsecamente relacionado aos indivíduos e à perpetuação de sua espécie.

CONCLUSÕES

Desde o advento da Declaração dos Direitos Humanos (ONU/1948), foi sedimentada a preocupação universal pelo bem-estar das gerações, o que ganhou maior relevo após a concepção da Declaração de Estocolmo Sobre o Meio Ambiente (ONU/1972), que no Princípio 1 preconizou a obrigação de proteção e melhora do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, disposição essa que serviu de esteio para a concepção de diversos instrumentos normativos internacionais.

De fato, sob o referencial da necessidade de preservação do meio ambiente para as presente e futuras gerações preconizada pelos documentos internacionais de direitos humanos antes referidos, foram concebidas, dentre várias, a Convenção sobre Preservação de Espécies Migratórias de Animais Selvagens (ONU/1982), a Agenda 21 (Rio/1992), a Convenção-Quadro da ONU sobre Mudança do Clima (Nova Iorque/1992) e a Declaração sobre Responsabilidades das Gerações Presentes para as Futuras Gerações (UNESCO/1997), e em momento mais recente a Agenda 2030 da ONU, que criou 17 (dezessete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e 169 (cento e sessenta e nove) metas a serem atingidas em prol da prosperidade das pessoas e do planeta.

A equidade internacional, que tem por base os princípios da conservação das oportunidades, da conservação da qualidade e do acesso, revela a necessidade de preservação e manutenção do meio ambiente pela geração atual, para garantia de desfrute do conjunto de bens ambientais pelas gerações futuras. Expressa a imperiosidade da geração atual preservar o meio ambiente para garantia de vida digna, com abundância, pelas gerações vindouras.

O efetivo amparo do meio ambiente se apresenta como um dos maiores desafios da humanidade nos tempos atuais, exurgindo impositivo que os Estados, sobretudo os emergentes, se desenvolvam com respeito, eficiente e eficaz proteção ao meio ambiente, com atenção e devido respeito ao princípio da equidade intergeracional que preconiza, em síntese, a necessidade da geração atual preservar o meio ambiente para garantir às gerações futuras vida digna, com abundância.

REFERÊNCIAS

BOLSON, Simone Hegele. *A dimensão filosófico-jurídica da equidade intergeracional: reflexões sobre as obras de Hans Jonas e Edith Brown Weiss*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3575, 15 abr. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24189> . Acesso em 29 mai. 2020.

BRANDÃO, Eraldo José. *Justiça Ambiental e equidade intergeracional: a proteção dos direitos das futuras gerações*. 2013 Disponível em <http://www.cnad.edu.br/revista-ciencia-atual/index.php/cafsj/article/view/28/pdf>. Acesso em 04 jun. 2020.

BRANDÃO, Luiz Carlos Lopes Brandão. *O princípio da equidade intergeracional*. Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas Macapá, n. 2, p. 163-175, 2010, disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/viewFile/348/328> . Acesso em 28 mai. 2020.

DORNELAS, Henrique Lopes Dornelas. *Justiça Ambiental e equidade intergeracional: a proteção dos direitos das futuras gerações*. 2013, Disponível em <http://www.cnad.edu.br/revista-ciencia-atual/index.php/cafsj/article/view/28/pdf> . Acesso em 04 jun. 2020.

GOMES, Keit Diogo. *Equidade intergeracional: sustentabilidade ambiental para gerações vindouras*. Porto Alegre: Revista de Direito e Sustentabilidade, v. 4, n. 2, jul/dez. 2018.

_____. *Teoria da equidade intergeracional: reflexões jurídicas*. Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo: Brasília, v. 2, n. 1. P.1-16, jan/jun 2006. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/915/909> . Acesso em 01 jun. 2020.

KISS, Alexandre. *Os Direitos e interesses das gerações futuras e o princípio da precaução*. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Organizadores e co-autores). *Princípio da Precaução*. Belo Horizonte: Del Rey e ESMPU – Escola Superior do Ministério Público da União, 2004.

MENDES, Lara França. *A justiça intergeracional: uma perspectiva do direito fundamental das futuras gerações ao meio ambiente*. 2016. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/31403/1/A%20justica%20intergeracional.pdf> . Acesso aos 12 jul. 2020.

SCARPI, Vinicius. *Equidade Intergeracional: uma leitura republicana*. In: Revista de Direito da Cidade, 2012, vol.04, nº 02. ISSN 2317-7721.

SOUZA, Carmo Antônio de. *O princípio da equidade intergeracional*. Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas Macapá, n. 2, p. 163-175, 2010, disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/viewFile/348/328> . Acesso em 28 mai. 2020.

THEODORO, Marcelo Antonio. *Teoria da equidade intergeracional: reflexões jurídicas*. Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo: Brasília, v. 2, n. 1. P.1-16, jan/jun 2006. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/915/909>. Acesso em 01 jun. 2020.

WEISS, Edith Brown. *Intergenerational equity: a legal framework for global environmental change*. 2015. Disponível em: <http://intergenlaw.com/wp-content/uploads/2015/02/Brown-Weiss-Intergenerational-equity-UN2.pdf> . Acesso em 29 mai. 2020.

E-RESOLUTION COMO COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA E INCLUSIVIDADE: O USO DA MEDIAÇÃO DIGITAL NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS INTERNACIONAIS

ADRIANA MACHADO DA SILVA ¹

MATEUS CATALANI PIRANI ²

Resumo: O presente artigo trata da inclusão da ferramenta Internet, que moldou novos conceitos de sociedades e introduziu-se nos Direitos Humanos, nos processos de paz conduzidos pela mediação no âmbito ambiental internacional. Busca-se reconhecer o papel decisivo do método da resolução de conflitos de modo pacífico seguindo as estratégias de mediação internacional que têm maior probabilidade de alcançar uma paz mais sustentável e gerar maior apoio internacional, impulsionando o fortalecimento de sua legitimidade e credibilidade. A partir da realidade formada pelo fenômeno da Globalização, a busca da expansão de dimensões sociais, direitos humanos, boa governança e democracia é o conceito que se objetiva alcançar reflete ser um dos pontos sensíveis no Direito Ambiental Internacional, vez que o desenvolvimento sustentável se torna pauta amplamente debatida, focalizando a solução de conflitos no âmago da sobrevivência humana. Ademais, pretende-se dirimir questões quanto à aplicação da mediação digital. Este estudo se concretizou

¹ Doutora em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos (2017). Professora da UniSantos, nas disciplinas de Direito Civil, Prática Jurídica Civil e Conciliação, Mediação e Arbitragem. Mediadora certificada pela Escola Paulista da Magistratura, Coord. do Juizado Especial Civil da UniSantos. adriana.machado@unisantos.br

² Doutorando em Direito Ambiental Internacional (2018) pela UniSantos; onde também docente (2016) e participa como Membro do Comitê de Ética. Atua como Presidente da Comissão de Informática Jurídica, Direito Eletrônico e Educação Digital da OAB/Santos e membro do Juizado Especial Civil da UniSantos. mateus.pirani@unisantos.br

através da pesquisa qualitativa bibliográfica, dada a formação que vem se apresentando de caminho que aponta para a utilização positiva de aparato tecnológico e em associação à técnica de mediação, propondo-se a sua discussão.

Palavras-chave: Mediação Digital; Direito Ambiental Internacional; Conflitos Socioambientais; Inclusividade.

Abstract: This article deals with the inclusion of the Internet tool, which shaped new concepts of societies and introduced itself to Human Rights, in the peace processes conducted by mediation in the international environmental sphere. We seek to recognize the decisive role of the conflict resolution method in a peaceful manner, following the international mediation strategies that are most likely to achieve a more sustainable peace and generate greater international support, boosting the strengthening of its legitimacy and credibility. Based on the reality formed by the phenomenon of Globalization, the search for the expansion of social dimensions, human rights, good governance and democracy is the concept that we aim to achieve reflects being one of the sensitive points in International Environmental Law, since sustainable development becomes widely debated agenda, focusing on conflict resolution at the heart of human survival. Furthermore, it is intended to resolve issues regarding the application of digital mediation. This study was accomplished through qualitative bibliographic research, given the formation that has been presenting itself in a way that points to the positive use of technological apparatus and in association with the mediation technique, proposing its discussion.

Keywords: Digital Mediation; International Environmental Law; Socio-environmental conflicts; Inclusiveness.

INTRODUÇÃO

Após o início do século XXI, a humanidade vem enfrentando questões globais diversas, trazendo desafios para solucionar os conflitos gerados pelos clássicos sujeitos de Direito Internacional. Entre tais questões³, estão aquelas envolvidas com a qualidade do meio ambiente. Com a necessidade de uma nova abordagem, emerge então o Direito Ambiental Internacional (DAI),

³ Essas mostram-se complexas (como, por exemplo, a poluição de mares e oceanos além de fronteiras nacionais, aquecimento da atmosfera, entre outros), que não comportam soluções já implementadas, costumeiramente surtindo efeito a um único território nacional.

permitindo novos regimes jurídicos e a utilização de instrumentos com o auxílio de novos atores no cenário internacional, através da implementação da governança global.

O Direito Ambiental Internacional surge assim como elemento fundamental, e seu campo compreende tanto a chamada *hard law*, que consiste basicamente em tratados – acordos com força legal firmados entre Estados, e ratificados pelos respectivos governos, quanto pela *soft law*, formada por guias de conduta não obrigatórios adotados em processos internacionais (GONÇALVES; COSTA, 2015, p. 104).

O Direito Ambiental Internacional procura tratar as questões globais com instrumentos jurídicos (convenções e tratados internacionais); e não jurídicos (resultados de painéis e pesquisas da comunidade científica), através de mecanismos de solução multidisciplinares, como engenharia, os meios de informação providos pela tecnologia, entre outros.

Esse ramo do direito internacional impõe aos seus estudiosos a busca e a aceitação de novos modos de perceber as relações entre os Estados e os demais atores da vida internacional e da sua regulação pelo direito, ou por outros conjuntos normativos, não necessariamente jurídicos. Maior flexibilidade e criatividade são exigidas, na produção, no estudo e na aplicação das normas internacionais (REI; NASSER, 2007, p. 02).

Com a aplicação de princípios voltados à proteção ambiental (como precaução e prevenção, desenvolvimento sustentável, responsabilidade comum, porém diferenciada, cooperação, entre outros), tendo a colaboração da sociedade internacional, o Direito Ambiental Internacional enfatiza a preservação da qualidade do meio ambiente aliado ao desenvolvimento sustentável, por meio da governança global.

A mediação é instrumento de consolidação da paz ambiental. A paz e a cooperação intergeracional são parceiras na agenda ambiental internacional do desenvolvimento sustentável e têm na dialética dos saberes suas bases.

Assim, a pesquisa examina a mediação e os conflitos subjacentes sob a ótica do direito ambiental internacional, associada às tecnologias, perpetrada pela ideia de *e-Resolution*. O sistema digital de solução de controvérsias ganha destaque no âmbito jurídico internacional e nacional, como consequência do movimento de incentivo aos métodos adequados de resolução de conflitos, sobretudo na esfera socioambiental.

A presente pesquisa investiga a contribuição da comunicação estratégica, da inclusividade, das novas tecnologias para construção da mediação digital na busca de novas perspectivas para a solução dos conflitos ambientais

internacionais, sob nova perspectiva. Tal análise é capaz de compreender todos os aspectos que envolvem o conflito e, com isso, construir uma articulação com práticas que envolvam recursos inclusivos e digitais compreendidas às dimensões econômicas, sociais, democráticas, de direitos humanos e governança.

A metodologia de trabalho consiste no levantamento e na leitura de textos teóricos e científicos, referentes ao objeto de pesquisa. O método adotado na presente pesquisa, levando-se em conta o objeto escolhido, consiste na teoria crítica dialética, com recorte indutivo, visando o exame do dinamismo das relações sociais, que envolvem comunicação estratégica e inclusividade, com o uso da mediação digital na solução de conflitos socioambientais, a abordagem do tema pretende ser crítica, de sorte que prova reflexão sobre a nova feição que se busca, voltada à justiça da paz ambiental, com a adoção de bases bibliográficas e documentais.

1. O USO DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

1.1. Internet: fenômeno mundial

Em virtude de massivos avanços tecnológicos, a atual sociedade humana está diretamente conectada à Internet. Ter acesso à esta ferramenta não mais pode ser considerada privilégio, mas uma garantia do desenvolvimento da sociedade em questões econômicas, culturais e sociais.

Com sua disseminação, a Internet passou a ser considerada um meio de comunicação essencial, da mesma forma como o rádio e a TV foram durante o século XX. Em alguns países, essa visão foi de tal forma consolidada que o meio passou a ser considerado um direito – Como ocorrido durante a 66ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), realizada em 2008, na Estônia.

A sociedade dos dias atuais possui uma real necessidade em sua digitalização para garantir sua evolução social, econômica e cultural, sob ela insere-se a nomenclatura de Sociedade Digital. É possível, graças à Internet, que pessoas que estão a milhares de quilômetros de distância concretizem projetos em conjunto, debatam ideias, realizem negócios jurídicos, tudo com a mesma facilidade que o fariam se estivessem no mesmo local, fato este consolidado ao longo de 2020 e 2021.

Neste prisma, há de se falar também na Sociedade de Informação⁴, a qual trata de uma nova conjuntura social, na qual a informação através de conteúdos informacionais, visa ao conhecimento, que por sua vez, passa a ser a principal variável da sociedade pós-moderna, enquanto atores de maior relevância na produção econômica (SOCIEDADE DIGITAL, s/d). Parte da regulamentação necessária da Internet diz respeito à sua relação com os Direitos Humanos, tanto no sentido de que esses não sejam violados quando do uso daquela, como também em uma abordagem que permita enxergar o acesso universal à Internet como inserido no arcabouço dos Direitos Humanos.

Depreende-se, daí, a noção de *Inclusividade*. O referido conceito é perpetrado pela ONU, ao referir-se às tecnologias digitais que oferecem novas oportunidades para envolver e incluir as perspectivas de um grupo mais amplo de partes interessadas ao longo das fases de um processo de mediação. Eles também podem reduzir os custos e os requisitos logísticos dos processos de consulta em execução.

1.2. O uso da Internet na promoção dos Direitos Humanos

O uso da Internet provoca reflexos na vida de todos, e também no Direito. A ONU adotou a Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH, cujo teor reconheceu direitos de todo ser humano, sem distinção de etnia, cor, gênero, língua, religião, ideologia política ou de qualquer outro tipo de origem. (DIREITOS HUMANOS, 1948). Dentre os direitos apontados estavam as liberdades de opinião e expressão, que estão atualmente ligados ao usuário da Internet, isto é, ambiente que mais fez ascender à liberdade de expressão (DIREITOS HUMANOS, 1948).

É crucial analisar a importância da Internet como Direito Humano, e como garantidor de outros Direitos Humanos, frisando primeiramente a relevância desta fazendo um paralelo com a liberdade de expressão, bem como o acesso à informação a partir da Sociedade Digital, vez que a mesma conseguiu afirmar a sua importância pela comunicação entre os povos, mas principalmente quanto ao surgimento de novas relações, diante de uma realidade utópica de igualdade de acesso.

O acesso à informação de qualidade passa a ser condição necessária para o exercício da participação social. É necessário que as pessoas tenham acesso à informação para que possam ter voz ativa em debates e influenciar

⁴ O termo “Sociedade da Informação”, compreende uma sociedade que se constitui e se desenvolve sobre tecnologias de informação e comunicação utilizados pela população em circunstâncias sociais, econômicas e também políticas – o compartilhamento de informações por meio de um espaço virtual para amplitude do exercício da cidadania e da democracia. (PAESANI, 2014, p.15).

nos acontecimentos, numa sociedade que não há participação sem que haja informação.

A informação constitui a base para qualquer tomada de decisão, seja no âmbito dos governos, seja na iniciativa privada, seja nas movimentações sociais. É do conhecimento e da análise dos fatos que se podem propor medidas atinentes à busca de caminhos adequados às necessidades. Isso se aplica, também, ao meio ambiente (GRANZIERA, 2011, p. 67).

No mesmo sentido, o acesso à informação trata-se da capacidade de investir, descobrir, recuperar e decodificar o histórico de mensagens recebidas pelos veículos de massa, transmitindo novas mensagens a partir da primeira recebida. Isso implica deixar a condição de receptor passivo para adquirir um posicionamento de transmissão ativa, mobilizando a opinião pública e dando a ela “importante papel no equacionamento da política ambiental” (MILARÉ, 1993, p. 197).

Para que isso ocorra, são necessários mecanismos que visem implementar os princípios da Agenda 21 e da Agenda 2030 referentes a tornar a educação e a informação “pressupostos para que a participação popular para que a defesa do meio ambiente seja efetivada” (AYALA, 2005, p. 330).

1.3. Governança Global e Globalização

A expressão *governança* tornou-se comum nas áreas das Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas, como imprescindível para os processos de desenvolvimento econômico e social, vez que abrange as áreas política, tecnológica, cultural, entre outras, pois é o “conjunto de processos inter-relacionados que operam através de todos os campos primários do poder social” (HELD; MCGREW, 2001, p. 18).

Abrange-se, outrossim, a solução de conflitos entre Estados e atores não estatais, estabelecendo formas e mecanismos de gestão compartilhada do poder de maneira transparente, onde Estados, organizações internacionais, empresas multinacionais e organizações da sociedade civil possam ter papel relevante (GONÇALVES, 2014, p. 83).

O crescimento na interdependência dos povos gerou diversos conflitos não mais aprisionados às fronteiras Estatais. “Novas relações internacionais e o advento de tecnologias da comunicação consolidam a interdependência global” (POLISTCHUK; TRINTA, 2003, p. 41). Dessa maneira, a “governança é meia, ferramenta, instrumento para solução de problemas” (GONÇALVES; COSTA, 2015, p. 109). No passo que, “sua falta passa a ser

identificada como responsável pela ausência de avanços no processo de desenvolvimento apesar das significativas transferências de recursos como ajuda para tais países” (GONÇALVES; COSTA, 2015, p. 93).

Surgiu então o conceito de “Governança Global”, através da Comissão sobre Governança Global, criada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1992 (com relatório oficial de 1994), como sendo:

[...] a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pela qual é possível acomodar interesses conflitantes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p.2)⁵.

Em suma, “governança é um fenômeno mais amplo do que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também em mecanismos informais, de caráter não-governamental” (ROSENAU, 2000, p. 15-16).

O fenômeno da globalização vem provocando alterações significativas no mundo contemporâneo, trazendo um novo panorama para a Sociedade Global no que se refere à relação entre os Estados e Comunicação e aumento das próprias relações internacionais, influenciadas pela diminuição das barreiras físicas, possibilitada pelos meios de comunicação e pela inovação tecnológica. A fim de estimar maior dimensão contemporânea da globalização em macro, relevante a explanação de microconceitos⁶ pertinentes ao tema.

A globalização tem sido diversamente concebida como ação à distância [...]; como compressão espaço-temporal [...]; como interdependência acelerada [...]; como um mundo em processo de encolhimento (erosão das fronteiras e das barreiras geográficas à

⁵ Marco também dessa comissão foi a introdução no processo de solução de problemas comuns novos mecanismos e atores na busca pela construção de um consenso, através do resultado final de um processo de discussão e interação entre todos os envolvidos naquela problemática (ao invés da coerção e da imposição).

⁶ A característica de Ação à Distância compreende a capacidade que os acontecimentos locais de um país têm de gerar consequências nas relações internas de outros Estados distantes. Já a questão da Compressão Espaço-Temporal possibilita uma aproximação global, fazendo com que o tempo não atue mais como agente limitador das atividades humanas (HELD; MCGREW, 2001, p. 13). Isso se dá devido a difusão e evolução dos meios de comunicação de massa, em especial a Internet, possibilitam um contato instantâneo e eletrônico entre indivíduos de extremidades opostas do planeta. A Interdependência Acelerada faz com que as ações tomadas por um Estado passem a repercutir diretamente na organização política e econômica de outros (HELD; MCGREW, 2001, p. 15).

atividade socioeconômica); e, entre outros conceitos, como a integração global, reordenação das relações de poder inter-regionais, consciência da situação global e intensificação da interligação inter-regional [g.n.] (HELD; MCGREW, 2001, p. 11-13).

O resultado do processo de globalização não é determinado, uma vez que uma nova arquitetura mundial está em desenvolvimento.

O resultado desse movimento, intensificado nas últimas décadas, é a redução do poder dos Estados e o aumento do protagonismo de outros atores, como indivíduos, empresas e sociedade civil organizada. Não se trata do fim da soberania estatal, como apregoado por alguns, mas a emergência de um novo paradigma de soberania, fundado em dois conceitos básicos: a capacidade de representação dos interesses aos governados e a legitimidade conferida a suas ações (GONÇALVES, 2014, p. 88).

2. CULTURA DA PAZ E OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NA ESFERA INTERNACIONAL

O conceito de “paz” estabelecido no Princípio 25, da Carta das Nações Unidas, é ligado às relações amistosas, aos direitos iguais, à autodeterminação ou à ausência de violência. Ainda conceito vago, possui princípios previstos no direito internacional que são diretamente *ad bellum*, ou afetos à resolução pacífica de disputas. O Conselho de Segurança da ONU, em 1992, oferece uma visão útil à concepção de paz:

A ausência de guerra e de conflitos militares entre os Estados não garante por si só a paz e a segurança internacional. As fontes não-militares de instabilidade nos campos econômicos, sociais, humanitários e ecológicos se tornaram ameaças à paz e à segurança (ONU, 1992, p. 3).

A paz e a guerra formam uma delicada relação que, para bem compreendê-la, nos remete ao início da civilização. Grotius (2004) apresenta uma concepção⁷ validada em princípios primitivos, que são aqueles pelos quais

⁷ Desenvolvida por vários pensadores, poetas, filósofos romanos e apóstolos da Antiguidade, como Cícero, Lucrecio, Galeno e Paulo e Timóteo, com a proposta de exame realizado à luz do direito natural.

todo animal, desde seu nascimento, é conduzido a se preservar, se opondo à destruição e a tudo que possa eliminá-lo. O dever da conveniência é algo racional, ou seja, de natureza superior ao corpo. Essa conveniência corresponde ao que é ser honesto⁸ e, assim, deve-se sempre optar por ela, em vez de ceder ao desejo.

Quando tratamos do *aspecto cultural* que influencia a crise de prestação jurisdicional temos a chamada “cultura do litígio” ou “cultura da litigância”, que alimenta um sistema processual calcado no paradigma de que somente o Estado Juiz é capaz de solucionar os conflitos existentes na sociedade, como se apenas pela força impositiva estatal fosse possível a pacificação social. Ross (1995) postula que o “conjunto de normas, práticas, institutos e instituições específicas de uma sociedade acerca da conflituosidade compõe a denominada cultura do conflito”.

É um direito de todas as pessoas, que está constitucionalmente previsto, de exigir que o Estado, por meio do Poder Judiciário, se manifeste sobre a pretensão de cada indivíduo. Esse direito foi positivado em nosso ordenamento, por força do disposto no artigo 8º do Pacto de São José da Costa Rica, do qual o Brasil é signatário.

2.1. A agenda 21, Agenda 30 e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, 179 países participantes acordaram e assinaram a Agenda 21 Global.⁹

A Agenda 21 Global constitui instrumento¹⁰ de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis. O documento compatibiliza métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995). Como um desdobramento da Agenda 21, lançam-se os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, que focam a erradicação da pobreza e fome. Os Objetivos foram adotados por 199 países na 55ª Assembleia da ONU, em setembro de 2000 (BRASIL, 2000).

⁸ E por honesto entende-se algo, por vezes, indivisível, o que representa que, ao se afastar dele, surge a inclinação para o vício. Muitas vezes, honestidade possui amplitude maior, de sorte que, conformados que estamos com isso, atingimos grau louvável. Ainda que ajamos em desconformidade com a honestidade, nessa acepção, não corremos o risco de sermos desonestos. Todavia, há coisas que se opõem entre si para permitir a fixação de um meio que pende para os dois extremos, ou que deles se afasta de modo idêntico.

⁹ Consiste em um programa de ação baseado em um documento de 40 capítulos; isso se consolida como a tentativa mais abrangente para a promoção de um novo padrão de desenvolvimento.

¹⁰ E todas essas ações devem estar inseridas num plano maior, que compreenda a cooperação ambiental. Esse fato implica, por sua vez, em programas e tomada de decisões em todos os níveis que envolvem os conflitos ambientais, de sorte que se concretize ação concertada na paz, meio ambiente e desenvolvimento, em direção à pacificação ambiental.

Nesse aspecto, a mediação permite tais ações em um ambiente marcado pela participação de todos os atores envolvidos, que não só os tradicionalmente concebidos nos arranjos tradicionais. Nela, a tomada de decisões e o envolvimento para sua construção são plenos. A flexibilidade e a interação alcançadas são implementadas como nota característica das mulheres, permitindo, de forma mais ampla, o alcance dos objetivos pretendidos em conflitos marcados por uma complexidade que lhe são inerentes.

A Agenda 2030, por sua vez, alicerçada na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos tratados internacionais correspondentes, na Declaração do Milênio e no documento final da Cúpula Mundial de 2005, além de outros instrumentos, traz objetivos e metas que têm o papel de estimular ações que focam as pessoas, o planeta, a prosperidade, a paz e a parceria (ONUBR, 2015). Sobreleva-se realçar a inter-relação feita no preâmbulo da Agenda 30 em relação à paz e ao desenvolvimento sustentável, o que significa que não pode haver este sem aquela e não há paz sem desenvolvimento sustentável (ONUBR, 2015).

O que se vê na Agenda 30 é que os objetivos¹¹ e metas buscam um mundo de respeito universal aos direitos humanos e à dignidade da pessoa humana, a igualdade e a não discriminação, o respeito pela raça, etnia e a diversidade cultural, a igualdade de oportunidades que permita a plena satisfação do potencial humano, que contribua para a prosperidade compartilhada, e outros valores alinhados a essa perspectiva.

A referida agenda reconhece, ainda, a necessidade de construção de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, que ofereçam igualdade de acesso à justiça, fundamentada no respeito aos direitos humanos, incluído aí o direito ao desenvolvimento, o efetivo Estado de Direito e a boa governança em todos os níveis e em instituições transparentes, eficazes e responsáveis (ONUBR, 2015). Nesse sentido, a Agenda 30 compromete-se a envidar todos os esforços para resolver ou prevenir conflitos e para apoiar os países em situação de pós-conflito, assegurando, às mulheres, um papel importante na construção da paz e do Estado. Todos são conclamados a atuar para a criação de um mundo melhor.

É importante destacar que os objetivos de desenvolvimento sustentável e metas são integrados e indivisíveis, globais e de aplicação universal, levando em consideração as diferentes realidades, capacidades e níveis nacionais de desenvolvimento. Tais objetivos levam em conta o vínculo existente entre

¹¹ É importante destacar que a nova Agenda inspira-se nos Objetivos do Milênio e busca êxito naqueles não alcançados, beneficiando, especialmente, os mais vulneráveis. A pretensão de se alcançar sociedades mais pacíficas e inclusivas é nota marcante na Agenda 30, cujos objetivos atuam de forma integrada com os objetivos e princípios da Agenda 21.

o desenvolvimento sustentável e outros processos relevantes nas esferas econômica, social e ambiental.

2.2. Conflitos ambientais internacionais

Diante de diversas demonstrações de desequilíbrio ambiental presenciadas pela sociedade contemporânea, cresce o número de investigações, pesquisas e questionamentos sobre quais seriam suas possíveis causas. Não é por acaso que essa investigação não seja tão usual, pois, em geral, a sociedade não percebe¹² o meio ambiente como um sistema integrado em que pequenas ações interferem e impactam na totalidade.

A poluição, em grande parte, é irreversível e irrecuperável. A contaminação passa a ser universal e os produtos químicos, muitas vezes de difícil identificação, tornam-se os responsáveis pelas radiações que alteram a própria natureza do mundo. Segundo exemplifica Carson (2010, p. 22):

[...] o estrôncio 90, liberado por explosões nucleares no ar, chega ao solo com a chuva ou se precipita como resíduo, infiltrando-se na terra, penetrando nas ervas, no milho ou no trigo que ali crescem e, com o tempo, alojam-se nos ossos dos seres humanos, lá permanecendo até sua morte.

Seria necessário o tempo de vida de várias gerações para esse ajuste, ou seja, o ajuste das substâncias químicas à natureza, e mesmo se isso fosse possível, novas substâncias saem dos laboratórios desenfreadamente, o que impediria esse ajuste. Atualmente, o aumento da concentração de CO₂ na atmosfera impõe-nos, novamente, desafios que apontam para esse ajuste. Atingiu-se o índice de 410 partes por milhão (ppm), de acordo com dados da NOAA. É o chamado efeito estufa, que trará custos enormes se as emissões de dióxido de carbono se mantiverem com o perfil atual.

Como bem explica Coelho (2013): “(...) dentre os fatores decorrentes do extraordinário aumento da litigiosidade estão a evolução da sociedade do direito, em especial o direito do consumidor e a proteção do meio ambiente”. Acrescenta Santos (2012) que “as barreiras de acesso à justiça são de ordem econômica, social e cultural”.

Neste século, há crescente clamor para a proteção ambiental, fundada em razões antropocêntricas ou ecocêntricas. A proteção ambiental internacional pode ser dividida em quatro fases. A primeira, do fim do século XIX

¹² Por esse motivo, o senso comum acredita apenas que grandes intervenções podem afetar o equilíbrio ambiental, não percebendo como pequenas condutas individuais, quando somadas, são responsáveis por impactos consideráveis no ecossistema.

ao final da Segunda Guerra Mundial. A segunda, de 1945 a 1972. A terceira, da Conferência de Estocolmo, de 1972¹³, à Conferência do Rio, de 1992, e a quarta fase, da Conferência do Rio 92 até os dias atuais¹⁴ (COSTA, 2016).

As disputas sempre fizeram parte da natureza humana, porém na sociedade moderna outros tipos de preocupações e novas realidades têm feito emergir outras categorias de conflitos, dentre eles, e talvez o maior desafio contemporâneo, os conflitos socioambientais. São inúmeras as causas e o fatos catalizadores destes conflitos, contudo, na tentativa de buscar um conceito, a literatura assim nos ensina:

o conflito socioambiental pode ser definido como uma disputa por recurso(s) natural(ais) que envolve(m) a escassez e os interesses diversos acerca dos mesmos. Além disso, esse embate material, bem como os interesses antagônicos dos atores sociais envolvidos estão indubitavelmente relacionados aos modos de vida e valores distintos de cada um deles. (ROSA & SOTO, 2015)

Como explica Horta de modo amplo, os conflitos podem ser caracterizados como uma disputa entre dois ou mais agentes pela preponderância de suas respectivas preferências. No que concerne à peculiaridade das preferências disputadas nos conflitos socioambientais, o autor esclarece:

No caso dos conflitos socioambientais, tais preferências relacionam-se ao uso, acesso, informação e distribuição de riscos relativos a um bem ambiental. As diferenças de preferência, por sua vez, surgem da diferença de posição social em relação à preservação/conservação do bem em questão. [...] Quanto mais distantes entre si forem as preferências mais intenso poderá ser o conflito que variará da forma latente até à manifestação. (HORTA, 2019)

Desse modo, resta evidenciado a complexidade dos conflitos socioambientais,¹⁵ característica que, segundo o referido autor é abarcada

¹³ A Conferência de Estocolmo marca o terceiro estágio, evidenciando o tema do meio ambiente humano, cuja ocasião sucedia a Declaração dos EUA sobre o ambiente e a aprovação do Plano de Ação Ambiental, além do lançamento do programa ambiental das Nações Unidas (UNEP)

¹⁴ Na Rio 92, que marca o início da quarta fase, propõe-se uma nova definição formal de desenvolvimento sustentável.

¹⁵ As causas dos conflitos são múltiplas e complexas: as tensões fronteiriças e interétnicas, a exclusão social e as lutas pelo controle dos recursos naturais, entre outras. Cerca de 40% dos conflitos internos atuais nos últimos 60 anos estão relacionados ao aproveitamento dos recursos naturais, sejam de alto valor, como madeira, diamantes, ouro e petróleo, ou os escassos, como a terra fértil e a água, segundo declara o Programa da ONU para o Meio Ambiente (PNUMA) (ONUBR, 2014).

pelo conceito de “conflitos policêntricos”, os quais envolvem “uma grande e complicada rede de relações sociais interdependentes em que a mudança de um fator produz, prospectivamente, uma incalculável série de mudanças em outros fatores” (HORTA, 2019)

E é nesse contexto que se colocam os conflitos ambientais, que podem ser conceituados como a disputa social que ocorre quando alguém tem determinada pretensão em fazer uso de certo recurso natural e o outro cria uma barreira, de modo a impedir ou de regulamentar essa conduta. Eles podem ser divididos em dois tipos: a) conflitos de uso, nos quais ocorre a disputa entre particulares, ou de particulares com o poder público, que têm intuito de fazer uso de certo bem ou recurso do meio ambiente; b) conflitos entre empreendedores, tanto públicos quanto privados, que têm como objetivo a exploração dos recursos ambientais com a comunidade, que, por sua vez, visa à preservação ou a sua conservação (ERNANDORENA, 2012). Mas os conflitos não devem ser vistos de modo negativo. Lund (1999) reconhece que os conflitos sociais são comuns e até desejáveis¹⁶. A análise do autor confirma assim o conceito adotado pela ONU para aplicação dessa forma de diplomacia, porque esta busca tomar medidas para evitar o surgimento das controvérsias.

De fato, o direito internacional ambiental, dadas as peculiaridades de seu objeto, o meio ambiente, possui características singulares no que se relaciona à sua fisionomia jurídica, como funcionalidade, multidimensionalidade, participação de atores não estatais, ampla presença de *soft law* na proteção de interesses gerais (RUIZ, 2014). Sensíveis à gravidade dos problemas que afetam o meio ambiente comum, os Estados têm exercido uma percepção voltada à necessidade de cooperar em busca de soluções, valendo-se da vedação do uso da força¹⁷ para solução de litígios, bem como fortalecimento da mediação de conflitos ambientais, apontando à construção e consolidação da paz ambiental.

¹⁶ Para o autor, a maneira de encontrar soluções em uma sociedade democrática parte da contraposição de pontos de vista de diferentes setores, que, ao final, se enfrentam e debatem suas posturas para tomar a decisão mais acertada frente a qualquer assunto público.

¹⁷ Além disso, esse fato intenta materializar a aplicação do Princípio 26 da Declaração de Estocolmo, que estabelece o dever de os Estados esforçarem-se para chegar a um acordo, junto aos órgãos internacionais pertinentes, sob a eliminação e a destruição completa das armas nucleares.

3. TRATAMENTO ADEQUADO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS: USO DE E-RESOLUTIONS

Muitas são as definições de mediação, com diferentes enfoques. No que concerne aos modelos de mediação, tem-se três principais, que adiante são abordados.

O primeiro modelo, chamado Modelo de Harvard, ou Modelo Tradicional- Linear, empregado com frequência nas mediações internacionais, foi trazido por John M. Haynes, criador do Programa de Negociação da Faculdade de Direito da Universidade de Harvard, e apresentado por seus co-fundadores Roger Fisher, William Ury e Bruce Patton na obra “Como Chegar ao Sim”. A necessidade da intervenção de um terceiro facilitador, segundo esclarecem Fisher, Ury e Patton (2005), ocorre em razão da possibilidade da comunicação entre as partes apresentar problemas. Os autores destacam a escuta ativa, a comunicação de forma clara, sem o emprego de críticas ao outro.

O segundo modelo, denominado Sistêmico Narrativo, ou Circular Narrativo, criado por Sara Cobb, enfoca a comunicação entre as partes. Nesse prisma, a recuperação da capacidade de comunicação entre as partes é sua nota característica, e o acordo, uma consequência natural da realização de um bom trabalho de fortalecimento e restabelecimento do diálogo entre as partes envolvidas. Este modelo compreende as propostas de busca de informação sobre o processo de disputa e seu objetivo; desestabilização das histórias oficiais; relatos e alternativas trazidos e construções de histórias alternativas; relatos e alternativas ampliadas pelas partes no processo de mediação; e, ainda, construção e confecção de acordo (ALMEIDA, 2004).

O terceiro modelo, chamado Transformador, foi criado por Joseph Folger e Barush Bush e traz como contribuição a transformação das relações das partes envolvidas, para a valorização como pessoas. O conflito é visualizado sob outro prisma, como um fator de oportunidade de mudança e crescimento moral. O *empowerment* é componente imprescindível desse modelo, que implica fortalecimento das partes como indivíduos confiantes e seguros (SANTOS, 2012).

O empoderamento está estritamente relacionado à noção de confiança em si mesmo e na outra parte. O mediador tem papel preponderante para tal fim. Utiliza-se de técnicas para gerar e fortalecer a confiança das partes, o que contribui para levar o mediado a enxergar o conflito sob diferentes e positivas perspectivas, dando ênfase aos interesses comuns em jogo, aos sinais de avanço no processo de administração do conflito (SANTOS, 2012).

Os objetivos da mediação transformadora têm por base a revalorização e o reconhecimento por essência. Isso implica significado distinto para o

conceito de êxito. Com efeito, na mediação baseada no enfoque da resolução de problemas, o êxito é alcançado quando se chega a um acordo que resolve o problema e satisfaz todas as partes.

A associação a uma estratégia correspondente, no caso, a negociação, mostra-se importante, uma vez que a análise da mediação implica reconhecimento de que ela é empregada como parte integral do processo de barganha, segundo acentua Stevens (1963).

Nessa linha, a mediação constitui método baseado nos processos de negociação (STULBERG, 1981) e também é uma forma de resposta facilmente adaptável e sensível ao contexto, que tem por marca a ampliação do processo de negociação para refletir os diferentes conflitos, participantes e situações (BERCOVITCH, 2016).

Moore (1986, p. 6) define a mediação como uma “extensão e elaboração do processo de negociação. A mediação envolve a intervenção de um terceiro aceito pelas partes [...] para auxiliá-las a atingirem um acordo mútuo”. A neutralidade do mediador e a falta de autoridade para tomar decisões são evidenciadas por Moore (1986), que visualiza o mediador¹⁸ como aquele que auxilia voluntariamente as partes com o objetivo de atingirem soluções mutuamente aceitáveis para as questões em disputa, facilitando a comunicação, identificando os pontos de controvérsia, fazendo aflorar os interesses e necessidades¹⁹ (JOSÉ, 2006).

Segundo o portal ONU-Peacemaker, características comuns de conflito hoje incluem violações de dados; vazamentos de informações e outras violações de confidencialidade; monitoramento e vigilância, inclusive para fins de seleção de alvos; desligamentos de internet; fluxos de informação perturbadores, como desinformação; competição pelo controle de recursos críticos da Internet; e sabotagem ou interrupção da infraestrutura. (ONU, 2019). Alguns desses usos podem levar ao aumento das tensões entre as partes e são cada vez mais vistos como contribuintes para a intratabilidade ou aprofundamento²⁰ de conflitos em andamento.

Consequentemente, os profissionais de mediação digital têm a responsabilidade de compreender as oportunidades e riscos associados às tecnologias digitais usadas em ambientes de conflito. Essas oportunidades e riscos

¹⁸ A intervenção de uma terceira pessoa profissional no processo de mediação e a responsabilidade das partes na adoção das decisões são notas características de todas as definições que delineiam a mediação.

¹⁹ O processo de mediação possui características particulares, dentre as quais constitui uma extensão e uma continuação da gestão pacífica de conflitos; envolve a intervenção de um agente externo, que poderá ser um indivíduo, um grupo ou uma organização, em um conflito entre dois ou mais Estados ou outros atores. Também, é uma forma de intervenção não coercitiva, não violenta e não vinculante.

²⁰ Por exemplo, a rápida transmissão de informações não verificadas sobre uma violação do cessar-fogo pode aumentar as expectativas de uma resposta e contribuir para a escalada do conflito

são particularmente evidentes nas quatro áreas temáticas relevantes para a mediação digital: *análise de conflito*; *envolvimento com as partes em conflito*; *inclusividade*; e *comunicações estratégicas*.

Quanto à *inclusividade*, refere-se à extensão e maneira em que os pontos de vista e necessidades das partes em conflito e outras partes interessadas são representados e integrados no processo e resultado de um esforço de mediação. Um processo inclusivo²¹ pode aumentar a legitimidade e propriedade de um acordo acordado. (ONU, 2019, p.23).

Quanto às *comunicações estratégicas*, as tecnologias digitais, sobretudo as redes sociais, oferecem oportunidades sem precedentes para garantir uma maior inclusão em um processo de mediação, desde que, é claro, as partes interessadas tenham acesso²² à Internet. Eles reduzem significativamente os custos financeiros e logísticos da execução de processos de consulta tradicionais. (ONU, 2019, p.23 ss).

É importante ressaltar que eles oferecem novas oportunidades para envolver e incluir as perspectivas de diferentes interessados, incluindo mulheres, jovens e grupos tradicionalmente excluídos ou de difícil alcance, ao longo das diferentes fases do processo de mediação. Entre os métodos de *Alternative Dispute Resolutions* – ADR²³, a mediação ocupa lugar central, seja pela maior flexibilidade de suas práticas, seja por sua adaptabilidade a contextos e ordenamentos jurídicos diferentes, ou seja, pelo modelo de Justiça e de ordem social que transmite, conforme acentua Foddai (2010).

O interesse pelo estudo e pelo uso de métodos adequados de solução de conflitos via plataformas online, também conhecidas como *online dispute resolution* - ODR, vem crescendo sobremaneira nos últimos anos. Nos Estados Unidos, Lon Fuller foi um dos mais importantes defensores dos métodos de resolução alternativa de conflitos e sustenta a importância do emprego dos métodos ADRs em razão de sua validade, eficácia e, notadamente, da dignidade moral que ostenta (FODDAI, 2010).

A *online dispute resolution* (ODR), em uma perspectiva abrangente, pode ser entendida como um canal para solucionar disputas que agrega

²¹ Ao mesmo tempo, um processo inclusivo não implica que todas as partes interessadas participem diretamente nas negociações formais, mas facilita uma interação estruturada entre as partes do conflito e outras partes interessadas e cria mecanismos para incluir várias perspectivas no processo.

²² As ferramentas tecnológicas são incorporadas aos meios adequados de tratamento de controvérsias como a mediação, a conciliação, a negociação e a arbitragem de maneira a permitir que se desenvolvam no espaço virtual e, juntamente com o auxílio de determinados recursos, consigam conferir uma maior agilidade e facilidade às demandas submetidas.

²³ A expressão indica um conjunto de instrumentos de gestão dos conflitos sociais e de resoluções de controvérsias que se apresentam como alternativas à jurisdição do Estado. Foi criada pelo jurista americano Frank Sander, em 1976, durante a *Pound Conference*, realizada para sugerir uma solução ao problema do mau funcionamento da Justiça nos Estados Unidos, recorrendo a formas alternativas ou complementares de composição das disputas.

tecnologias de informação e comunicação de modo a promover a interação entre as partes e o facilitador.

A discussão em torno desta definição se divide basicamente em duas vertentes: a primeira defende que a resolução de conflitos online constitui uma abordagem que visa a implementação de formas existentes de ADR via *internet*, portanto, o emprego de inovações como videoconferência e troca de mensagens instantâneas nas práticas compositivas já são suficientes para enquadrá-las como ODR. A outra perspectiva com viés restritivo exige mais do que uma atualização tecnológica dos procedimentos de ADR. Neste sentido, a tecnologia deve ser capaz de efetivamente modificar os ambientes e o próprio método de dirimir os problemas (ARBIX, ob. cit, pp. 61-62).

A tecnologia está transformando o panorama das disputas. A resolução alternativa de controvérsias ADR não foi simplesmente uma abordagem mais eficiente de tratar os conflitos se comparada aos tribunais; assim como ao longo do tempo, ficará claro que o sistema digital (*online dispute resolution* – ODR) não é tão somente um meio mais eficaz que a ADR. Atualmente, a lógica da solução de litígios permanece em grande parte a mesma do século passado. Mas isso inevitavelmente mudará à medida que as barreiras de acesso à justiça forem sendo reduzidas, as máquinas mais inteligentes e os softwares mais aprimorados (RABINOVICHEINY; KATSH, 2014, p. 5).

As definições expostas demonstram o amplo espectro da mediação internacional, mas não bastam para defini-la diante da interação dinâmica e complexa entre mediadores, dotados de recursos e interesses no conflito ou em sua resolução, e os protagonistas ou seus representantes. A mudança de papéis dos mediadores²⁴, em qualquer conflito,²⁵ é coerente nesse processo dialético, admitindo redefinição.

Conforme o uso de plataformas digitais se expande, cresce o interesse por compreender o que as diferencia dos métodos alternativos que não usam a rede e o impacto que ocasionarão sobre eles. Os recursos próprios de ODR são basicamente dois: (1) comunicação à distância; (2) a inteligenciada máquina. Ambos são atraentes porque agregam flexibilidade, eficiência, capacidade e conhecimento. Essas funcionalidades permitem novas possibilidades de gerenciamento de interações e execução de tarefas como *brainstorming*, identificação de opções e esclarecimento de interesses.

²⁴ A voluntariedade representa nota marcante nesse processo, os atores envolvidos mantêm o controle sobre os resultados do conflito e a liberdade para aceitar ou rejeitar a mediação ou as propostas dos mediadores. Opera, fundamentalmente, em bases ad hoc (BERCOVITCH, 2016).

²⁵ A mediação pode ser empregada em conflitos que ocorrem entre Estados, dentro de Estados, ou entre grupos de Estados, organizações e indivíduos e pode tornar-se um conflito mais complexo entre grupos étnicos.

Dentre as principais vantagens que são apontadas estão: acessibilidade, baixo custo e maior velocidade na interlocução (RABINOVICHEINY; KATSH, 2014, p. 5).

É plausível apostar que a opção pelo sistema digital prospere ainda mais em razão sobretudo de três fatores: (1) evolução da visão sobre meios online; (2) desenvolvimento de *softwares* mais potentes e seguros; (3) insatisfação contínua com o funcionamento dos tribunais e dos métodos alternativos tradicionais. O primeiro está associado à crescente dependência da sociedade moderna na comunicação digital. Se inicialmente essas formas eram mais aplicadas para aproximar pessoas com pouco contato ou totalmente estranhas, hoje, é usada para fazer interagir indivíduos com laços mais próximos para tratar desde questões corriqueiras até temas mais sensíveis e complexos²⁶ (KATSH; RIFKIN, 2001, p. 7).

A mediação internacional é examinada sob vários ângulos, desde pesquisas acadêmicas a recomendações políticas e desenvolvimento de teorias. Majoritariamente, os acadêmicos associados ao Programa de Negociação da Universidade de Harvard oferecem o aconselhamento sobre a boa gestão de conflitos em situações reais (BERCOVITCH, 2016). Fisher, Ury e Patton (2005) destacam-se com livros e manuais sobre postura de mediadores e negociadores bem como a definição da boa negociação, ou mediação, e resolução, tendo na obra “Getting to Yes” (1981) seu exemplo melhor.

No sistema internacional moderno, dada a complexidade do ambiente internacional, surge alto número de organizações internacionais influenciam questões afetas à paz e às guerras e participam ativamente na resolução de conflitos internacionais. Entre elas estão a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização das Nações Unidas (ONU), que representam Estados e têm expressiva atuação na mediação formal. Já as organizações transnacionais, como a Anistia Internacional, representam países pela prática da mediação informal.

A ONU tem pujança entre as organizações internacionais, especialmente no papel que desempenha na negociação e mediação. Com efeito, a Agenda para a Paz, subscrita pelo secretário-geral Boutros-Ghali, reforça a primazia do emprego da diplomacia preventiva, da promoção e da consolidação da paz para a Organização (ONU, 2017a). Ainda, segundo o Manual da ONU sobre Mediação, um processo eficaz depende da natureza do conflito e da preparação e percepção do mediador ou da equipe de mediadores quanto às causas e a dinâmica do conflito, as posições, os interesses das partes, as

²⁶ Neste sentido, é possível caracterizar os processos de ODR como estando mais envolvidos com o gerenciamento de conflitos; ao passo em que os sistemas de ADR estão focados na solução de casos individuais.

necessidades da sociedade em geral, no âmbito regional e internacional (ONU, 2012f).

CONCLUSÕES

Nas últimas décadas, tornou-se evidente que a tecnologia poderia aumentar sobremaneira a eficiência por intermédio da automação e acesso aos arquivos remotamente. Com o passar do tempo, características da ODR que foram inicialmente apontadas como deficiências, como por exemplo, a questão da documentação, tornaram-se potencialmente vantajosas, permitindo melhor monitoramento, controle de qualidade, consistência e maior grau de transparência.

O uso da Internet tem a capacidade de contribuir na formação da opinião pública e inclinar a “massa” para um determinado ponto de vista desejado, interferindo na configuração do debate público, que podem fazer com que o agente receptor da mensagem deixe de assumir uma postura passiva com relação às informações obtidas, passando à atividade, para uma contribuição ativa e crítica.

A realidade mundial exige que a relação das pessoas para com o meio ambiente mude. A globalização dos problemas ambientais demanda essas ações. E por mais que os Estados instituem resoluções e declarações para a proteção e preservação do meio ambiente, sem o apoio da população nenhuma medida será realmente efetivada. Sem as pressões da população e de grupos de interesse para a inserção do tema ambiental na agenda política dos Estados, o meio ambiente continuará a padecer com os impactos do ser humano.

Percebe-se que por meio da globalização e a promoção da governança, a inclusividade se faz possível, inclusive denota-se que o custo e o desgaste com a locomoção de profissionais ou equipes pode inviabilizar que a desavença seja sanada e comprometer todo o investimento até então realizado. Sem dúvida, a viabilidade de reunir ao mesmo tempo todos os envolvidos com a causa para debaterem sobre as propostas e os planos de ação que podem ser adotados sem que percam tempo com o deslocamento é um cenário fascinante.

Dessa forma, constata-se nítida relação entre a segurança ambiental, a paz e o meio ambiente, especialmente nas questões afetas ao desenvolvimento, relacionado à redução da pobreza. Nessa lógica, a cooperação ambiental ocupa importante papel em direção à pacificação, tendo, no Conselho de Segurança da ONU, prática que passou a representar significado na prevenção de conflitos ambientais.

A eficiência na proteção ambiental se torna cada vez mais necessária e urgente, sobretudo na sociedade contemporânea. Compreender a verdadeira raiz das ações lesivas ao meio ambiente e conscientizar a população à realização de práticas mais sustentáveis se faz um constante e importante desafio. Com isso, as chances de ampliar o leque de propostas e saídas para o problema ficam mais elevadas. Na mesma medida, o aumento das vias de diálogo amplia a probabilidade de manutenção das relações negociais. Em que pese esta prerrogativa não ser exclusiva dos métodos compositivos digitais, por meio deles chega-se mais facilmente às estruturas internacionais.²⁷

Em derradeiro, pertinente se faz trazer à baila as menções de Edith Brown Weiss, acerca da necessidade de consciência para promoção da *equidade intergeracional*.²⁸ Esta teoria parte da concepção de que as atuais gerações que habitam o planeta terra, não estão em nível hierárquico superior aos habitantes ainda não nascidos, cabendo, portanto, o dever de uso racional e sustentável dos recursos ambientais, de maneira a garantir a sua existência às futuras gerações (1992, *online*).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, T. **Diferentes modelos em mediação**. 2004. Disponível em: <http://www.mediare.com.br/2016/03/07/diferentes-modelos-em-mediacao/>. Acesso em: 13 fev. 2021.

ARBIX, Daniel do Amaral. **Resolução Online de controvérsias**. São Paulo: editora intelecto, 2017.

AYALA, Patryck de Araújo. *Transparência e participação pública no procedimento administrativo ambiental: problemas e perspectivas no direito brasileiro*. In **Anais 9º Congresso Internacional de Direito Ambiental: Paisagem, natureza e direito**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005.

BERCOVITCH, J. A. A mediação em conflitos internacionais: panorama teórico e revisão das práticas. In: HERZ, M.; SIMAN, M.; DRU-

²⁷ Em geral, os sistemas digitais de solução de controvérsias estão associados à grandes e respeitadas Instituições como Câmaras de Comércio Internacional, Organizações internacionais como a OMC, dentre outras. Essas estruturas internacionais dão maior credibilidade e confiança quanto à imparcialidade dos mediadores e segurança dos trabalhos de negociação. Além disso, o fato das conversas se darem no âmbito, ainda que virtual, dessas entidades ajudam no comprometimento das partes envolvidas em proporem soluções de mútuo benefício para chegarem à uma composição.

²⁸ Eis que a proposta desenvolvida pela teoria é inovadora, porquanto, pretende preservar espécies animais e vegetais, bem como a qualidade do ar, água e recursos terrestres para que as próximas gerações possam conhecê-las e gozã-las, tais como estão disponíveis em nossos dias atuais, estando reconhecidas como sujeitos de direitos, e para que isso tudo se concretize é necessário que a informação alcance as bases sociais (KISS, 2005, p. 54/55).

MOND, P. (Org.). **Mediação Internacional**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, Editora PUC-Rio, 2016

BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. 2000. Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>>. Acesso em: 14 fev. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 1995. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2021.

CARSON, R. **Primavera silenciosa**. São Paulo: Gaia, 2010.

COELHO, Luiz Cláudio Araújo. Artigo **Análise de fatores constituintes da morosidade na prestação jurisdicional: cultura, direitos e estrutura**. 2013 Disponível em: <http://tmp.mpce.mp.br/esmp/publicacoes/Edital-n012013/Artigos/Luiz%20Claudio%20Araujo%20Coelho.pdf>. Acesso em 17 fev. 2021.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade global - Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

DIREITOS HUMANOS. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declaração-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>. Acesso em 16 fev. 2021.

ERNANDORENA, P. R. **Resoluções de conflitos ambientais no Brasil: do patriarcal ao fraternal**. *Estudios Sociales*. México, v. 20, n. 40, 2012. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018845572012000200001&lng=es &nrm=iso>. Acesso em: 10 fev. 2021.

FODDAI, M. A. Conciliación y mediación: modelos diferentes de resolución de conflictos? In: CANALES, C. F. (Coord.). **Mediación, arbitraje y resolución extrajudicial de conflictos em el siglo XXI**. Tomo I – Mediación. Madrid. Reus: 2010

GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. *Governança Ambiental Global: possibilidades e limites*. In GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI, Fernando Cardozo Fernandes (coord.). **Direito Ambiental Internacional: Avanços e retrocessos**. São Paulo: Atlas, 2015.

GONÇALVES, Alcindo. *Governança Global e o Direito Internacional Público*. In JUBILUT, Liliana Lyra (org). **Direito Internacional Atual**. São Paulo: Elsevier, 2014.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GROTIUS, Hugo. **O direito da guerra e da paz**. Tradução: Ciro Mioranza. Ijuí: Unijuí, v.1, 2004. Coleção clássicos do direito internacional.

HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e Contras da Globalização**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

KATSH, Ethan; RIFKIN. **Online Dispute Resolution: Resolving Conflicts in Cyberspace**, Jossey-Bass, 2001.

LUND, M. S. **Preventing violent conflicts a strategy for preventive diplomacy**. Washington, DC: United States Institute of Peace, 1999.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MOORE, C. W. **The mediation process: practical strategies for resolving conflicts**. São Francisco: Jossey-Bass, 1986.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta/>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

ONU - Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral. **Declaração de direitos humanos**. 1948. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Relatório da comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento: nosso futuro comum**. 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Declaração do Milênio**. 2000a. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

ONUBR - Nações Unidas do Brasil. **ONU: 40% de todos os conflitos internos dos últimos 60 anos estão associados a recursos naturais**.

2014. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/40-de-todos-os-conflitos-internos-dos-ultimos-60-anos-estao-associados-a-recursos-naturais-diz-onu/>>. Acesso em: 19 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **66ª Assembleia** – Grécia. 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Digital Technologies and Mediation in Armed Conflict**. 2019. Disponível em: <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/DigitalToolkitReport.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PAESANI, Liliana Minardi. **Direito e Internet: liberdade de informação, privacidade e responsabilidade civil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

POLISTCHUCK, Ilana; TRINTA, Aluizio Ramos. **Teorias da comunicação: o pensamento e a prática do jornalismo**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

RABINOVICH-EINY, Orna; KATSH, Ethan. Digital Justice: reshaping boundaries in an online dispute resolution environment. *International Journal of Online Dispute Resolution*, 2014

REI, Fernando Cardozo Fernandes; NASSER, Salem Hikmat. *Direito Internacional do meio ambiente: Ensaio em homenagem ao prof. Guido Fernando Silva Soares*. In **Interfacehs**. vol. 1, nº.3 – Resenha 1. São Paulo: Centro Universitário SENAC, 2007. Disponível em: <http://www.revistas.sp.senac.br/index.php/ITF/article/viewFile/455/410>>. Acesso em 10 fev. 2021.

ROSENAU, James N. **Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial**. Brasília: Ed. UnB/ São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

ROSS, Marc Howard. **La cultura del conflicto: las diferencias interculturales em la práctica de la violência**. Barcelona: Paidós Ibérica, 1995. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=84117275be999ff5>. Acesso em 18 fev. 2021.

RUIZ, J. J.; DAUDÍ, M. C. **La protección del médio ambiente em el ámbito internacional y em la union europea**. Valencia: Tirant, 2014.

SANTOS, R. G. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SD. **Sociedade Digital**. Disponível em: <https://www.sociedadedigital.org/junte-se-a-nos/>. Acesso em: 12 fev. 2021.

STEVENS, C. M. **Strategy and collective bargaining negotiations**. Nova York: McGraw Hill, 1963.

ESTRATÉGIAS PARA O COMBATE AO LIXO NO MAR: INICIATIVAS NO ESTADO DE SÃO PAULO E NA BAIXADA SANTISTA

MARIA FERNANDA ROMANELLI¹
FLAVIO DE MIRANDA RIBEIRO²
MARIA TERESA CASTILHO MANSOR³
ALEXANDER TURRA⁴

Resumo: Lixo no mar refere-se a todo o resíduo sólido gerado pelas diferentes atividades humanas e que, independente de sua origem, entra no ambiente marinho, causando impactos econômicos, sociais, na saúde e segurança do ser humano, além de danos ambientais. Com base nesse cenário complexo, torna-se evidente a necessidade de articulação de estratégias que envolvam toda a sociedade, incluindo o poder público em suas diferentes instâncias (federal, estadual e municipal) para o combate ao lixo no mar. O presente artigo tem como objetivos apresentar as iniciativas que já vem sendo realizadas no Estado de São Paulo, bem como discutir os próximos passos necessários ao combate ao lixo no mar, com destaque para a região da Baixada Santista. Nesse sentido, destaca-se a importância de um Plano Estadual de Combate ao Lixo no Mar, bem como de Planos Regionais que contemplem as especificidades de cada território, de forma articulada e convergente para uma agenda única, com vistas à construção e à implementação de estratégias de enfrentamento do problema do lixo no mar.

Palavras-chave: lixo no mar; impacto ambiental; plano de combate ao lixo no mar; resíduos sólidos.

Abstract: Marine litter refers to any solid waste generated by human activities that enters the marine environment and impacts the economy, the

¹ Especialista Ambiental na Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo; mariafr@sp.gov.br.

² Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos; flv.ribeiro@gmail.com

³ Especialista Ambiental na Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo; tmansor@sp.gov.br

⁴ Pesquisador do Instituto Oceanográfico da USP e Coordenador da Cátedra da UNESCO para a Sustentabilidade dos Oceanos; turra@usp.br

human health and safety and the environment, regardless of its origin. This complex scenario requires tackling strategies that articulate the society and comprise the three Brazilian State federative bodies. This work aims to present and discuss São Paulo State and Baixada Santista Region public initiatives to tackle marine litter. The importance of a State Action Plan that aggregates the marine litter agenda is highlighted, as well as the importance of a Regional Action Plan that incorporates the territory specificities and demands to face it.

Keywords: marine litter; action plan on marine litter; environmental impact; solid waste.

INTRODUÇÃO

Entende-se por “lixo no mar” todo o resíduo sólido gerado pelas atividades humanas e que, independente de sua origem, entra no ambiente marinho (MMA, 2019). Segundo estimativas internacionais (JAMBECK *et al.*, 2015), 80% de todo o lixo no mar possui origem terrestre, com predominância dos plásticos, borrachas, metais, vidros, têxteis e papéis. No entanto, devido à dificuldade de se identificar a origem da maioria dos itens encontrados nos mares, essa estimativa ainda é considerada especulativa, sendo que mais estudos são necessários para se obter valores mais precisos. Em relação aos plásticos, principal componente (chegando a 90% da composição), a pesquisa estima que no ano de 2010 entraram nos oceanos algo entre 4,8 e 12,7 milhões de toneladas - principalmente oriundas da parcela reciclável dos resíduos sólidos urbanos mal gerenciados, tais como embalagens, lacres, tampas e outros utensílios.

Conforme previsões da Fundação Ellen MacArthur (EMF, 2016), se as tendências atuais na gestão de resíduos sólidos em terra não forem alteradas, em 2050 teremos maior massa de plástico do que de peixes no mar (hoje a relação estimada é de 1 para 5). Essa estimativa leva em conta o aumento esperado tanto na produção de plásticos, de 311 toneladas em 2014 para 2.124 em 2050, como no descarte inadequado, sendo que mundialmente um terço dos resíduos plásticos atingem ecossistemas frágeis, como os oceanos.

Mesmo antes deste cenário, problemas já vêm sendo detectados, como por exemplo o fato do lixo no mar ser o causador da morte anual de cerca de 100 mil mamíferos marinhos e 1 milhão de aves marinhas (MMA, 2017, Apud IPT, 2018). Segundo um estudo internacional, financiado pela Agência Sueca de Ambiente (VELIS *et al.*, 2017) estas “perdas” de materiais ao mar ocorrem por dois mecanismos principais: o descarte irregular pelas pessoas, durante suas diversas atividades (seja em áreas urbanas ou em momen-

tos de lazer à beira-mar); e desvios internos aos sistemas de gerenciamento de resíduos, quando operados de forma inadequada.

Entre as fontes que podem contribuir para o aporte de lixo no mar estão as operações pesqueiras, portuárias, industriais ou mesmo agrícolas, quando realizadas nas proximidades da costa. Ainda, em municípios costeiros, uma outra forma de introdução de resíduos sólidos no mar é a atividade turística, tanto pela sobrecarga causada à infraestrutura de saneamento, quanto pela falta de cuidado das pessoas com os seus resíduos gerados nas praias e demais ambientes costeiros. Outras fontes que podem ser significativas estão relacionadas às ocupações irregulares em encostas, margens de rios e manguezais, onde a ausência de infraestrutura urbana ocasiona a poluição dos corpos d'água costeiros e o consequente aporte de lixo para o mar por meio da poluição difusa.

O lixo no mar causa impactos econômicos, sociais, na saúde e segurança do ser humano, além de danos ambientais. O nível de impacto, por sua vez, está relacionado ao tipo de resíduo (características ou propriedades), à quantidade “perdida” para o meio marinho, à vulnerabilidade dos locais onde ele se acumulará nos ambientes costeiros e oceânicos e às atividades humanas que ele afetará, como pesca, turismo ou navegação, dentre outros fatores (TURRA, 2018).

No Brasil a questão do lixo no mar tem sido discutida desde a década de 1970, com estudos acadêmicos relacionados à ocorrência de *pellets* de polietileno em praias do Rio Grande do Sul (GOMES, 1973, Apud MMA, 2019). Considerando os 8.500 km de costa brasileira, nos quais 274 municípios se distribuem em frente ao mar, o problema tem preocupado de forma crescente tanto a comunidade científica como os gestores municipais e a população. O Projeto MARPLAST, parceria entre a entidade setorial Plastivida e o Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo (IO-USP), confirmou a predominância dos resíduos plásticos no mar brasileiro, em uma proporção de 90% do lixo monitorado em praias e restingas, superando a média mundial, com predominância de itens como tampas, garrafas, sacolas e outros (TURRA, 2018). Devido as suas características, como a baixa taxa de degradação e a alta capacidade de dispersão por ventos e correntes, os plásticos podem permanecer nos ecossistemas marinhos por longos períodos de tempo, acumulando-se em áreas costeiras e nos giros e vórtices oceânicos, causando diversos impactos no meio ambiente e à biota marinha, danos à saúde e segurança humana, à economia e ao potencial cênico dos municípios costeiros (MMA, 2019).

Com base nesse cenário complexo, torna-se evidente a necessidade de articulação de estratégias que envolvam toda a sociedade, incluindo o poder

público em suas diferentes esferas (federal, estadual e municipal) para o combate ao lixo no mar. Dado este contexto, o presente artigo tem como objetivos apresentar as iniciativas que já vem sendo realizadas no Estado de São Paulo, bem como discutir os próximos passos necessários ao combate ao lixo no mar, com destaque para a região da Baixada Santista.

1. INICIATIVAS EXISTENTES

A incorporação do tema do lixo no mar está se ampliando nas políticas públicas de planejamento e de conservação da natureza do território nacional, sob distintos aspectos e níveis de compromisso.

Um marco importante na discussão do lixo no mar no Brasil foi a publicação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC (Lei Federal nº7.661/1988), trazendo diversas determinações, dentre as quais, a criação de planos de gestão sobre o assunto - incluindo a questão dos resíduos sólidos e dos recursos hídricos (IPT, 2018).

Do ponto de vista da Governança Internacional, com reflexos no país, um importante marco neste tema foi a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre os Oceanos, realizada em Nova Iorque no ano de 2017. Naquela ocasião, vários governos, organizações não governamentais e empresas se reuniram para discutir o problema, e diversos acordos foram estabelecidos. Da parte do governo brasileiro, a proposta consistiu em desenvolver uma estratégia nacional para o problema, que culminou na recente publicação do Plano Nacional de Combate ao Lixo no Mar - PNCLM (MMA, 2019).

O PNCLM contempla um diagnóstico do problema do lixo no mar no Brasil, trazendo valores de referência e propostas de implementação de diretrizes, com indicadores, plano de ação e uma agenda de atividades. As ações se dividem em seis eixos de implementação (resposta imediata; gestão de resíduos sólidos; pesquisa e inovação tecnológica; instrumentos de incentivo e pactos setoriais; normatização e diretrizes; educação e comunicação), e prevê 30 ações de curto, médio e longo prazo. Lançado pelo Ministro de Meio Ambiente em fevereiro de 2019, o PNCLM prevê, dentre outras iniciativas, a elaboração de planos regionalizados, mais aplicados aos problemas de cada localidade.

Já no âmbito do Estado de São Paulo, o governo do estado tem desenvolvido diversas iniciativas, dentre as quais duas se destacam:

- **Projeto Verão no Clima**, realizado desde 2017 pela Secretaria Estadual de Infraestrutura e Meio Ambiente, em parceria com os 16 municípios litorâneos, tem como principal objetivo trabalhar a consciên-

tização ambiental junto aos frequentadores das praias, contando com diferentes atividades, inclusive mutirões de limpeza em áreas costeiras, desenvolvidas anualmente durante os meses de verão.

- **Programa Litoral Sustentável**, regulamentado pelo Decreto Estadual nº 60.029/2014, envolve uma parceria entre o governo do Estado (Secretaria Estadual de Infraestrutura e Meio Ambiente, Secretaria da Habitação e Fundação Florestal) e municípios, visando conter a pressão de atividades humanas sobre áreas ambientalmente protegidas e socialmente vulneráveis, mitigando o impacto de ocupações irregulares, recuperando áreas degradadas e melhorando as condições de moradia e saneamento básico em todo o litoral paulista e, conseqüentemente, reduzindo a poluição dos corpos d'água costeiros e o aporte de lixo para o mar por meio da poluição difusa.

Sob a ótica do Planejamento Ambiental, destacam-se também no estado de São Paulo outras iniciativas que abordam a problemática do lixo no mar, como o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, os Planos de Manejo das Unidades de Conservação Marinhas (APA Marinha Litoral Sul, APA Marinha Litoral Centro e APA Marinha Litoral Norte), além do próprio Plano Estadual de Resíduos Sólidos - PERS.

No caso do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, os Zoneamentos Ecológico Econômicos existentes (Litoral Norte- LN e Litoral Centro-LC) preveem metas para melhoria da coleta, disposição e reciclagem de resíduos sólidos para as zonas de maior densidade populacional, conforme a Lei Estadual 62.913/2017 (LN) e Lei Estadual 58.996/2013 (LC). Os Planos de Manejo das APAs Marinhas contemplam, em seus diferentes Programas de Gestão, diretrizes, metas e ações específicas para o combate ao lixo nos ambientes costeiros, com vistas a priorizar a não geração e a destinação adequada aos resíduos, com especial atenção aos Petrechos de Pesca Abandonados Perdidos ou Descartados (PP-APD).

Com relação ao PERS, sua primeira versão, publicada em 2014 (SMA, 2014), apresentou a questão do lixo no mar restrita à problemática dos petrechos de pesca perdidos no mar, como linhas, iscas, redes, anzóis, entre outros, que impactam negativamente o ambiente marinho uma vez que, perdidos ou abandonados no mar, causam a “pesca fantasma”, capturando e causando a morte de diferentes espécies de animais. No entanto, os petrechos de pesca representam apenas uma parcela dentre as possíveis fontes de lixo para o mar. Nesse sentido e, considerando-se que a maior parte dos resíduos encontrados no mar é gerada no continente, a revisão do PERS, prevista para ser publicada no segundo semestre de 2020, dedica um capítulo

exclusivo para o problema do lixo no mar, de forma a contemplar toda a sua complexidade, face ao grande desafio que esse tema representa para a nossa sociedade, com vistas a subsidiar a construção de estratégias de enfrentamento.

Esta crescente inserção do tema “lixo no mar” nas políticas públicas de planejamento ambiental do estado de São Paulo está amparada em um Convênio de Cooperação Técnica, celebrado entre a Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo - SIMA e o Instituto Oceanográfico da USP - IOUSP, em dezembro de 2018, no âmbito da Cátedra UNESCO para Sustentabilidade dos Oceanos. Esse Convênio prevê a cooperação técnico-científica entre as instituições signatárias, visando o desenvolvimento de ações voltadas para a sustentabilidade dos oceanos, abarcando a elaboração conjunta de projetos de pesquisa, o intercâmbio de informações (publicações técnicas e acadêmicas), atividades compartilhadas de formação de recursos humanos, dentre outros.

Existem ainda diversas iniciativas de pesquisa, prevenção e remoção de lixo do ambiente marinho sendo realizadas por entidades de diferentes setores da sociedade, que geram ou tem potencial de gerar dados e resultados importantes sobre o tema. No entanto, há uma grande carência de informações qualificadas e organizadas em uma base de dados sobre quantidades, características, fontes e distribuição do lixo ao longo da costa, que são fundamentais para se pensar no enfrentamento e combate ao lixo no mar. Nesse sentido, e considerando a determinação do PNCLM de que cada região detalhe seus próprios planos, decidiu-se por propor no estado de São Paulo uma etapa intermediária à proposição de estratégias de combate, referente à elaboração do Plano de Monitoramento e Avaliação do Lixo no Mar para o Estado de São Paulo - PEMALM.

2. O PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO LIXO NO MAR DO ESTADO DE SÃO PAULO

O PEMALM consiste em estabelecer de maneira participativa um canal de comunicação eficaz entre ciência e gestão, a fim de agregar iniciativas e criar oportunidades de aprendizado coletivo, considerando tomadores de decisão e outros atores interessados em contribuir para soluções para o problema do lixo no mar no Estado de São Paulo (PEMALM, 2021).

Elaborado no âmbito do Convênio entre a SIMA e o IOUSP, o PEMALM conta para sua elaboração com uma parceria com o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio). Como resultados, espera-se que o PEMALM apresente possíveis indicadores de geração, exposição e efeito do lixo no mar,

com vistas à estruturação de estratégias de monitoramento e avaliação do lixo no mar no estado de São Paulo, além de possíveis arranjos institucionais que serão necessários para a sua concretização.

A construção participativa deste Plano tem como objetivo possibilitar a articulação entre os diferentes atores ligados a órgãos públicos, à iniciativa privada, a organizações não governamentais e à academia, partindo-se do princípio de que os atores podem contribuir tanto com o diagnóstico do problema, quanto com o desenvolvimento de soluções para o lixo no mar. A ampla participação social na construção do PEMALM visa fortalecer a estruturação de uma rede de dados e informações, a ser utilizada para traçar linhas de base e definir estados de referência sobre a situação do lixo no mar, indicando caminhos e subsidiando a elaboração de um futuro Plano de Combate ao Lixo no Mar para o estado de São Paulo.

Para tanto, estão sendo utilizadas diferentes estratégias, como a revisão da bibliografia já produzida sobre lixo no mar no estado de São Paulo, a identificação e mobilização de indivíduos e organizações que já produzem dados sobre lixo no mar, levantamento de iniciativas e políticas públicas implementadas que abordam o tema no estado, realização de *Workshops* e Reuniões Regionais, dentre outras.

O I *Workshop* para a construção do PEMALM foi realizado em dezembro de 2019, em São Paulo, na sede do IOUSP, contando com 80 participantes, com os objetivos de: - promover a troca de conhecimentos e experiências entre os participantes, bem como fomentar reflexões sobre o sistema no qual a temática do lixo no mar está inserida; - criar mapas conceituais com informações sobre impactos, compartimentos e pressões do lixo no mar; - identificar quais informações/dados ainda são necessários, conectando atores e instituições que podem provê-los.

Em fevereiro de 2020, foram realizadas reuniões bilaterais em quatro regiões do estado de São Paulo (Litorais Sul, Centro, Norte e Capital do estado), com o objetivo de apresentar os resultados do I *Workshop*, bem como de identificar expectativas sobre a estrutura e conteúdo do PEMALM.

Visando continuar a estruturação do Plano e dialogar sobre quais indicadores e arranjos institucionais devem ser incorporados para que o PEMALM possa ser colocado em prática, em agosto de 2020 será realizado o II *Workshop*, intitulado “Semana PEMALM: Construindo Indicadores”, em formato *online*. Após isso, a estrutura básica do documento será submetida a uma consulta pública, concluindo o processo de construção participativa do Plano.

Cabe ressaltar que o modelo conceitual de todo o trabalho, incluindo a seleção de indicadores para o PEMALM, está estruturado no “*Guidelines*

for the Monitoring and Assessment of Plastic Litter in the Ocean”, publicado pelo GESAMP - grupo de especialistas científicos independentes que presta consultoria à Organização das Nações Unidas sobre aspectos científicos da proteção ambiental marinha - em 2019, cujo objetivo é fornecer recomendações e orientações práticas para o estabelecimento de programas de monitoramento e avaliação da distribuição e abundância de lixo plástico no mar (GESAMP, 2019).

3. A GESTÃO INTEGRADA ENTRE ÁGUAS INTERIORES E COSTEIRAS E AS INICIATIVAS DA BAIXADA SANTISTA

De acordo com estudos realizados por VELIS *et al.* (2017), os resíduos, e em especial os plásticos, atingem o meio marinho majoritariamente por vias navegáveis, rios e descargas de água residuais - inclusive de águas pluviais, como canais de drenagem, em muitos casos oriundos de resíduos dispostos inadequadamente. Estas constatações denotam a relevância de se atuar junto aos atores determinantes da gestão dos recursos hídricos em terra para resolver o problema do lixo no mar, tais como os Comitês de Bacias Hidrográficas.

No estado de São Paulo, a interação da gestão das Bacias Hidrográficas que compõem a Vertente Litorânea (UGRHIs 03 - Litoral Norte; 07 - Baixada Santista; e 11 - Vale do Ribeira e Litoral Sul) com o Oceano Atlântico é objeto de debate nos fóruns competentes desde 2005, ano da criação de uma Câmara Técnica pelo Conselho Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e de maneira sistemática desde 2010, com a criação do Grupo Vertente Litorânea, que une os três Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH) costeiros paulistas na missão da gestão integrada - com o objetivo de fortalecer, integrar e articular os respectivos Comitês de Bacia e a Gestão Costeira. Este compromisso está previsto no Plano Estadual de Recursos Hídricos 2012-2015, com vistas a implementar um modelo de gestão integrada entre as águas interiores e costeiras (INSTITUTO COSTABRASILIS, 2019).

No âmbito da Bacia Hidrográfica da Baixada Santista, o *Relatório de Situação* divulgado pelo respectivo Comitê (CBH-BS, 2019), descreve a crescente pressão da sociedade sobre os recursos hídricos, com destaque à contaminação dos corpos d'água por resíduos sólidos gerenciados de forma inadequada - sejam aqueles oriundos de ocupações irregulares, seja pelo descarte indevido da população nas vias públicas, seja de outras origens.

Um levantamento realizado pela OCEAN CONSERVANCY, em 2010 (Apud IPT, 2018) quantificou a geração média de lixo no mar no Brasil em 168 kg/km de praia por dia, número bastante significativo. Já o Plano Regio-

nal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Baixada Santista (IPT, 2018) afirma que com os dados demográficos da região, principalmente o alto índice de população flutuante durante a temporada, e os aspectos geográfico da costa e econômico das atividades desenvolvidas na região, há um potencial de geração e descarte de 3.300 kg/dia de lixo no mar para os municípios que compõe a UGRHI-07.

Neste aspecto, o diagnóstico realizado (CBH-BS, 2019) apresenta um preocupante quadro de ampliação na geração de resíduos sólidos na Região Metropolitana da Baixada Santista no ano, em 1,07%, bastante acima do crescimento populacional observado na região para o mesmo período, de 0,92%. No entanto, este aumento não foi acompanhado de crescimento equivalente nas estratégias preventivas de redução da destinação final de resíduos, tais como a coleta seletiva e a logística reversa. Há, porém, importantes iniciativas já em curso, sendo reconhecido que *“os municípios de maneira geral, atendem às diretrizes dos planos Nacional, Estadual e Regional de Resíduos, e também realizam a implantação de programas que visam inserir cooperativas de catadores no processo de coleta e destinação dos resíduos recicláveis; desenvolvendo tecnologias para a retirada dos resíduos flutuantes nas áreas do estuário e rios da região e ainda ações diretas com programas de educação ambiental, que têm por foco a reciclagem dos resíduos urbanos”* (CBH-BS, 2019).

Outro importante instrumento para melhoria da situação é o *Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Baixada Santista* (IPT, 2018), elaborado pelo IPT- Instituto de Pesquisas Tecnológicas, por proposição da Agência Metropolitana da Baixada Santista (Agem) e do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista (Condesb). Este Plano traz um capítulo específico dedicado ao lixo no mar, reconhecendo não apenas a relevância da agenda mas principalmente sua conexão com a melhoria do gerenciamento dos resíduos sólidos na região. Além disso, o Plano ainda destaca a necessidade de incluir o gerenciamento costeiro nos planos de investimento público em saneamento básico, visando à melhoria dos sistemas e a redução da pressão sobre os recursos hídricos.

Neste sentido, é fundamental destacar a constatação do PNCLM de que *“grande parte desses resíduos chega aos oceanos através dos cursos d’água”* (MMA, 2019), o que traz novamente à tona que a maior parte dos resíduos encontrados no ambiente marinho é oriundo da geração nos municípios, tornando a gestão dos recursos hídricos um aspecto central do combate ao lixo no mar. Além disso, o Plano indica a necessidade da convergência da agenda de combate ao lixo no mar com os planos e programas tanto de recursos hídricos como de resíduos sólidos (MMA, 2019).

Segundo o Plano mencionado (IPT, 2018), ainda que sejam escassas as ações concretas sobre o lixo no mar previstas nos Planos Municipais de Resíduos Sólidos dos municípios da Baixada Santista, com exceções à Bertioga e Guarujá, são diversas as iniciativas pontuais já em andamento na região - como por exemplo iniciativas de conscientização ambiental nas praias, como o projeto Verão no Clima do Governo do Estado; as ações de coleta de resíduos flutuantes, como o projeto Catamarã em Santos, que recolhe cerca de 6 t/mês de resíduos, ou a limpeza das praias, como aquela realizada em São Vicente e que soma quase 7 mil t/ano de resíduos diversos recolhidos (IPT, 2018).

Estas constatações evidenciam um grande potencial para a região da UGHRI-07 estabelecer-se como pioneira na consolidação das diversas iniciativas existentes em um plano ordenado de combate ao lixo no mar. Da mesma forma como o PEMALM pretende iniciar a construção de uma estratégia estadual para detalhamento e implementação do PNCLM, entende-se como muito salutar a discussão de um eventual plano regional na Baixada Santista, que detalhe e assegure a implementação do PEMALM e demais planos a serem desenvolvidos pelo governo do estado. Dadas as particularidades da Baixada Santista, seja em relação às características do problema do lixo no mar, seja em relação à infraestrutura e desenho institucional para soluções destes problemas, a regionalização deste planejamento se apresenta como uma grande oportunidade de avançar no enfrentamento regional do lixo no mar, com benefícios locais ao ambiente e à sociedade, bem como de forma a criar uma experiência pioneira de governança para encaminhamento regional da questão.

CONCLUSÕES

A partir das informações apresentadas neste artigo, é possível constatar a existência de diferentes iniciativas voltadas ao enfrentamento do problema do lixo no mar. Entretanto, frente à complexidade deste problema, torna-se evidente a importância da articulação de estratégias que envolvam toda a sociedade e as diferentes esferas do poder público, bem como a integração entre as políticas públicas de planejamento e conservação da natureza, para a conjunção de esforços na busca por soluções.

Ainda, é possível evidenciar o papel fundamental da gestão integrada de resíduos sólidos, bem como da gestão integrada de recursos hídricos, no combate ao lixo no mar, sendo aspectos centrais desta discussão com vistas à sustentabilidade dos ecossistemas marinhos.

Nesse sentido, destaca-se a importância de um Plano Estadual de Combate ao Lixo no Mar, bem como de Planos Regionais que contemplem as especificidades de cada território, de forma articulada e convergente para uma agenda única, face ao grande desafio que esse tema representa para a nossa sociedade, com vistas a construção e implementação de estratégias de enfrentamento.

REFERÊNCIAS

CBH-BS - COMITÊ DA BACA HIDROGRÁFICA DA BAIXADA SANTISTA. **Relatório de Situação 2019**. Santos: CBH-BS, 2019.

EMF. **The New Plastics Economy: Rethinking the future of plastics**. World Economic Forum: Ellen MacArthur Foundation, 2016. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_New_Plastics_Economy.pdf. Acesso em 18 fev.2021.

GESAMP - Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection. **Guidelines for the monitoring and assessment of plastic litter and microplastics in the ocean**. In: Kershaw P.J., Turra A. and Galgani F. (org.). IMO/FAO/UNESCO-IOC/UNIDO/WMO/IAEA/UN/UNEP/UNDP/ISA. Rep. Stud. GESAMP No. 99, 2019. 130p.

INSTITUTO COSTABRASILIS. **Fortalecimento, integração e articulação dos Comitês de Bacias da Vertente Litorânea – Fase 3**. 2019. Disponível em: <http://costabrasilis.org.br/projetos/fortalecimento-integracao-e-articulacao-dos-comites-de-bacias-da-vertente-litoranea-fase-3/>. Acesso em: 07 jul. 2020.

IPT - INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS. **Plano regional de gestão integrada de resíduos sólidos da Baixada Santista, PRGIRS/BS** [coordenadoras Fernanda Faria Meneghello, Cláudia Echevengúá Teixeira]. São Paulo: IPT; Santos: Agência Metropolitana da Baixada Santista, 2018.

JAMBECK, J.R *et al.* Plastic waste inputs from land in to the ocean. **Science Magazine**, v.347, Issue 6223. 2015.

MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Plano de Combate ao Lixo no Mar**. Brasília: MMA, 2019. Disponível em: https://www.mma.gov.br/component/k2/item/download/1042_b6b7b1d8c635c6cfe7033a11c7e065c3.html. Acesso em: 03 out. 2019.

MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro**. Brasília: MMA, 2020.

PEMALM. **Plano Estratégico de Monitoramento e Avaliação do Lixo no Mar do Estado de São Paulo**. Org: Turra, A.; Neves, A. M.; Panarelli, A. M.; Elliff, C. I.; Romanelli, M. F.; Mansor, M. T., Andrade, M. M.; Grilli, N. M.; Cardoso, O. A.; Zanetti, R.; Scrich, V. M.. Primeira edição. São Paulo: PEMALM, 2021. 72 p.

SMA - SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Plano Estadual de Resíduos Sólidos**. São Paulo: SIMA, 2014. Disponível em: <http://s.ambiente.sp.gov.br/cpla/Plano%20de%20Res%C3%ADduos%20S%C3%B3lidos%20do%20Estado%20de%20S%C3%A3o%20Paulo.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2020.

TURRA, A. **Contextualizando a problemática do Lixo nos Mares**. In: Seminário por um Mar Limpo. São Paulo, 2018.

VELIS, C.; LERPINIÈRE, D.; TSAKONA, M. **Previna o lixo marinho plástico- agora!** Produto da Força-Tarefa de Lixo Marinho da ISWA- INTERNATIONAL SOLID WASTE ASSOCIATION. 2017. São Paulo: ABRELPE/ISWA. Disponível em <http://abrelpe.org.br/prevencao-a-poluicao-marinha/>. Acesso em: 03 out. 2019.

ESTUDO COMPARATIVO DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL E NA ÍNDIA

ALEXANDRE PEREIRA¹
FLÁVIO DE MIRANDA RIBEIRO²
JEFFREY ROBIN³
ASSA DORON⁴

Resumo: Na última década Brasil e Índia implementaram reformas para enfrentar os entraves existentes na gestão de resíduos sólidos em seus territórios. O presente trabalho traz uma síntese dos resultados até o momento da comparação dessas duas reformas usando o arcabouço metodológico proposto por Wilson (2007), segundo o qual a política de resíduos evolui em estágios subsequentes, dependentes de dois aspectos: circunstâncias locais e participação das partes interessadas. A pesquisa parte deste referencial teórico para analisar e comparar os casos brasileiro e o indiano, e confirma as conclusões de Wilson acrescentando que, nas economias em desenvolvimento, as características do ponto de partida em que o país se encontra são fundamentais e precisam ser levadas em conta na análise. Além disso, a pesquisa conclui que a participação das partes interessadas em todo o processo político é essencial, e pode ser a chave para superar o risco de reveses na política. Além dos resultados da comparação em si, o trabalho pretende demonstrar que o modelo de Wilson pode também ser aplicado com sucesso a outros países em desenvolvimento.

Palavras-chave: Políticas ambientais; resíduos sólidos; participação stakeholders; Brasil; Índia

Abstract: Over the last decade Brazil and India implemented waste policy reforms to tackle the constraints of their waste management. This study compares those reforms using the methodological framework proposed by Wilson (2007) where waste policy evolves thorough a series of subsequent

¹ Departamento de Desenvolvimento Internacional, King's College London, alexander.nmp@gmail.com

² Universidade Católica de Santos, Brasil, flavio.ribeiro@unisantos.br

³ Institute of South Asian Studies, Singapore, robin.jeffrey514@gmail.com

⁴ Universidade Nacional da Austrália, assa.doron@gmail.com

stages, depending on two aspects: local circumstances and stakeholders' groups. Through an exploratory scope, this research adopted this method to describe, compare and evaluate both Indian and Brazilian cases, also verifying how the model performs when applied to developing countries. The paper confirms Wilson's conclusions, and add a perception that in developing economies a special local circumstance to be considered is the point of departure, i.e., the particular starting point of Wilson's evolution. In addition, the research concludes that participation of diverse stakeholder groups throughout the political process is fundamental, and could be key to overcome the risk of policy setbacks.

Keywords: Environmental policies; solid waste; stakeholders participation; Brazil; India

INTRODUÇÃO

Assim como o Brasil, que em 2010 publicou sua Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), a Índia também tem promovido nos últimos anos uma ampla reforma de sua regulação na matéria. Principalmente a partir da chamada Missão Swachh Bharat (SBM), iniciada em 2014, o país tem adotado uma política pública que tem como objetivo fornecer saneamento básico e gestão de resíduos a uma população de mais de 1,2 bilhão de pessoas (MoHUA, 2019).

Se no caso brasileiro autores como Cetrulo et al. (2018) têm demonstrado que a implementação destas reformas ficou aquém das expectativas, no caso indiano também há importantes pesquisas demonstrando desafios e limites aos avanços esperados (DORON; JEFFREY, 2018). Ainda que cada caso possua particularidades, pode-se supor que estes processos possuam semelhanças e contrastes importantes, cuja identificação e análise traria lições para outros países em desenvolvimento.

É neste contexto que o presente artigo se propõe a analisar comparativamente os dois casos, usando para isso um referencial teórico de como a regulação de resíduos evolui nos países, proposto por Wilson (2007). Parte de uma pesquisa mais ampla, este artigo sintetiza os resultados de Pereira et al. (2020), para descrever, comparar e avaliar as duas reformas nacionais de resíduos sólidos urbanos (RSU) lançados ao longo da última década no Brasil e na Índia.

1. METODOLOGIA DA PESQUISA

A presente pesquisa utilizou como referencial teórico o trabalho de Wilson (2007), conforme o qual o gerenciamento de resíduos sólidos segue

uma série de estágios comuns à maioria dos países, começando pela saúde pública, evoluindo para a proteção ambiental, passando pela recuperação do valor dos resíduos, finalmente, chegando à mitigação de efeitos do aquecimento global.

De acordo com o modelo de Wilson (2007), a mudança entre os estágios ocorre em resposta a seis fatores: saúde pública; proteção ambiental; recuperação do valor dos resíduos; economia circular; aquecimento global; e consciência pública, alguns dos quais coexistindo entre eles. Por fim, o autor defende que estes fatores variam de acordo com dois aspectos: circunstância local e participação das partes interessadas.

Estes dois aspectos fornecem uma estrutura útil para comparar a experiência recente do Brasil e da Índia. Assim, por “circunstância local” se entende a estrutura de governança (como as responsabilidades e deveres são distribuídos entre os níveis locais, regionais e federal); e a própria situação da gestão dos RSU (infraestrutura existente de coleta, tratamento/ reciclagem e disposição final; e a disponibilidade de dados confiáveis). Já quanto às “partes interessadas”, estas incluem os indivíduos, empresas, catadores, ONGs e comunidades de residentes.

Para os fins desta pesquisa, após uma breve contextualização das duas políticas, apresentam-se os resultados da aplicação destes dois aspectos – primeiro a cada um dos casos, e em seguida à sua comparação.

2. A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL (PNRS)

Muito embora a questão de resíduos no Brasil tenha sido objeto de diversas ações desde os meados do século XIX, após epidemias no Rio de Janeiro (MACHADO, 2011) e das primeiras experiências de privatização das atividades na cidade de São Paulo (CAODAGIO; CYTRYNOWICZ, 2012), foi apenas em 2010 que o país consolidou uma regulação nacional para o gerenciamento de RSU, por meio da promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2010).

2.1 Circunstâncias locais

a) Estrutura de governança

A publicação da PNRS trouxe diversas inovações regulatórias à questão dos resíduos sólidos. Porém, deve-se destacar que o país já possuía anteriormente uma importante estrutura de governança ambiental no Sistema

Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), criado pela Política Nacional de Meio Ambiente, de 1981. Dentro deste cabe ressaltar o papel do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) - um conselho participativo de diferentes partes interessadas, que atua como o mais alto órgão de regulamentação federal. Adicionalmente a esta estrutura a PNRS criou outros fóruns específicos, como o Comitê Interministerial para Acompanhamento da Política Nacional de Resíduos Sólidos, e o Conselho Orientador para a Implantação de Sistemas de Logística Reversa (MMA, 2020).

Além desta estrutura federal, tem grande relevância na discussão a atuação dos estados, que têm dois papéis principais. O primeiro diz respeito a estabelecer suas próprias políticas, adequadas às condições locais. Neste sentido, destaca-se que alguns estados, como São Paulo, tiveram a capacidade de estabelecer políticas próprias à frente do governo federal (RIBEIRO; KRUGLIANSKAS, 2020).

Além disso, cabe aos estados planejar e coordenar a atuação municipal, principalmente quando organizados em consórcios municipais, arranjos nos quais conjuntos de cidades se reúnem para criar projetos e unir forças para compartilhar responsabilidades e custos de gerenciamento (como aterros e equipamentos) e se beneficiar da economia de escala. Em 2017 existiam no Brasil 414 consórcios municipais, integrando 2.073 municípios, o que representa 37,2% dos municípios e 29,9% da população urbana do país (SNIS, 2017). No entanto, atualmente muitos desses projetos encontram-se em diferentes estágios de implementação, sendo vários pouco operativos.

No Brasil, todos os municípios são administrados por prefeitos. Diferente da Índia, os prefeitos são historicamente fortes na estrutura federal no Brasil, pois negociam diretamente com deputados e senadores que precisam desse apoio político. Ao longo da história, muitos engenheiros, médicos e sanitaristas com fortes ligações no setor de resíduos se tornaram prefeitos, aumentando o conhecimento e a importância política do gerenciamento de RSU (PEREIRA, 2018).

Em geral os contratos do setor compreendem grande parte do orçamento municipal, enquanto apenas 46,3% dos municípios possuem um imposto específico para cobrir os custos de RSU (SNIS, 2017). Os municípios são os titulares legais e responsáveis pela prestação de serviços públicos (diretamente ou por meio de concessão) e, no caso de falha, os prefeitos podem ser processados por improbidade administrativa. Se por um lado a legislação estabelece regras para a terceirização e privatização de RSU, por outro a PNRS trouxe a garantia da inclusão social de catadores organizados em cooperativas e associações. Embora em alguns casos esse contrato funcione bem,

em algumas cidades existe uma competição entre cooperativas associadas à prefeitura e outras independentes (PEREIRA, 2018).

b) Situação da gestão de resíduos

A PNRS estabeleceu um prazo para que todo o RSU fosse devidamente disposto em aterros adequados. Porém, após uma década de implementação, esta meta ainda se encontra longe de ser alcançada. Em 2017, existiam cerca de 1.091 lixões, 576 aterros controlados (ambos considerados como destinações inadequadas), 640 aterros adequados, 16 incineradores (apenas para resíduos perigosos) e 991 centros de reciclagem (SNIS, 2017). Essa distribuição varia entre os estados, com as regiões mais industrializadas apresentando melhor infraestrutura e controle ambiental.

O último incinerador de RSU no Brasil fechou em 2002. Desde 1980, o Brasil, e especialmente o estado de São Paulo, tem estabelecido padrões ambientais rigorosos para a incineração, semelhante aos Europeus, tornando esta tecnologia cara no país. No entanto, alguns novos projetos têm surgido em algumas cidades (PEREIRA, 2018).

Embora tenha havido investimento significativo em infraestrutura de reciclagem, Cetrulo et al. (2018) destacam que as taxas de reciclagem, principalmente nas grandes cidades, aumentaram apenas cerca de 10% entre 2009 e 2015. A pesquisa mostra muitos obstáculos, incluindo a baixa segregação na fonte pelos cidadãos.

Desde 1989 alguns setores tem sido obrigados a se responsabilizar pelo gerenciamento de seus resíduos pós-consumo. Porém foi apenas com a PNRS que se estabeleceram exigências mais amplas de logística reversa, e a partir desta o governo iniciou um processo de negociação setorial para sua implementação, assinando acordos com setores prioritários nos casos de: embalagens plásticas de óleos lubrificantes (assinado em 2013); lâmpadas fluorescentes e similares (2015); embalagens em geral (fase 1 em 2015); embalagens de aço (2018); produtos eletroeletrônicos (2019) e medicamentos (sem acordo, para o qual foi publicado um Decreto em 2020). Em paralelo, alguns governos estaduais, como o de São Paulo, tem negociado e implementado seus próprios acordos (RIBEIRO; KRUGLIANSKAS, 2020).

Desde 2012 o Sistema Nacional de Informação de RSU (SINIR) tem sido a fonte oficial de informações do setor no Brasil. O sistema fornece dados pela internet e, embora esteja implementado possui várias limitações, tais como a falta de recursos nos municípios para fornecer dados adequados. Assim, estados mais industrializados apresentam dados mais confiáveis que outras regiões do país (PEREIRA, 2018).

c) Participação das partes interessadas no Brasil

Segundo o SINIS (2017), 62% dos RSU no país são gerenciados pelos próprios governos locais, 18,6% por empresas privadas, 14,7% por cooperativas de catadores, 3,5% por outras operadoras e 1% pelos consórcios municipais. O setor emprega 343.000 trabalhadores formais, sendo 44,3% empregados pelo município e 55,7% pelo no setor privado, além de 9.000 com trabalho temporário.

Existem muitas empresas privadas de RSU, tanto nacionais como parte de grupos internacionais, operando no Brasil. Em geral, os grupos internacionais preferem estabelecer parcerias com empresas nacionais para operar num setor tão politizado. Muitas dessas organizações são membros de associações, que defendem seus interesses e tem bastante influência nas políticas públicas (PEREIRA, 2018).

A PNRS define a prioridade da inclusão social dos catadores organizados em cooperativas na coleta e gerenciamento da parcela reciclável dos RSU. Desde então foram estabelecidas linhas de créditos e incentivos financeiros, e várias organizações têm projetos com catadores, algumas ligadas ao setor industrial. Desde os anos 1980 o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCMR) tem se tornado o principal representante desta atividade no país, participando ativamente da formulação e das negociações para implementação da PNRS. Porém, apenas uma pequena parte de catadores é associado ao MNCMR no país (PEREIRA, 2018).

3. A MISSÃO SWACHH BHARAT NA ÍNDIA

A urbanização na Índia tem sido relativamente lenta, e nesta trajetória um marco do setor de resíduos foram as *Municipal Solid Waste Management Rules*, publicada pelo Ministério do Meio Ambiente em 2000, exigida pela Suprema Corte de Justiça após anos de pressão de ativistas da classe média e ONGs. As reformas econômicas implementadas no país em 1991 fizeram crescer a produção e o consumo de bens, que foi acompanhada por um aumento na geração de RSU. Este aumento não foi absorvido pelos sistemas tradicionais de gerenciamento de RSU, trazendo vários problemas de saúde pública. Um caso emblemático é da cidade de Surat, que em 1994 foi classificada com a “cidade mais suja da Índia” (GHOSH; AHMAD, 1996), mas que após um intenso processo de melhoria dos sistemas em três anos foi transformado em um exemplo de limpeza urbana (DORON; JEFFREY, 2018).

A *Waste Rules 2000* fornecem excelentes instruções sobre como os RSU deveriam ser gerenciados pelas autoridades locais, mas estas regras

não forneceram os meios para alcançar seus fins, e os esforços para sua implementação foram espasmódicos e variaram de estado para estado (PEREIRA, 2018).

Em 2014, após quatro meses de governo, o primeiro-ministro lançou o *Swachh Bharat Mission* (ou Missão Índia Limpa), prometendo substantivo investimento para melhorar o saneamento no país. Ele atribuiu sua experiência com o caso de Surat como parte da motivação para tornar essa tarefa uma prioridade (DORON; JEFFREY, 2018).

3.1 Circunstâncias locais

a) Estrutura de governança

Na Índia existe um Conselho Central de Controle da Poluição (CPCB), estabelecido em 1974 para atuar com a questão ambiental no país, além de agências estaduais criadas na década de 1970. Por sua vez, os governos locais (equivalente aos municípios) tem poucos poderes e recursos para assumir o saneamento público. Poucas cidades elegem prefeitos diretamente, e a maioria é indicada para mandatos de um ou dois anos. A autoridade do Executivo, mesmo em cidades com prefeitos eleitos, cabe ao comissário, indicado pelo governo do estado. Mesmo as emendas constitucionais, que em 1993 criaram o nível de poder local em todos os estados, não forneceram poderes para arrecadar fundos e nomear funcionários-chave. Os governos locais têm receitas incertas, e enfrentam limitações na coleta de impostos e taxas, tanto pela pouca autonomia como pela falta de funcionários qualificados e suficientes, e a maior parte de sua receita vem dos governos estaduais. Estes fatores denotam uma enorme dependência política e econômica do governo local em relação ao estadual (PEREIRA, 2018).

A capacidade e a vitalidade de instituições, tais como os CPCB, varia de estado para estado. Os governos estaduais são capazes de grandes projetos (como aterros e centros de processamento de resíduos), mas projetos bem-sucedidos são raros. Os governos locais carecem de recursos, enquanto os estaduais têm pouco incentivo para promover a cooperação. Tais limitações apresentam grandes desafios para o financiamento e a condução da gestão de RSU na Índia (PEREIRA, 2018).

b) Situação da gestão de resíduos

Uma série de *Waste Rules* foram revistas em 2016, estabelecendo procedimentos para a construção de aterros sanitários e requisitos para a coleta,

triagem e transporte de RSU em todo o país - mas grande parte da responsabilidade pela implementação cabe aos governos estaduais. Apesar dos aterros sanitários cumprirem os requisitos, a maioria das cidades na Índia ainda utilizam grandes lixões a céu aberto, e as soluções tecnológicas implementadas não foram bem-sucedidas. Por exemplo, após a implementação do incinerador de Okhla, descobriu-se que o sistema de coleta de RSU em Delhi não era capaz de manter um fluxo constante de resíduos, trazendo problemas operacionais e forte resistência das comunidades (DORON; JEFFREY, 2018).

Uma característica importante da vida da urbana na Índia são os *Kabaadiwala* (compradores de lixo) pessoas que iam de porta em porta oferecendo-se para comprar papel, metal ou outros resíduos de valor. Apesar dessa tradição continuar, atualmente novos atores têm sido atraídos para a reciclagem, como catadores que têm sido apoiados por ONGs para tentar maximizar o retorno de seu trabalho (PEREIRA, 2018).

Porém, falta ainda na Índia um sistema universalizado e sistemático de coleta de RSU. Embora milhões de pessoas dependam da coleta e venda de reciclados para sua subsistência, esforços descoordenados produzem resultados que estão longe de serem abrangentes. As regras e regulamentos são excelentes, mas são difíceis de aplicar, e variam de cidade para cidade, dependendo da sofisticação do gerenciamento e do processamento dos RSU (PEREIRA, 2018).

A SBM mantém um painel, registrando resultados compilados a partir de 84.475 áreas urbanas (MoHUA, 2020). Segundo este, em janeiro de 2020 a geração média de resíduos por dia em todo o país foi estimada em 147.613 toneladas, 60% das quais foram processadas de alguma forma. No entanto, há falta de clareza em muitas estimativas sobre as categorias de RSU, como por exemplo a inclusão de resíduos de construção e demolição como parte do RSU.

Em termos de recursos, a SBM disponibilizou fundos substanciais para alcançar os objetivos da campanha. Por exemplo, no orçamento de 2018-19 foram empenhados na SBM cerca de US\$ 2,1 bilhões (ECONOMIC TIMES, 2019), e em meados de 2019 a campanha reivindicou o sucesso de ter alcançado a Índia livre de defecação ao ar livre (ODF), resultada por um enorme programa de construção de latrinas na área rural. As reivindicações de sucesso nas melhorias do saneamento público nas cidades, incluindo o gerenciamento de RSU, foram mais silenciosas, refletindo a complexidade da tarefa e o baixo nível de urbanização da Índia.

c) Participação das partes interessadas na Índia

A gestão de resíduos na Índia apresenta desafios únicos, como a questão das castas que tem forte influência no comportamento da população em geral. Grande parte do trabalho braçal na gestão de resíduos sempre foi realizada pelos *Dalits*, também chamados de ‘intocáveis’. A prática da intocabilidade foi proibida na constituição em 1950, mas ainda hoje cerca de 200 milhões de pessoas nesta situação sofrem preconceito e exclusão. Como a remoção de objetos “poluídos” é considerada sua vocação há muito tempo, grande parte da população ainda considera o manuseio dos resíduos como “trabalho dos outros” (PEREIRA, 2018).

Empregos com salários regulares são escassos na Índia, mesmo que mal pagos e de baixo status. Em pequenas cidades muitas famílias *Dalits* se dedicam a trabalhar para governos locais ou como coletores informais. Nas cidades, a sindicalização desses funcionários é baixa e embora o número de trabalhadores em certas cidades possa ser grande, o número de sindicatos concorrentes também pode ser grande, dificultando seus poderes de barganha (PEREIRA, 2018).

A única grande empresa internacional de saneamento atuando na Índia abandonou o setor de resíduos, dedicando-se apenas ao gerenciamento de água (VEOLIA, 2020). O *Ramky Enviro Engineers Ltd*, maior grupo corporativo da Índia, atua em todos os setores de resíduos, incluindo perigosos e resíduos hospitalares. No entanto, essa é apenas uma empresa do grupo, que não é vista como uma das líderes de lucro do grupo. As dificuldades de relação das empresas com os governos locais, a alteração das leis e a execução de contratos são citadas como razões para a falta desta presença corporativa no gerenciamento dos RSU (DORON; JEFFREY, 2018).

Alguns relatórios mais encorajadores sobre gestão de resíduos na Índia (DORON; JEFFREY, 2018) focam nas ONGs e nas associações de moradores, cujas histórias de sucesso tem três características comuns. Primeiro, os organizadores tendem a ser moradores de classe média, e os sucessos são também nos bairros de classe média. Segundo, existe o envolvimento dos governos locais com sistemas descentralizados eficazes, que precisam da atenção regular de funcionários treinados e regulares, bem como de contratos para materiais recicláveis e conexões com centros de reciclagem além da capacidade de um centro local. Terceiro, as entidades correm o risco de serem substituídas por empreendedores, que afirmam fornecer o mesmo trabalho mais barato e melhor, muitas vezes atraindo os governos locais. Estas vantagens financeiras de curto prazo, porém, acabam levando à retirada da comunidade do processo, acarretando desemprego e dificuldades para os catadores.

Assim, percebe-se que as *Waste Rules* são difíceis de serem implementadas pelos estados e governos locais. Apesar da crescente pressão por parte da classe média, estes entes sofrem com pouco poder para enfrentam incertas, escassez de espaço e preconceitos social sobre quem tem o direito de manejar os RSU (PEREIRA, 2018).

4. DISCUSSÃO: COMPARAÇÃO DAS REFORMAS DA POLÍTICA DE RESÍDUOS

Os exemplos brasileiros e indianos são discutidos abaixo, usando os estágios de gerenciamento de RSU propostos por Wilson (2007).

4.1 Comparação contextual entre Brasil e Índia

Quanto ao contexto regulatório das duas políticas, enquanto a PNRS no Brasil foi formulada no Congresso e promulgada pelo Executivo para ser implementada em todo o país, a SBM na Índia não uma lei federal, mas um programa nacional lançado pelo primeiro-ministro com o objetivo de envolver todos os níveis de governo. Além disso, a SBM tem como principal foco acabar com o costume da defecação ao ar livre até 2019, bem como efetuar grandes melhorias no gerenciamento de RSU. Por sua vez, a PNRS visa a organizar os diversos aspectos da questão de resíduos, não apenas os RSU, de forma ampla e unificada.

No que se refere à estrutura de governo, no Brasil como na Índia existe uma organização em três níveis (federal, estadual e local), mas com uma diferença crucial na governança. Enquanto no sistema brasileiro a PNRS foi promulgada pelo governo federal para ser implementada pelos governos locais, onde os estados ajudam na coordenação regional de implementação, na Índia os governos locais estão sob o controle do nível estadual, que pode favorecer ou restringir as suas ações.

4.2 Circunstâncias locais

O primeiro ponto de comparação refere-se às características demográficas de ambos os países, a partir dos dados apresentados na Tabela 1.

Tabela 1: Dados demográficos e de gerenciamento de RSU no Brasil e na Índia

	Brasil	Índia
População total	206,1 milhões	1,295 bilhão
Área	8,5 milhões de quilômetros quadrados	3,3 milhões de quilômetros quadrados
População urbana	85,40%	32,40% (2011)
Número de governos locais	5.570	7.935
Resíduos per capita	1.035 Kg	400 gm *
Quantidade de resíduos gerados, 2017	78,4 milhões de t	52 milhões t * (2016)
Quantidade de resíduos coletados, 2017	71,6 milhões de t	não conhecido
Cobertura da coleta de resíduos	91,24%	não conhecido

Fontes: (IBGE 2015; World Bank, 2016; SNIS 2017); * estimado (CPCB 2019)

A Tabela 1 mostra que embora o Brasil tenha um território duas vezes e meia maior que a Índia, esta tem uma população seis vezes maior que o Brasil. Apesar de sua vasta área, a população do Brasil é 85% urbana, enquanto a população urbana na Índia é de aproximadamente 35% e com menor renda per capita. Esses aspectos contribuem para as diferenças encontradas nas quantidades de RSU gerenciados.

Apesar da Índia possuir uma população muito maior, a quantidade de RSU gerados é menor que no Brasil. Essa diferença pode ser explicada pela quantidade de RSU gerados per capita. Enquanto o brasileiro médio gera entre 0,85 e 1,61 kg de RSU/dia (UNEP/ISWA, 2015), na Índia, estima-se que a geração varia entre 0,2 e 0,6 kg de RSU/dia (ÍNDIA, 2014). Além disso, é impossível obter números precisos dos resíduos produzidos pela população predominantemente rural da Índia, uma vez que apenas as maiores cidades têm uma gestão regular de RSU.

As características demográficas também afetam outros aspectos da comparação. Mais de 90% dos brasileiros são alfabetizados, e a alfabetização feminina excede um pouco a masculina. A alfabetização na Índia é de cerca de 70%, e a alfabetização feminina acompanha a alfabetização masculina em 15%. O papel das mulheres na gestão de RSU é significativo. A distribuição da população também é uma diferença notável, e além de mais densamente povoada, ao contrário do Brasil na Índia 60% das pessoas vivem em uma das 600.000 aldeias (PEREIRA, 2018).

O preconceito racial está presente na sociedade brasileira, mas o preconceito de casta na Índia cria uma barreira insuperável, onde os *Dalits* continuam a lidar com as tarefas mais desagradáveis dos RSU. O cooperativismo tem dificuldades adicionais em tais circunstâncias, e na Índia não há uma entidade equivalente ao MNCMR do Brasil que participe nas discussões de políticas públicas relacionadas aos RSU.

As políticas e estruturas de RSU também diferem. A prioridade do Brasil tem sido o fechamento dos lixões, enquanto desde 2014, o principal objetivo da Índia é tornar o país livre de defecação. Em termos estruturais, o Brasil possui prefeitos e governos municipais com maior poder, e que podem responder diretamente a iniciativas nacionais. Embora possuam diversas dificuldades, estes retêm maior influência na negociação com o governo central sobre a gestão de RSU que na Índia – onde os governos locais tem a responsabilidade pela gestão de RSU, mas permanecem sob o controle do estado governos.

Nos dois países os municípios enfrentam dificuldades no financiamento de serviços públicos com as taxas e impostos locais. O estudo SNIS (2017) mostra a fragilidade da sustentabilidade econômica do setor no Brasil, uma vez que menos da metade dos municípios cobra os serviços de RSU dos usuários, e o apoio do governo estadual ou central é essencial para grandes projetos. No Brasil, a prática de formar consórcios tornou-se um dispositivo político útil para superar a falta de capacidade técnica e financeira dos governos locais.

Outra diferença significativa entre os dois países está relacionada à tomada de decisões ambientais nos governos centrais. Na Índia, decisões políticas tendem a ser iniciado e implementado pelo Ministério em si, enquanto no Brasil o CONAMA, conselho que inclui membros da sociedade, é o responsável por estabelecer diversas determinações políticas. Embora isso por si não garanta a qualidade da regulação, abre a possibilidade de um processo mais transparente e participativo.

Em termos de métodos de disposição final, a disposição no solo dos RSU (em lixões ou aterros sanitários) ainda é preponderante nos dois países. As experiências da Índia com incineração são dificultadas pelo fornecimento irregular de RSU, além de defeitos nos equipamentos, manutenção precária e resistência dos moradores. No Brasil até agora a incineração estava restrita aos resíduos perigosos, embora projetos estejam sendo discutidos. A compostagem é quase inexistente no Brasil, e na Índia projetos de pequena escala são populares em comunidades urbanas, enquanto as regiões rurais tem uma longa tradição de compostagem.

A reciclagem é um desafio para ambos os países. A Índia tem uma longa tradição de pequena escala de coleta de resíduos domésticos, tais como papel e metal; porém programas maiores têm se revelado difíceis de configurar e manter. Um estudo (SAMADDAR et al., 2018) estima que a Índia recicla cerca de 30% de papel e cerca de 60% de plástico (MoEFCC, 2016). No Brasil, os governos têm introduzido acordos setoriais de logística reversa, que prometem melhorar a reciclagem em um futuro próximo e mudar encargos financeiros dos municípios aos produtores.

Uma diferença marcante entre as políticas brasileiras e indianas, que consiste em um dos objetivos nacionais do Brasil, é a inclusão social e econômica dos catadores no gerenciamento dos RSU, especialmente na sua triagem. Embora o progresso destas iniciativas ainda seja limitado (CETRULO et al., 2018), representa um reconhecimento dos direitos e da importância dos catadores que ainda não ocorreu na Índia, onde este difere de estado para estado e pode depender da atuação das ONGs.

4.3 Engajamento das partes interessadas

As partes interessadas na gestão de RSU incluem diversos grupos, tais como governos, fabricantes, varejo, ONGs, moradores, empresas de serviços e catadores (JOSEPH, 2006). Sua capacidade de influenciar decisões difere bastante. Alguns têm a capacidade de determinar decisões do governo, enquanto outros têm pouca voz ou participação na tomada de decisões (UN-HABITAT, 2010).

No Brasil um diálogo tripartite entre governo, setor privado e entidades foi estabelecido para debater alternativas de políticas e influenciar resultados. Canais e processos oficiais, tais como as consultas públicas ou a Conferência Nacional do Meio Ambiente, por exemplo, foram criados para manter esse diálogo aberto (PEREIRA, 2018). Esta parece ser uma diferença significativa com relação à Índia, onde não há presença dos catadores nas discussões das políticas de RSU, restringindo a participação direta das partes interessadas em relação ao que ocorre no Brasil. No entanto, existem limites para a participação no Brasil. Um exemplo é a negociação de acordos setoriais para a logística reversa, que embora tenham sido realizadas entre governo e empresas, não incluem em muitos casos outras partes interessadas relevantes, como os municípios e a sociedade civil (PEREIRA, 2018).

O setor informal é importante tanto na Índia como no Brasil. O MNCMR estima algo entre 400 e 800 mil catadores no Brasil, enquanto uma estimativa realista para a Índia chega a um valor de cerca de 3,5 milhões (DORON; JEFFREY, 2018). Essa distinção entre formal e informal é mais

obscura na Índia, mas a diferença crucial entre o lugar dos catadores em cada país parece estar na capacidade de se organizar politicamente e de participar na tomada de decisões.

A história do sindicalismo no Brasil ajuda diferentes organizações a unificar suas reivindicações, somado ao fato do país ter passado por 13 anos de governo do partido dos trabalhadores, que promoveu o diálogo tripartite. A PNRS surgiu no meio deste processo e o MNCMR ganhou o apoio do governo, fazendo da profissionalização e organização dos catadores uma meta política de inclusão social, aumento de taxas de reciclagem e regularização do setor informal. Por outro lado, a questão de casta é uma barreira na discussão dos RSU na Índia, onde catadores enfrentam limitações tanto quanto à fragmentação como a competição entre os próprios trabalhadores de RSU. Na Índia muitos são migrantes, sem moradias e com pouco apoio institucional, além da infinidade de idiomas que dificultam a unificação de interesses.

CONCLUSÕES

O presente artigo aplicou o modelo de Wilson (2007), que identificou fatores determinantes das políticas de resíduos sólidos, dois dos quais há muito tempo compartilhados por Índia e Brasil: a preocupação com o saneamento público e o reconhecimento dos catadores como recuperadores do valor dos RSU. Este último, no entanto, está muito longe dos crescentes esforços de reciclagem evidentes para o século XXI. Índia e Brasil têm experimentado também outros quatro estímulos citados por Wilson: saúde pública, proteção ambiental, ênfase à economia circular e questões institucionais – embora com diferentes intensidades.

Em termos de proteção ambiental, embora o governo indiano tenha iniciado a legislação ambiental da década de 1970, a *Waste Rules* surgiu após uma crise sanitária em 1994, em coincidência com o aumento generalizado da geração de resíduos no país. O Brasil, por outro lado, parece estar mais próximo das preocupações neoliberais e da classe média sobre questões ambientais.

Em questões de responsabilidade institucional, a conexão mais forte entre os governos nacional e local, e a maior taxa de urbanização no Brasil parecem ter possibilitado maior iniciativa urbana na gestão de RSU. Na Índia, a conscientização e a saúde pública, e com a pressão de pequenos grupos da classe média, tem apoiado as iniciativas do governo desde a Missão *Swachh Bharat* de 2014. Na verdade, o “ponto de partida” para a discussão das leis nos dois países era muito diferente, com o Brasil sendo mais urbanizado,

tendo uma língua comum e maior capacidade de formar sindicatos. A Índia, por outro lado, possui uma infinidade de idiomas, o preconceito de castas e maior dificuldade de união entre as partes interessadas.

Em termos de instituição, a relação público-privada na gestão de resíduos no Brasil parece mais avançada, após muitas décadas de próximas relações. O setor privado aprendeu a defender seus interesses e a influenciar a agenda política, reforçada pela cultura tripartite no país. Porém, atualmente em 2020, mudanças governamentais podem levar ao retrocesso desta agenda.

Finalmente, em relação à economia circular, os setores industrial e de varejo têm liderado negociações no Brasil para implementar a logística reversa, que tem o potencial de promover a reciclagem. Já as *Waste Rules* na Índia estabeleceram procedimentos para o tratamento de diferentes tipos de resíduos, mas as regras ainda estão longe de serem implementadas no país.

Conforme se apresenta neste artigo, é improvável que comparações puramente quantitativas de dados de RSU de diferentes países sejam capazes de esclarecer de modo definitivo os motivos do sucesso ou fracasso de políticas específicas ou de tecnologias de gerenciamento de RSU. Neste sentido, a comparação realizada entre Brasil e Índia enfatiza a importância de crenças e práticas de longa data, bom como da estrutura e governança dos sistemas políticos no controle de RSU.

Os resultados também mostram que o modelo de Wilson (2007) pode ajudar a complementar a análise quantitativa, desde que retenha um certo grau de abertura à complexidade inerente à questão dos RSU. O presente estudo reconhece suas próprias limitações como um esforço exploratório, e futuras pesquisas são sugeridas para explorar especificamente o impacto da participação das partes interessadas, uma vez que tanto o Brasil e a Índia tal participação parece ser chave para políticas públicas mais eficientes, sustentáveis e socialmente mais justas.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Alexandre de Freitas Barbosa; CACCIAMALI, Maria Cristina; PANKAJ, Ashok; RODGERS, Gerry; SOUNDARARAJAN, Vidhya. **Labour Market Inequality in Brazil and India: Concepts and Methods**. Relatórios de pesquisas. São Paulo e Nova Delhi: CEBRAP-IHD, 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.305**, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Exec., Brasília, p.3, seção 1, 03 de agosto de 2010.

CAODAGIO, Ariovaldo; CYTRYNOWICZ, Roney. **Limpeza Urbana na Cidade de São Paulo uma História para Contar**. São Paulo: Vila Imprensa, 2012.

CAVÉ, Jérémie. **La gestion disputée d'un mal public impur: économie politique des ordures**. Université Paris-Es: Paris, 2012.

CETRULO, Tiago Balieiro; MARQUES, Rui Cunha Marques; CETRULO, Natália Molina; PINTO, Francisco Silva; MOREIRA, Rodrigo Martins; MENDIZÁBAL-CORTÉS, Alejandra Daniela; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. Effectiveness of solid waste policies in developing countries: A case study in Brazil. **Journal of Cleaner Production**, v. 205, pp. 179-187, 2018. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.09.094>.

CPCB - CENTRAL POLLUTION CONTROL BOARD. **Waste Generation and Composition**. Nova Delhi: Ministry of Environment, Forest and Climate Change/ Central Pollution Control Board, 2019.

DORON, Assa; JEFFREY, Robin. **Waste of a Nation: Garbage and Growth in India**. Cambridge: Harvard University Press, 2018.

ECONOMIC TIMES. **Financing clean India: Swachh Bharat through the budgets**. Disponível em: <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/financing-clean-india-swachh-bharat-through-the-budgets/articleshow/67521365.cms?from=mdr>. Acesso em 01 mar. 2020. 2019.

GHOSH, Archana; AHMAD, S. Sami. **Plague in Surat: Crisis in Urban Governance**. New Delhi, India: Institute of Social Sciences, 1996.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Página Internet Institucional. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em 28 fev. 2020. 2015.

INDIA. **Report of the Task Force on Waste to Energy**. Nova Delhi: Planning Commission/ Government of India, 2014.

ISWA- INTERNATIONAL SOLID WASTE ASSOCIATION. **Report 2013**. Viena: ISWA, 2013.

JOSEPH Kurian. Stakeholder participation for sustainable waste management. **Habitat International**, v. 30, issue 4, pp. 863-871, 2006. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2005.09.009>.

MACHADO, Gisele Cardoso de Almeida. **A difusão do pensamento higienista na cidade do Rio de Janeiro e suas conseqüências espaciais.** In: **XXVI Simpósio Nacional de História**, 2011. São Paulo: Associação Nacional de História, 2011.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Política Nacional de Resíduos Sólidos.** Página Institucional. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos.html>. Acesso em 12 jul. 2020. 2020.

MoEFCC– MINISTRY OF ENVIRONMENT, FOREST AND CLIMATE CHANGE. **Plastic waste management rules.** Nova Delhi: MOEF/ Government of India, 2016. Disponível em: <http://moef.gov.in/wp-content/uploads/2019/07/PWM-Rules-2016-English.pdf>. Acesso em 28 fev. 2020. 2016.

MoHUA – MINISTRY OF HOUSING AND URBAN AFFAIRS. **Swachh Bharat Mission Urban.** Nova Delhi: MHUA/ Government of India, 2019. Disponível em: http://swachhbharaturban.gov.in/dashboard/writereaddata/Statewise_status_of_implementation.pdf. Acesso em 28 fev. 2020. 2019.

PEREIRA, Alexandre. **The participation of interest groups in policy decision-making in emerging economies: A case study of solid waste reforms in Brazil and India.** Tese de Doutorado. Londres: King’s College London, 2018.

PEREIRA, Alexandre; RIBEIRO, Flávio de Miranda; JEFFREY, Robin; DORON, Assa. Waste policy reforms in developing countries: A comparative study of India and Brazil. **Waste Management & Research**, v. 38, issue 9, pp. 987-994, 2020. <https://doi.org/10.1177/0734242X20938435>.

RIBEIRO, Flávio de Miranda; KRUGLIANSKAS, Isak. Critical factors for environmental regulation change management: Evidence from an extended producer responsibility case study. **Journal of Cleaner Production**, v.246, pp. 119013, 2020. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.119013>.

SAMADDAR, Sujeet; BANDYOPADHYAY, Aleya. There’s must to gain from recycling of waste. **The Hindu Businessline**, 28 ago., 2018. Disponível em: <https://www.thehindubusinessline.com/opinion/columns/theres-much-to-gain-from-recycling-of-waste/article24802735>. ece# . Acesso em 20 fev. 2020. 2018.

SNIS - SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. **Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional / Nacional de Saneamento, 2017.

SCHEINBERG, Anne; SPIES, Sandra; SIMSON, Michel H.; MOL, Arthur P.J.; Assessing urban recycling in low- and middle-income countries: Building on modernised mixtures. **Habitat International**, v. 35, Issue 2, pp. 188-198, 2011. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2010.08.004>.

UNEP- UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROGRAMME/ ISWA- INTERNATIONAL SOLID WASTE ASSOCIATION. **Global Waste Management Outlook**. Viena: UNEP/ ISWA, 2015.

UN-HABITAT- UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **Solid Waste Management in the World's Cities**. Londres: Earthscan, 2010.

VEOLIA. **Veolia in India**. Página Internet Institucional. Disponível em: <https://www.veolia.in/about-us/veolia-india>. Acesso em 28 fev., 2020.

WILSON, David C. Development drivers for waste management. **Waste Management & Research**, v. 25, Issue 3, pp. 198-207, 2007. <https://doi.org/10.1177/0734242X07079149>.

WORLD BANK. **World Bank open data**. Disponível em: <https://data.world-bank.org/>. Acesso em 28 fev. 2020. 2016.

GOVERNANÇA AMBIENTAL COMO SOLUÇÃO AO USO DO AMIANTO

ALCINDO GONÇALVES¹

CELI APARECIDA CONSOLIN HONAIN²

Resumo: O objetivo é apresentar a governança como instrumento para resolver problemas socioambientais decorrentes do uso do amianto. Após breve consideração sobre as principais características da governança, que, como meio e processo, é instrumento para solução de questões ambientais complexas, explana-se sobre o amianto, que é tão atrativo para o uso industrial, mas extremamente danoso à saúde humana, e sobre o conhecimento científico sobre os riscos de se inalar suas fibras e a legislação brasileira a esse respeito. Por fim, apresenta-se a governança, tanto local quanto global, como instrumento capaz de contribuir para solucionar tais problemas jurídico-ambientais. Quanto à metodologia, a abordagem foi exploratória e qualitativa, embasando-se em pesquisa bibliográfica, documental e normativa.

Palavras-chave: amianto; governança; meio ambiente; problemas socioambientais; Saúde Pública.

Abstract: The aim is to present governance as a skillful tool to solve social and environmental problems, arising from the use of asbestos. After discussing the main characteristics of governance, which is, as mean and process, a tool to solve complex environmental issues, the paper explains about asbestos, which is so attractive for industrial use, but extremely harmful to human health, as well the scientific knowledge about the risks of inhaling its fibers and the Brazilian legislation in this regard. Finally, governance, both local and global, is presented as an instrument that can contribute to solving such legal and environmental problems. About methodology, the approach was exploratory and qualitative, based on bibliographic, documentary and normative research.

Keywords: asbestos; governance; environment; social environmental problems; Public Health.

¹ Doutor em Ciência Política pela FFLCH-USP. Professor e Coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos. alcindo@unisantos.br

² Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos. Bolsista da CAPES. Integra o Grupo de Pesquisa Energia e Meio Ambiente. Advogada. Licenciada em Letras pela UNESP. celihonain@gmail.com

INTRODUÇÃO

O amianto crisotila ainda representa sério problema de saúde pública mundial devido a seu impacto nocivo ao meio ambiente.

A gravidade da questão é explicada pelo fato de que esse mineral ainda é permitido em muitos países, continuando a ser utilizado em grandes quantidades. Mesmo nos territórios em que está proibido, enfrenta-se o risco de exposição às suas fibras, devido à imensidão de produtos feitos com amianto, os quais foram comercializados e hoje se encontram espalhados por todas as cidades. É o caso enfrentado pelo Brasil, principalmente em relação às telhas e caixas d'água de fibrocimento com amianto.

Nesse cenário, apresenta-se a governança como um instrumento hábil para solucionar questões socioambientais globais, tanto para os países que ainda precisam proibir a extração, industrialização e comercialização do amianto crisotila em seus territórios, quanto para aqueles que já o proibiram, mas que enfrentam o risco de exposição pela degradação dos produtos existentes, seja em acidentes, reformas ou descarte inadequado.

O conceito de Governança aqui adotado parte da definição da Comissão sobre Governança Global: “é a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”, e que deve ser concebida “de forma mais ampla, envolvendo organizações não governamentais (ONGs), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capital global, com os quais interagem os meios de comunicação de massa, que hoje exercem enorme influência” (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 2).

Não se trata de garantir o sucesso desse novo instrumento, mas sim reconhecer que, nas últimas décadas, várias experiências de governança para problemas socioambientais apresentaram excelentes resultados por agregar múltiplos atores, com seus conhecimentos e interesses, contribuindo no processo decisório em busca de soluções para problemas ou interesses comuns. Tais processos têm sido pautados pelo consenso, flexibilidade, não-hierarquia e não centralização do Poder Público.

O uso do amianto é tema de relevância, pois os riscos à saúde que decorrem da sua utilização, mesmo na fase pós-proibição, podem ter consequências irreversíveis à vida. Por isso, todos os instrumentos, jurídicos ou não, que possam contribuir de alguma forma para solução dessa questão, devem ser estudados. É nesse aspecto que sobressai a governança, tanto local quanto global, como se demonstrará ao longo do artigo.

Utilizou-se o método dedutivo para o desenvolvimento desse trabalho, bem como pesquisa qualitativa e exploratória em doutrinas, jurisprudências,

legislações, documentos das agências da ONU e ONGs, como também em livros e artigos de estudiosos no assunto.

1. GOVERNANÇA

Neste artigo, o termo governança é empregado como instrumento/meio para solução de problemas comuns, nos quais vários atores se mostram interessados e se predispõem a unir esforços para viabilizar um equacionamento, por meio de diálogos, consensos e cooperações. A ideia de cooperação entre os diferentes atores envolvidos é, portanto, fundamental nessa abordagem.

A governança emergiu no contexto contemporâneo marcado pela globalização. Nesse cenário, em que a soberania estava se reconfigurando, a governança surge como reflexo do processo globalizante que impactou na organização da atividade humana por favorecer a interconexão entre pessoas, organizações, grupos de pesquisas, universidades, ONGs, nunca antes vista.

Segundo Slaughter (2018, p. 6), tal conexão estabelecida favoreceu a prática da governança por meio de *webcraft*, permitindo enorme gama de novos atores que se entrelaçam quanto a interesses comuns, sem estarem vinculados às decisões dos Estados Nacionais. São possibilidades de parcerias e iniciativas que se sobrepõem a limitações estatais e de fronteiras. Não que os governos nacionais não possam participar: podem, mas essa rede não depende deles para que se organizem e atuem em prol de causas/problemas que são de interesse da humanidade, além dos limites estatais, como a fome, doenças, degradação ambiental, entre outros.

Tal interconexão, somada ao fato de que os mecanismos tradicionais se mostravam ineficientes para resolver problemas extremamente complexos da sociedade contemporânea, favoreceu a atuação de novos atores, além dos estatais, que podem tanto agir paralelamente a estes, como também lhes fazer oposição.

Nesse cenário, novos atores procuraram preencher as lacunas que os Estados nacionais não conseguiam suprir no âmbito tanto nacional quanto internacional, já que, com a globalização, a questão de limitação pela distância geográfica ficou mitigada.

Nesse aspecto, Gonçalves (2005, p. 6) observa que, com a governança, que traz a participação ativa de setores e atores não-estatais, potencializam-se os resultados desejados, na medida em que esses novos atores agregam contribuições e opiniões capazes de influenciar nos objetivos almejados.

E ainda esclarece que “a dimensão não-estatal é o traço proeminente e de certa forma inédito trazido pela governança ao debate e à formulação

de políticas e de ações nos planos nacional e internacional” (GONÇALVES, 2005, p. 6-7). No entanto, observa que, no plano nacional, destaca-se a importância e relevância dos temas e ações estatais. Diferente do que ocorre no plano internacional, em que a governança global aparece dentro do novo paradigma de sociedade global.

Nesse aspecto, segundo Kaldor (apud MATIAS, 2005, p. 446), a sociedade civil global é representada por “grupos, indivíduos e instituições que são independentes dos Estados e das fronteiras estatais, mas que estão, ao mesmo tempo, preocupados com os assuntos públicos.”

A soberania estatal é apenas reconfigurada na governança global. Fato é que não se exclui a atuação estatal, mas, sim, amplia-se o leque de atores agindo para encontrar soluções para problemas de interesse comum.

Esse somatório de atores estatais e privados intensifica a possibilidade de resultados mais satisfatórios, principalmente em problemas com alta complexidade em que só a efetividade das normas não é suficiente para se resolver questões multifacetadas. É o caso dos produtos à base de amianto ainda presentes no cotidiano das cidades brasileiras.

Por não existir um só modelo ou forma de governança pré-determinada, esse instrumento se adapta à complexidade de fatores que, muitas vezes, envolvem determinada questão. Ademais, é um processo dinâmico, interativo, sem hierarquia, pelo qual as ações podem ser articuladas em vários níveis: municipal, estadual, federal ou internacional. Observa-se, nesse ponto, a possibilidade de governança multinível, a paradiplomacia, entendida por Prieto (2004, p. 252) como:

[...] o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos formais e informais, permanentes ou provisórios (“ad hoc”), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional.

Assim, a governança surge como um novo paradigma de sociedade global que procura suprir as lacunas que os mecanismos tradicionais não conseguem preencher (MATIAS, 2005, p. 445).

Nesse novo modelo decisório alicerçado em consensos, ganham destaque o diálogo e cooperação, sem espaço para coerção, já que não há hierarquia entre os atores. E é justamente esse embasamento em consensos que dá legitimidade às normas, diretrizes e ações definidas.

Quanto à legitimidade, Matias (2005, p. 477) a define como:

[...] qualidade encontrada em determinadas instituições ou em determinadas regras, pela qual as pessoas obedeceriam voluntariamente ao comando dessas instituições ou regras, seja porque estão de acordo com o conteúdo dessas regras, seja porque aceitam como válido o exercício da autoridade pela instituição que as criou.

Quanto ao arcabouço que sustenta o conceito para governança global, Gonçalves (2011, p. 53-54) destaca quatro dimensões: o seu caráter instrumental, pelo qual é capaz de produzir soluções para os problemas globais; a participação ampliada abrangendo atores estatais e não-estatais, tanto nas esferas nacional e internacional; o consenso que direciona as decisões, ressaltando que não é necessária a unanimidade; e o caráter institucional, que orienta as atuações dos diversos atores por meio de regras, normas e procedimentos, que facilitam a cooperação, além de garantir a efetividade a esse processo, estabelecido por consenso.

Por todas as características elencadas, nota-se que é incontestável o papel da governança tanto local quanto global, como um novo instrumento - em sintonia com as características políticas e sociais da contemporaneidade - capaz de ser mais efetivo e célere na resolução dos problemas comuns do que os meios tradicionais têm se apresentado.

2. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O AMIANTO E SUA LEGISLAÇÃO

Amianto ou asbesto é um mineral fibroso, altamente resistente, derivado de rochas metamórficas eruptivas. Tais vocábulos guardam, em suas respectivas línguas de origem, latina e grega, suas principais características físico-químicas: incorruptível (amianto) e incombustível (asbesto) (GIANNASI, 1994, p. 20).

Apesar de haver relatos de seu uso desde a Antiguidade, foi no século passado que se fez uso do asbesto em larga escala em diversos produtos como matéria prima. Na construção civil, utilizou-se largamente o fibrocimento de amianto em telhas, caixas d'água, divisórias, painéis acústicos, forros, pisos. No setor automotivo, foi usado em lonas e pastilhas de freios, juntas, gaxetas, revestimentos de discos de embreagem. Seu uso estendeu-se também a muitos outros produtos, como em roupas térmicas especiais, revestimentos e isolamentos térmicos e acústicos (CASTRO; GIANNASI; NOVELLO, 2003, p. 904).

Conforme Scliar (1998, p.15), a variedade crisotila (ou asbesto branco), do grupo das serpentinas, representa 100% do asbesto minerado no Brasil, pois os minerais fibrosos do grupo dos anfibólios (crocidolita ou asbesto azul, amosita ou asbesto marrom, antofilita, actinolita e tremolita) há décadas já não eram permitidos no Brasil e na maioria dos países, devido à sua alta periculosidade à saúde.

As questões que envolvem a extração, industrialização e comercialização do amianto no Brasil sempre foram motivo de intensas discussões jurídicas, desde que a comunidade científica, nacional e internacional, começou a alertar sobre os riscos à saúde daqueles que têm contato com as fibras de amianto.

Esse conflito sempre foi pautado por fortes interesses econômicos, corroborados por um não consenso entre os especialistas responsáveis pelo diagnóstico dos riscos do amianto à saúde. Trata-se de fato não raro em controvérsias cujas possíveis soluções afetam interesses econômicos em prol do meio ambiente, muito embora a Constituição Federal brasileira determinar expressamente, como um dos princípios da Ordem Econômica, a defesa do meio ambiente³.

Nesse contexto, alguns especialistas continuavam a defender veementemente a possibilidade de se manipular certos tipos de amianto com uso de EPIs (equipamentos de proteção individual). Isso porque, durante muitos anos, acreditou-se que, entre os vários tipos de amianto, o crisotila era o menos tóxico, e assim poderia ser manipulado com certos cuidados e seria facilmente eliminado pelo organismo.

Quanto a essa questão, a Organização Mundial da Saúde (OMS) já declarou há décadas que “Todos os tipos de amianto causam câncer de pulmão, mesotelioma, câncer de laringe e ovário e asbestose (fibrose dos pulmões)” (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2010, p.2).

No entanto, foi embasada naquela argumentação equivocada que a Lei Federal nº 9.055/1995⁴, regulamentada pelo Decreto 2.350/1997, vigorou até novembro de 2017⁵, permitindo o uso do amianto crisotila em todo o Brasil, mesmo sendo a precaução um dos princípios balizadores do Direito Ambiental.

³ O artigo 170, inciso VI, da Constituição Federal (1988) é categórico: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.”

⁴ A Lei nº 9.055, de 1 de junho de 1995, disciplinava a extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte do asbesto/amianto e dos produtos que o continham, bem como das fibras naturais e artificiais, de qualquer origem, utilizadas para o mesmo fim.

⁵ Ocasão em que a Lei Federal nº 9.055/1995 foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

No Brasil, o amianto crisotila destacou-se na indústria do fibrocimento com a produção de telhas, placas de revestimento e caixas d'água. Atualmente, mesmo estando proibido no território nacional, milhares de casas estão ainda cobertas por essas telhas. E é essa questão que causa preocupação, por representar grave risco ambiental.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) elucida que a exposição às fibras de amianto não ocorre somente no ambiente de trabalho, mas também no meio ambiente, “sobretudo em circunstâncias em que os produtos de amianto se degradaram”, citando como exemplo, “no decurso da manutenção e demolição de edifícios e na eliminação dos resíduos de obras, bem como no contexto de catástrofes naturais” (OMS, 2017, p. 7).

Por tais razões, o problema não se resolve apenas com a proibição do amianto no país, pois produtos com essas fibras estão por todos os lados.

O risco à exposição é ainda agravado pelo fato de que não existem níveis seguros de utilização da fibra. Qualquer quantidade aspirada pode trazer sérias doenças: asbestose, câncer de pulmão, mesotelioma, câncer de laringe, do trato digestivo e de ovário; espessamento na pleura e diafragma, derrames pleurais, placas pleurais e severos distúrbios respiratórios (INCA).

A complexidade, que envolve a probabilidade de impactos ambientais causados pelas fibras de amianto, toma abrangência tal que o problema se estende à saúde pública, por colocar a saúde de muitos cidadãos em risco.

O amianto é classificado pela IARC- *International Agency for Research on Cancer*⁶ como carcinogênico do Grupo 1, que indica a evidência de que pode causar câncer em humanos, em qualquer de suas formas e qualquer estágio de produção, transformação e uso (IARC, 1987, p.107).

E mais, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), em sua Resolução nº 348/2004, classificou como resíduos perigosos na Classe D, os materiais resultantes do processo de construção que contêm amianto⁷.

Como apontado, observa-se que toda questão que envolve o amianto é razão de muita preocupação, mas tende a ficar invisível, pelo fato de que certas doenças, por ele desencadeadas, ter longo período de latência, podendo se manifestar até depois de cinco décadas da exposição ao mineral.

Considerando esse longo período de latência e o fato de ter sido na década de 1990 o auge da produção, alguns especialistas estimam que, em 2030, haverá o pico de mortalidade por essa causa (SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE, 2007, p. 8).

3. A GOVERNANÇA COMO INSTRUMENTO PARA SE RESOLVER O PROBLEMA

A Organização Mundial da Saúde (OMS) traz as seguintes recomendações para prevenção e erradicação de doenças decorrentes da exposição ao amianto, no *International Programme on Chemical Safety: Asbestos* (WORLD HEALTH ORGANIZATION, s/d):

- a. reconhecer que a maneira mais eficiente de eliminar as doenças relacionadas ao amianto é parar de usar esse material em todas as suas formas;
- b. substituir o amianto por produtos mais seguros e formular mecanismos econômicos e tecnológicos para estimular a substituição;
- c. adotar medidas para evitar a exposição ao amianto no local de operação e durante o descarte do produto; e
- d. melhorar diagnósticos precoces, tratamento e reabilitação médica e social de doenças relacionadas a esse material, e estabelecer registros de pessoas que estão ou foram expostas a ele.

Para concretizar tais objetivos, tem papel de destaque a governança, tanto global como local, entendida como meio e processo consensual, não coercitivo, capaz de produzir resultados eficazes para problemas comuns. Para tanto, conta-se com a participação ampliada de vários atores, como organizações não governamentais, governos, universidades, movimentos civis, empresas, não se restringindo a atores estatais (GONÇALVES, 2005, p.6).

Quanto à participação ampliada, ressalta-se novamente que a governança, muito embora tenha a participação de vários outros atores não estatais, “não exclui a dimensão estatal: ao contrário, acaba por envolvê-la” (GONÇALVES, 2005, p. 12).

Assim, dada a complexidade e gravidade da questão e pelo fato de ser de interesse de todos os cidadãos, a governança apresenta-se como instrumento capaz de oferecer diretrizes para esse desafio ambiental, mesmo na fase pós-proibição do amianto.

Relembra-se que a atuação de vários atores nacionais e internacionais foi determinante para o Supremo Tribunal Federal decidir pela proibição em novembro de 2017. Aponta-se, como exemplo: ABREA (Associação

Brasileira dos Expostos ao Amianto)⁸, ANAMT (Associação Nacional de Medicina do Trabalho), OMS (Organização Mundial da Saúde), IBAS (Secretaria Internacional de Banimento do Amianto), Collegium Ramazzini, MPT (Ministério Público do Trabalho) e universidades, entre outros.

É oportuno destacar o protagonismo de alguns estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Santa Catarina) que saíram na frente e proibiram, em seus limites territoriais, o uso, a comercialização e o transporte de produtos à base de amianto, mesmo com a Lei 9.055/1995 em vigor. Embasavam suas decisões nas expertises de instituições científicas, nas recomendações de instituições internacionais, na Constituição Federal e no fato de que o asbesto já era proibido em 75 países (ABREA, 2018) enquanto o Brasil estava em descompasso nesse processo de proteção à saúde.⁹

A governança global apresenta-se como poderoso instrumento para se concretizar a primeira recomendação do *International Programme on Chemical Safety: Asbestos*: “reconhecer que a maneira mais eficiente de eliminar as doenças relacionadas ao amianto é parar de usar esse material em todas as suas formas” (WORLD HEALTH ORGANIZATION, s/d). Pois, como bem pontua Gonçalves (2005, p. 8):

Na medida em que cresce a ideia do meio ambiente como patrimônio comum da humanidade, aumenta, de um lado, a necessidade de ações integradas e multilaterais de proteção, envolvendo todos os países e enfraquecendo a ideia do Estado-Nação como solução em si mesmo [...].

No Brasil, do mesmo modo que a atuação de múltiplos atores foi determinante para a proibição, pois pressionaram para tanto, agora também tem papel de destaque a governança em busca de soluções para essa situação de risco em razão de milhares de casas cobertas por telhas de fibrocimento com amianto, que representam risco ambiental caso sejam quebradas, deslocadas, e assim ameacem a população por serem muito antigas.

Na questão do gerenciamento dos rejeitos sólidos perigosos contendo amianto, a governança local merece atenção especial. Gonçalves (2005, p. 8)

⁸ A ABREA - Associação Brasileira dos Expostos ao Amianto, fundada em 1995, é uma organização não-governamental e sem fins lucrativos. Entre seus objetivos, estão: integrar-se a outros movimentos sociais e ONGs para o banimento do amianto internacionalmente, conscientizar a população sobre os riscos, dar apoio às vítimas, recuperar ambientes degradados pela indústria do amianto e outros. Disponível em: <<http://www.abrea.com.br/a-abrea/abrea.html>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

⁹ Essas leis estaduais conflitavam com a Lei Federal 9.055/1995. Por causa disso, foram propostas várias ações diretas de inconstitucionalidade contra elas. E foi no julgamento de uma delas que o STF declarou a lei federal inconstitucional e proibiu o amianto no Brasil.

destaca que, por representar um instrumento para busca de alternativas além do plano estrito do Estado, traz a participação ativa de setores e atores não-estatais, contribuindo “para ampliar as contribuições e opiniões capazes de influir nos resultados, seja no campo das políticas públicas, seja na regulação internacional, seja no campo estrito da produção e revisão das normas”.

O que se observa é que só o aparelho estatal, mesmo com seus mecanismos rígidos, não tem se mostrado eficaz para gerenciar o complexo problema dos rejeitos de amianto, mesmo a Lei 12.305/2010 (que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos) trazendo, em seu artigo 1º, que o gerenciamento quanto aos resíduos perigosos cabe aos geradores e ao poder público.

Apesar de a legislação ser categórica quanto aos devidos cuidados com a retirada das telhas de amianto e sua disposição final adequada em aterros próprios, na prática isso não ocorre sistematicamente no caso de pequenas reformas, seja por desinformação ou pelo número insuficiente de aterros sanitários públicos para a disposição final, ou ainda pelo fato de que os encargos da retirada adequada e disposição final recaem todos para o consumidor. Fato é que, não raras vezes, o consumidor não consegue suportar o ônus dos procedimentos legais exigidos.

Na busca de soluções para os rejeitos de amianto, acredita-se que entender a participação para outros atores, além da esfera estatal – limitada ao sistema político-institucional – pode representar potente estratégia para esse problema que envolve saúde pública.

Para as empresas, que produziram e comercializaram tais produtos, pode ser muito positivo participar desse rol ampliado da governança. Atualmente, com a conscientização de que o meio ambiente é responsabilidade de todos e que práticas sustentáveis são necessárias, há pressão para que as empresas voluntariamente adotem medidas que vão ao encontro desses valores, agregando maior valor a suas marcas comerciais. Por isso, mesmo arcando com o ônus para implantação de ações dessas medidas, tal status lhes confere vantagens no mercado altamente competitivo e exigente em relação a práticas ambientalmente e socialmente responsáveis.

Vários *stakeholders* acabam pressionando, direta ou indiretamente, para que a “responsabilidade social corporativa” seja concretizada em “situações em que as corporações se engajam em ações voluntárias que vão ‘além da conformidade’ ou regulamentos ao incorporar ativamente preocupações sociais e ambientais em suas operações comerciais” (McWILLIAMS et al. 2006, apud PARVIAINEN; LEHIKOINEN; KUIKKA et al. 2018, p. 52).

Note-se que esses *stakeholders* não necessariamente precisam estar envolvidos em relacionamento formal com a empresa. Podem ser pessoas ou

organizações sem nenhuma relação formal, como, por exemplo, comunidade local, organizações não governamentais, cidadãos. Todavia, esses stakeholders, denominados “secundários”, têm se destacado quanto à avaliação dos impactos sociais e ecológicos dos negócios (SHARMA; HENRIQUES, 2005, apud PARVIAINEN; LEHIKONEN; KUIKKA et al. 2018, p. 54).

Assim, seja por essa influência, seja pela ética, é importante que as empresas participem do processo de governança para resolver as questões ambientais remanescentes, visto que foram elas que colocaram no mercado milhares de telhas que estão por todos os lados. Portanto, é essencial incorporar o largo espectro de demandas e interesses dos stakeholders para melhorar as práticas industriais e suportar os interesses legais e morais deles (PHILLIPS et al, 2003, apud PARVIAINEN; LEHIKONEN; KUIKKA et al., 2018, p.56).

Essa nova busca de administração de problemas, baseada na adoção de uma postura mais consensual e relacional com a participação ampliada de atores, nela incluso o poder público, contribui para que este consiga cumprir, em muitos casos, suas obrigações, aumentando a eficiência e a eficácia da sua gestão (RIBCZUK; NASCIMENTO, 2015, p.227).

Segundo esses autores, a governança pública surge “a partir, e em continuidade, desse modelo de administração pública gerencial, focada em eficácia [...]”. Dessa forma, pode-se afirmar que a governança pode contribuir para a eficácia da atuação pública, “por meio da qualidade da interação entre os distintos níveis de governo, e entre esses e as organizações empresariais e da sociedade civil” (RIBCZUK; NASCIMENTO, 2015, p. 228).

Finkelstein (1991, p.369) pontua que a governança global não se atenta apenas nas decisões, mas também em suas consequências. E exemplifica, mencionando efeitos distributivos, programas e projetos, eficácia, consentimento e implementação doméstica”.

Assim, dadas as peculiaridades locais, em muitos casos, a governança no âmbito do município pode ser um importante passo em busca de solução global para a questão em tela. Nesse caso, cabem as reflexões de Celso Amorim, segundo as quais, mesmo sendo óbvio que o homem vive nos seus respectivos municípios e não nas Nações Unidas, o que faz efetivamente avançar é a interação entre o local e o global¹⁰.

¹⁰ Discurso do ministro Celso Amorim “Quando penso na ONU e penso nos municípios, lembro de uma frase do Themistocles Cavalcanti, ilustre jurista brasileiro - politicamente nem sempre concordei com suas ideias, mas ilustre jurista - que dizia: ‘O homem não vive na União, o homem vive no município’. Ele poderia dizer que o homem não vive nas Nações Unidas, o homem vive no município, mas é essa interação entre o local e o global que nos faz, verdadeiramente, avançar.” (BRASIL, 2006)

Nessa sociedade moderna, há desafios ao sistema jurídico no sentido de como efetivamente gerenciar os riscos que ela produziu, produz e produzirá. E, nesse “paradigma da sociedade de risco”, Cenci e Kässmayer (2009, p.3) destacam que:

As incertezas permeiam a solução de conflitos ambientais e as respostas concretas quanto ao ‘como’ solucioná-las são escassas, principalmente nas ciências sociais, na epistemologia e na implementação e eficácia dos instrumentos legais previstos.

Nessa empreitada para solucionar as questões ambientais decorrentes do uso do amianto, a governança – tanto local quanto global - pode representar um potencial instrumento, visto que, em questões complexas, tal mecanismo tem se mostrado eficiente, principalmente nos casos em que não se consegue solucionar pelos mecanismos tradicionais.

CONCLUSÕES

Embora tenha sido proibido o uso e comercialização do amianto no Brasil, como exposto ao longo do artigo, existem ainda grandes desafios ambientais a serem enfrentados pela sociedade, no que se refere aos produtos de amianto ainda presentes nos mais diversos espaços, como é o caso das telhas de amianto. Isso porque toda fibra de amianto, em qualquer quantidade e tipo, representa sérios riscos à saúde humana.

Dessa forma, a preocupação com os riscos, que anteriormente eram considerados restritos aos locais de trabalho, tomou extensão muito maior. As pesquisas demonstraram que existem outros tipos de exposição à fibra de amianto além da laboral: a ambiental e doméstica (PEDRA, 2015, p. 16-17).

Diante desse cenário, com grandes desafios ambientais referentes ao amianto, a governança se destaca em vários processos – análise dos riscos, busca de soluções e principalmente tomada de decisões na qual vários atores, com seus conhecimentos e interesses, contribuem em um grave problema de interesse comum. Esses atores buscam construir consensos, ao estabelecer projetos, metas, diretrizes, políticas públicas e até normas, todavia sem haver hierarquia entre eles, mesmo que os Estados participem desse processo.

Essas diretrizes estabelecidas podem ser estabelecidas no âmbito local, regional, nacional ou internacional, pois não há modelo pré-determinado de governança, visto que é flexível, dinâmica, consensual. O caso concreto com suas nuances e objetivos é que determinará o âmbito que a governança abrangerá.

No caso dos rejeitos de amianto e sua disposição final, a governança pode equacionar a ineficácia das normas vigentes, pois são observadas telhas de amianto juntamente com entulhos despejados em locais inapropriados, causando dano ambiental, mesmo havendo legislação proibindo. E ainda podem ser propostas ações, metas, diretrizes consensuais para minimizar o ônus que recai atualmente somente para o consumidor.

A princípio, do mesmo modo que alguns municípios e estados brasileiros saíram na frente, normatizando sobre a proibição do amianto em seus limites territoriais, também podem, agora, ser palco de primeiras iniciativas de governança para essas questões ambientais remanescentes, em ações caracterizadas como paradiplomáticas, com repercussão no âmbito internacional.

Essa articulação internacional é interessante, pois há países da União Europeia que já estão com várias ações em andamento para eliminar todo material à base de amianto do cenário local, e que poderiam compartilhar suas expertises com aqueles que não iniciaram ainda esse processo. Isso é especialmente válido no âmbito municipal e regional, uma vez que esses entes federativos, organizados em redes, podem atuar de forma independente dos Estados.

Quanto à governança global para o banimento mundial do amianto, existem várias organizações não governamentais nacionais e internacionais atuando nesse propósito, como por exemplo, a ABREA - Associação Brasileira dos Expostos ao Amianto, *Association Nationale de Défense des Victimes de l'Amiante* (França), a rede *Ban Asbestos Network*, entre outras.

Mesmo sendo uma necessidade equacionar as questões econômicas com as ambientais para o crescimento sustentável, no caso do amianto por ser extremamente atraente economicamente, já que ainda há países que não o proibiram. E até mesmo no Brasil, apesar de já tendo sido declarado proibido pelo STF em 2017, a questão não está totalmente finalizada, por conta de liminar concedida logo depois dessa decisão. Ademais, há propostas de ministros para se rediscutir a proibição em Minaçu, estado de Goiás.

Assim, é inquestionável a governança como instrumento agregador de vários atores - Estados, empresas, ONGs, entre outros segmentos da sociedade - para articular ações em busca de se concretizar, efetivamente, o objetivo maior que é o direito ao meio ambiente sadio e à saúde.

REFERÊNCIAS

ABREA - Associação Brasileira de expostos ao amianto. **O banimento do amianto representa um marco importante na qualidade de vida**

do trabalhador do Brasil. 2018. Disponível em: < <https://abrea.org.br/not%C3%ADcias/publica%C3%A7%C3%B5es/193-banimento-do-amianto-representa-um-marco-importante-na-qualidade-de-vida-do-trabalhador-no-brasil.html> >. Acesso em: 11 jun. 2019.

BRASIL. Constituição Federal de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 fev. 2019.

BRASIL. Decreto nº 2.350/1997, de 15 de outubro de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.055, de 1º de junho de 1995 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/d2350.htm>. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Palavras do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na abertura do Seminário As Nações Unidas: Paz, Direitos Humanos e Desenvolvimento em um Novo Cenário Internacional, por ocasião do 61º aniversário das Nações Unidas. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7893-palavras-do-min-celso-amorim-na-abertura-do-seminario-as-nacoes-unidas-paz-direitos-humanos-e-desenvolvimento-em-um-novo-cenario-internacional-por-ocasio-do-61-aniversario-das-nacoes-unidas-brasilia-24-10-2006>>. Acesso em 25 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.055, de 1 de junho de 1995. Disciplina a extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte do asbesto/amianto e dos produtos que o contenham, bem como das fibras naturais e artificiais, de qualquer origem, utilizadas para o mesmo fim e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9055.htm>. Acesso em: 22 dez. 2010.

BRASIL, Resolução CONAMA nº 348/2004, de 16 de agosto de 2004. Altera a Resolução CONAMA no 307/02 (altera o inciso IV do art. 3o) de 5 de julho de 2002, incluindo o amianto na classe de resíduos perigosos. Publicada no **DOU n. 158**, de 17 de agosto de 2004, Seção 1, p. 70.

CASTRO, Hermano; GIANNASI, Fernanda; NOVELLO, Cyro. A luta pelo banimento do amianto nas Américas: uma questão de saúde pública. **Ciênc. saúde coletiva**, São Paulo, v. 8, n. 4, p. 903-911, 2003.

CENCI, Daniel Rubens; KÄSSMAYER, Karin. **O Direito Ambiental na Sociedade de Risco e o Conceito de Justiça Ambiental**, 2009. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT11-1015-886-20080510203835.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global. Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

FINKELSTEIN, Laurence S. **What is global governance**. Associação de Estudos Internacionais, Vancouver, 1991. pp. 367-372.

GIANNASI, Fernanda. O amianto no Brasil: Uso controlado ou banimento? In: **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, 22, p.17-24, 1994.

GONÇALVES, Alcindo. Governança Global. In: GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José A. Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.

GONÇALVES, Alcindo. **O Conceito de Governança**. 2005. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2019.

INCA - Instituto Nacional de Câncer. **Amianto**. Disponível em: <www.inca.gov.br/exposicao-no-trabalho-e-no-ambiente/amianto>. Acesso em: 10 jun. 2019.

INTERNATIONAL AGENCY FOR RESEARCH ON CANCER. **Asbestos. Overall evaluations of carcinogenicity: an updating of IARC monographs. volumes 1 to 42, supplement 7**. p.106-116. Lyon: IARC; 1987.

MATIAS, Eduardo Felipe P. **A Humanidade e suas Fronteiras**. Do Estado Soberano à Sociedade Global. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

OMS - Organização Mundial da Saúde. **Amianto Crisótilo**. Genebra. 2017. Disponível em: <<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/143649/9789248564819-por.%20pdf;jsessionid=96%205A0FBAF129AB352B21D3A0CC146AA0?sequence=17>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

PARVIAINEN, T., LEHIKONEN, A., KUIKKA, S. et al. How can stakeholders promote environmental and social responsibility in the shipping industry? **WMU J Marit Affairs**, 2018. Disponível em:

<<https://link.springer.com/article/10.1007/s13437-017-0134-z>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

PEDRA, Francisco. **Mortalidade por mesotelioma no Brasil de 1980 a 2010**. (Tese de Doutorado - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca), Rio de Janeiro, 2015.

PRIETO, Noé Conargo. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini (Org.), **A dimensão subnacional e as relações internacionais**, São Paulo: Editora da PUC/ Editora da Unesp/ Cedec/ Fapesp, 2004.

RIBCZUK, Paula; NASCIMENTO, Arthur Ramos do. **Governança, Governabilidade, Accountability e Gestão Pública: Critérios de conceituação e aferição de requisitos de legitimidade**. *Revista Direito Mackenzie*. V. 9, n. 2, p. 218-237, jun-dez 2015.

SCLIAR, Claudio. **Amianto: Mineral Mágico ou Maldito?** Ecologia Humana e Disputa Político-Econômica. Belo Horizonte: CDI.1998.

SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. **Saúde do Trabalhador no SUS**. Ano 3, n. 7, abril 2007. Disponível em: <www.saude.sp.gov.br/resources/ccd/publicacoes/publicacoes-ccd/manuais-normas-e-documentos-tecnicos/saudepopulacao2_-_saude_do_trabalhador_em_foco_-_amianto_-_2007.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2019.

SLAUGHTER, Anne-Marie. Com internet, ação em rede começa a desbancar diplomacia tradicional. **Folha de São Paulo**. Caderno Ilustríssima. p.6. 31/03/2018. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2018/03/com-internet-acao-em-rede-comeca-a-desbancar-diplomacia-tradicional.shtml>. Acesso em: 11 set. 2019.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **International Programme on Chemical Safety: Asbestos**. s/d. Disponível em: <www.who.int/ipcs/assessment/public_health/asbestos/es/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Preventing disease through healthy environments: Action is needed on chemicals of major public health concern**. 2010. Disponí-

vel em: <https://www.who.int/ipcs/features/10chemicals_en.pdf?ua=1>. Acesso em: 01 jun. 2020.

LA CONSTITUCIÓN DE RESERVAS NATURALES URBANAS: UN ESCENARIO PARA LA INTERACCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.*

JORGE JURADO¹

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo, identificar las interacciones entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, que se presentan con la constitución de Reservas Naturales Urbanas (RNU's), teniendo como eje de las mismas al ODS 11 y analizar las surgidas entre algunas metas de los ODS 13 y 15. Fue aplicado un método de investigación teórico-mixto con características del método deductivo e inductivo, partiendo del entendimiento general del contenido de la Agenda 2030 y del concepto de sostenibilidad urbana, para posteriormente identificar las interacciones a través de una matriz de impacto cruzado, revisando también diferentes ejemplos de RNU's en el mundo. Algunas conclusiones apuntan que las interacciones se presentan entre la totalidad de objetivos y de macro temas del desarrollo sostenible y que las RNU's son una estrategia adecuada para adaptar las ciudades al cambio climático, mitigar sus efectos y proteger los bosques y la biodiversidad.

Palabras clave: Reservas Naturales Urbanas; Objetivos de Desarrollo Sostenible; Sostenibilidad Urbana; Cambio Climático; Biodiversidad.

Resumo: O objetivo do presente artigo é identificar as interações entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, que se apresentam na constituição das Reservas Naturais Urbanas (RNU's), as quais teriam como eixo ao ODS 11, além disso, analisar as que emergem entre algumas metas dos ODS 13 e 15. Foi usado um método de pesquisa teórico-misto com características do método dedutivo e indutivo, partindo do entendimento geral do conteúdo da Agenda 2030 e do conceito de

¹ Magíster en Derecho de los Recursos Naturales de la Universidad Externado de Colombia. Doctorando en Derecho Ambiental Internacional de la UNISANTOS. Becario del Programa "Estudantes-Convênio de Pós-Graduação - PEC-PG, do CNPq - Brasil." E-mail: jorgeluis_jurado@hotmail.com

sustentabilidade urbana, para assim identificar as interações através de uma matriz de impactos cruzados, revisando também alguns exemplos de RNU's no mundo. Algumas conclusões indicam que as interações se apresentam na totalidade de objetivos e de grandes tópicos do desenvolvimento sustentável e que as RNU's são uma estratégia adequada para a adaptação das cidades às mudanças climáticas, mitigar seus efeitos e proteger as florestas e a biodiversidade.

Palavras-chave: Reservas Naturais Urbanas; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; Sustentabilidade Urbana; Mudanças Climáticas; Biodiversidade.

Abstract: This paper objective is identify the interactions between the Sustainable Development Goals (SDGs) of Agenda 2030, which are presented in the establishment of Urban Natural Reserves (RNU's), whit the SDG 11 like its axis and analyze those that emerge between some targets of SDGs 13 and 15. A theoretical-mixed research method with characteristics of the deductive and inductive method was used, based on the general understanding of Agenda 2030 content and the concept of urban sustainability, in order to identify interactions through a matrix of cross-impacts, also reviewing some examples of RNU's in the world. Some conclusions indicate that the interactions are presented in the totality of goals and major topics of sustainable development and that RNU's are an adequate strategy for the adaptation of cities to climate changes, mitigate their effects and protect forests and biodiversity.

Key words: Urban Nature Reserves; Sustainable Development Goals; Urban Sustainability; Climate Change; Biodiversity.

INTRODUCCIÓN.

Las ciudades y sus dinámicas se han tornado en un elemento protagónico a la hora de abordar el estudio de los temas ambientales y de desarrollo, y no es por menos, ya que las mismas han presentado una expansión continua de sus perímetros urbanos y un vertiginoso aumento de sus poblaciones, tanto así, que de acuerdo con la Nueva Agenda Urbana (NAU), producto de la Conferencia Hábitat III, para el año 2050 se espera que la población urbana mundial sea prácticamente duplicada (ONU, 2016 p. 3).

De esta forma, dichos conglomerados urbanos han sido identificados como los responsables de causar grandes presiones al medio ambiente global, ya que su desarrollo además de implicar una alta demanda de energía y recursos naturales, a su vez es el causante, entre otras cosas, de un aumento en la producción de residuos, contaminación de fuentes hídricas y emisión

de grandes cantidades de gases de efecto invernadero (GEI), especialmente dióxido de carbono (CO_2), siendo esta última una de las causas de fenómenos como el cambio climático, cuyas consecuencias se ha identificado los afectarán de manera importante.

Ahora bien, la aceleración del proceso de urbanización en el mundo, no solo preocupa desde el punto de vista ambiental, debe indicarse que el mismo tiene implicaciones directas en la forma de vida de las personas, las cuales muchas veces no cuentan con las condiciones apropiadas para vivir dignamente, lo cual puede observarse en la precariedad de sus viviendas, la falta de acceso a servicios públicos domiciliarios básicos, el desempleo, la pobreza, las dificultades para acceder al sistema educativo, así como para gozar de una buena atención en materia de salud.

Por las anteriores razones y fruto de las discusiones globales adelantadas por diferentes actores internacionales, entiéndase Estados, organizaciones internacionales, gobiernos locales y regionales, organizaciones no gubernamentales (ONG's), sociedad civil, académicos, científicos, entre otros más, se han ideado diversas agendas de desarrollo, dentro de las cuales se puede destacar la reciente Agenda 2030 que establece los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en sustitución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuyo contenido aborda entre otras cosas, la sostenibilidad del fenómeno urbano al dedicar su ODS 11 a las ciudades y asentamientos humanos.

Estas agendas globales y especialmente la antes mencionada, pueden ser entendidas como planes de acción a largo plazo a través de los cuales se pretenden alcanzar niveles de desarrollo adecuados para la gran mayoría de personas, sociedades y naciones, proceso que a su vez debe ser identificado como sostenible, es decir, buscan a través del establecimiento de objetivos y metas de cumplimiento voluntario, que los procesos de desarrollo consigan articular en debida forma los aspectos económico, social y ambiental, teniendo como centro de las preocupaciones al hombre y garantizando las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

Una particularidad de la Agenda 2030, es que si bien los Estados-nación son quienes deben velar y garantizar el cumplimiento de su contenido en el escenario internacional, los buenos resultados dependerán de su efectiva aplicación y materialización desde las formas de administración local y regional, lo cual es entendido como una estrategia "*Bottom-up*", que difiere de los tradicionales esquemas "*Top-down*", en donde los Estados-nación son identificados como los mayores y casi únicos responsable por el cumplimiento de los diversos objetivos ambientales y de desarrollo, este cambio de visión

debido en parte a la ineficacia que estos últimos sistemas representaron a la hora de alcanzar los mismos.

En este sentido, son múltiples las actividades que se han emprendido por parte de los diferentes gobiernos y en diferentes niveles para alcanzar algunas de las metas establecidas por la Agenda 2030, sin embargo, resulta común que la forma de realizar su planeación, generalmente parta de una visión y entendimiento aislado de cada uno de los ODS de la misma, es decir, se identifican cuáles son los beneficios que representaría la ejecución de determinado emprendimiento, obra, proyecto o política pública, únicamente respecto a uno de los ODS y de esta forma son calculados igualmente sus impactos y reportes de cumplimiento.

El anterior esquema de análisis se considera resulta insuficiente, ya que no se detiene a reparar que los ODS cuentan con un nivel de interdependencia tal, que pueden existir diversas interacciones entre estos en un mismo proyecto, así como entre varios de los macro temas del desarrollo sostenible², también conocidas como interacciones intersectoriales.

Por esta razón y con el propósito de profundizar temas sobre el medio ambiente urbano y la sostenibilidad de las ciudades, el objeto de estudio del presente trabajo son las reservas naturales urbanas (RNU's), las cuales, de forma general son entendidas como ecosistemas localizados en los perímetros urbanos de las ciudades, que prestan ciertas funciones y servicios ambientales a las mismas y que por tal motivo son objeto de especial protección bajo esquemas regulatorios de manejo y gestión.

Aunado a lo anterior, la presente investigación tiene como objetivo, identificar de forma general las diferentes interacciones entre ODS que un proceso de establecimiento de RNU's puede significar en el marco del desarrollo sostenible y a su vez, analizar especialmente algunas de las interacciones surgidas en materia ambiental, para lo cual se hará énfasis especial en algunas metas de los ODS 13 y 15, por cuanto la constitución de dichas reservas además de poder ser considerada como una verdadera herramienta de planeación de las ciudades y sus perímetros urbanos, puede ser vista como un instrumento efectivo de protección de biodiversidad y mitigación y adaptación al cambio climático.

Así las cosas, para el desarrollo del presente estudio, fue utilizado un método de investigación teórico-mixto que toma características tanto del método deductivo como del inductivo, ya que si bien se partió del entendimiento general del contenido de la Agenda 2030 y de conceptos como la sostenibilidad urbana, para posteriormente identificar las diferentes interacciones

² Se entienden por macro temas del desarrollo sostenible, el ambiental, el económico y el social.

entre ODS que se presentan con la constitución de una reserva natural urbana (RNU), de igual forma fue necesario revisar diferentes ejemplos de RNU's creadas en algunas ciudades del mundo, para de esta forma también conseguir observar dichas interacciones.

Conforme con lo anterior, fue necesario igualmente, hacer uso de la técnica de investigación documental, por medio de la cual se recurrió a diversas producciones doctrinarias y científicas tanto nacionales como extranjeras, a informaciones contenidas en diversos sitios web especializados en la materia y a instrumentos internacionales propiamente dichos.

Así, el trabajo está dividido en 3 diferentes ítems, el primero dedicado a estudiar la temática de la sostenibilidad urbana, contenido propio del ODS 11 y por tal motivo identificándolo como eje de las diferentes interacciones que representa la constitución de una RNU, para lo cual se procederá a establecer las mismas a partir de una matriz de impacto cruzado.

Los numerales restantes, reservados para analizar dos de las diferentes interacciones encontradas desde el sector ambiental, siendo así objeto de especial estudio algunas metas de los ODS 13 y 15, para finalmente elaborar y exponer algunas conclusiones obtenidas a lo largo de la investigación.

1. ODS 11 COMO EJE DE LAS INTERACCIONES: SOSTENIBILIDAD URBANA.

Al estar las RNU's localizadas en los perímetros urbanos de las ciudades, los procesos para su constitución adelantados por las administraciones locales e inclusive por los gobiernos regionales y nacionales³, en aquellos casos en donde las mismas se ubican igualmente en perímetros periurbanos (TRZYNA, 2017 p. 4), o en los que en razón de la extensión e importancia del ecosistema, su localización se encuentra fuera de la jurisdicción de las ciudades, pueden ser reconocidos como un aporte ideal para alcanzar lo que comúnmente se conoce como sostenibilidad urbana.

Este último atributo, como ya fue mencionado, es una de las características que se pretende sean alcanzadas por las ciudades a través del ODS 11 de la Agenda 2030, a la cual deben unirse algunas otras que dichas poblaciones se espera puedan adquirir, como son el hecho de ser inclusivas, seguras y resilientes, sin embargo, más allá de tratarse de elementos individuales e interdependientes, tal como podrá observarse más adelante, las mismas podrían

³ La declaración y constitución de una RNU, en principio se considera es responsabilidad del gobierno local de la ciudad donde la misma se va a encontrar ubicada, sin embargo, dicha norma general podría variar en razón de aspectos como la extensión e importancia de los ecosistemas a proteger, casos en los cuales, el proceso para la configuración de las mismas puede ser del resorte de gobiernos regionales o nacionales o inclusive de manera conjunta entre los diferentes niveles de gobierno y algunas autoridades ambientales especiales, lo cual dependerá de la configuración legal de cada país.

ser entendidas de manera conjunta como estructurantes de la sostenibilidad de las ciudades.

De esta forma, si bien resulta bastante difícil encontrar una única definición de sostenibilidad urbana, lo cierto es que existe un consenso en el sentido de hallar el origen de dicho concepto en el tradicional principio del desarrollo sostenible, por lo que algunos autores afirman, que a partir de este último fue posible consolidar el concepto de ciudad sostenible (Caneppa, 2007, p. 50).

Lo anterior cobra sentido, si se revisa el origen del citado principio, ya que en el Informe Nuestro Futuro Común de 1987, además de estructurarse y definirse el mismo por primera vez⁴, puede evidenciarse que una de sus preocupaciones estaba relacionada con la temática urbana, poniendo en discusión aspectos que aún hoy gozan de plena vigencia, como son la pobreza urbana, las limitadas oportunidades laborales para los ciudadanos, las condiciones precarias de vivienda de algunas personas, el crecimiento de las ciudades y la ampliación de la frontera urbana y por su puesto la contaminación de las urbes y la demanda de energía de las mismas (ONU, 1987 p. 266-286).

Los anteriores planteamientos, fueron posteriormente reafirmados por la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, también conocida como RIO 92, en donde se establece que el desarrollo debería ejercerse de tal forma que “*responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras*” (ONU, 1992).

Al respecto, López (2004 p. 10) plantea que si bien RIO 92 no aplica explícitamente el desarrollo sostenible a la urbanización, si da una primera idea de su noción, permitiendo identificar al menos tres elementos importantes, conforme los cuales el mismo: a) está inscrito en un entorno físico, siendo este el del hábitat en todas las escalas; b) está inscrito en el tiempo y por lo tanto debe permanecer; c) debe inaugurar una nueva era de prosperidad sostenible y en tal sentido ser transmisible y patrimonial (GOSSÉ, 1999 apud LÓPEZ, 2004 p. 10).

Ahora bien, puede afirmarse que el desarrollo del principio y especialmente en materia urbana, ha sido realizado a través de diferentes instrumentos internacionales, como la Agenda 21, la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos de 1996 (Hábitat II) y más recientemente por la Agenda 2030 y por la NAU (Hábitat III), los cuales pueden ser entendidos

⁴ Conforme con el citado informe, un desarrollo sostenible o duradero además de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras, está enmarcado por unas limitaciones no absolutas fijadas por los recursos del medio ambiente, el estado actual de la tecnología y de la organización social y por la capacidad de la biosfera para asimilar los efectos de las actividades humanas (ONU, 1987 p. 23).

como documentos de carácter programático y a su vez como herramientas de planificación en diferentes sectores, incluyendo el urbano.

De igual forma, los citados instrumentos tienen como común denominador, destacar el papel de las ciudades y las autoridades locales en la implementación de los diferentes compromisos (LÓPEZ, 2004 p. 10) y en el caso de la Agenda 2030, puede observarse que se pretende fomentar la cohesión de las mismas, la seguridad, estimular la innovación y el empleo, así como mejorar su gestión ambiental y reducir los impactos que estas tienen para el sistema climático global (ONU, 2015 p. 12).

Con todo lo anterior, algunos autores han elaborado algunas definiciones sobre sostenibilidad urbana, Terraza, Rubio y Vera (2016 p. 154) sostienen en tal sentido:

Entendemos a la ciudad sostenible como aquella que presenta un límite urbano definido, no contiene transiciones difusas hacia lo rural, presenta una estructura y trama urbana de cierta compacidad, está cohesionada socialmente, genera espacios de sociabilidad, presenta una buena dotación de áreas verdes y espacio público, es resiliente frente a los desastres naturales, crea un territorio con cercanía a los servicios, propicia el encuentro de actividades y permite el desarrollo de la vida en comunidad.

Por su parte, López (2004 p. 14) plantea lo siguiente:

El concepto de sustentabilidad urbana se concibe como un concepto sistémico, a partir del cual se origina un concepto alternativo de ciudad, en el cual un asentamiento tiene la capacidad de proporcionar en forma duradera y eficiente la energía y los recursos para cumplir con los objetivos que en el subsistema social (bienestar social), espacio físico urbano (calidad físico espacial), económico (productividad) y ecológico (preservación ecológica), requerirán las generaciones presentes y futuras que habitarán la ciudad.

Así, puede evidenciarse que la sostenibilidad urbana depende de diversos requisitos y medidas, razón por la cual cualquier política, proyecto, obra o proceso pensado en la transformación de las ciudades en lugares sostenibles, debe estar encaminado a la atención total o parcial de una o varias problemáticas urbanas y así conseguir responder debidamente a los pilares que

la sostenibilidad abarca, como son el social, el ambiental, el político, el cultural, el económicos y físico (LEITE, 2012 p. 135).

En todo caso, la Agenda 2030, compuesta por 17 objetivos y 169 metas, reconoce explícitamente que su contenido está integrado y es indivisible (ONU, 2015 p. 12), es decir, debe ser entendido como un programa articulado en sus diferentes pretensiones, de ahí que se plantee que un proyecto para alcanzar su materialización, como es el caso de la constitución de RNU's, presente un sinnúmero de interacciones entre los ODS de la misma, las cuales se generan o estructuran a partir de un eje articulador, que dependerá de la mayor influencia que tenga determinado objetivo.

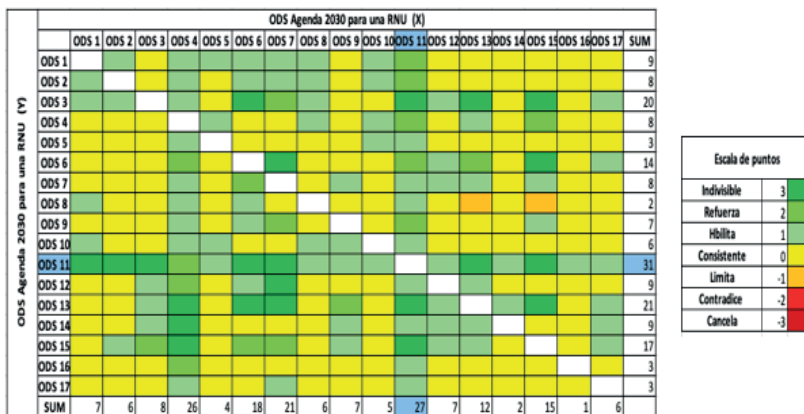
Lo anterior se debe, a lo que autores como Weitz et al (2017 p. 532) denominan propiedad sistémica del conjunto de ODS que componen la Agenda 2030, de acuerdo con la cual, la forma de alcanzar determinado objetivo genera unos efectos ondulantes al influir en otros más, siendo esta una de las brechas críticas de estudio a la hora de implementar la citada Agenda.

Un ejemplo de lo anterior se encuentra en el ODS 11, el cual al abarcar metas tan diversas, muchas veces pareciera que las mismas pertenecieran al contenido propio de otros objetivos, lo cual es entendible en razón de la amplitud misma del concepto de sostenibilidad urbana ya revisado.

Muestra de lo anterior, es que el citado el ODS hace referencia a aspectos urbanos como la vivienda, servicios básicos, sistemas de transporte sostenibles, planeación y gestión participativa de las ciudades, protección del patrimonio cultural y natural, mitigación del riesgo de catástrofes, disminución de pobreza y vulnerabilidad, espacios públicos accesibles, relaciones positivas con el entorno de las ciudades, eficiencia en el uso y aprovechamiento de recursos, calidad del aire, gestión de residuos y mitigación y adaptación al cambio climático, entre otros más (ONU, 2015 p. 30-31).

Por esta razón, en el caso particular de las RNU's se observa que el ODS 11, en razón de su amplitud conceptual y de contenido, es el más apropiado para servir como eje de las interacciones, ya que es claro que la sostenibilidad urbana supera el aspecto meramente ambiental, considerándose en tal sentido que cualquier tipo de objetivo o meta que sea alcanzada con un proceso de esta índole, deberá pasar a través del tamiz de dicho ODS, aspecto que puede ser verificado en la siguiente matriz de impacto cruzado.

Figura 1: Matriz de impacto cruzado de ODS en la constitución de una RNU. Elaboración propia con base en el estudio de Weitz et al (2017).



La anterior matriz, fue elaborada a partir de la metodología de puntuación de interacciones desarrollada por Weitz et al (2017), pero tomando como base los ODS en su forma general, ya que se pretendía únicamente identificar la dinámica de interacción de primer orden y el eje sinérgico de las mismas (LOBOS, MARTIN y PURKEY, 2019 p. 6-8).

En este sentido, cada puntaje fue asignando de acuerdo con información previamente conocida, de acuerdo con la cual se procedió a responder la siguiente pregunta: “Si con la constitución de una RNU se avanza en el ODS X ¿Cómo influye en el progreso del ODS Y?”⁵.

De esta forma, es posible observar que el ODS 11 es el que mayor puntuación alcanzaría, con lo cual se deduce sería el que mayor influencia tendría frente a los demás objetivos, de igual forma los ODS 4, 6 y 7 presentan un grado alto de interacciones, las cuales en todo caso dependerán de que la RNU sea propicia para desarrollar actividades educativas, proteger fuentes hídricas y adicionalmente para establecer proyectos de generación de energía sostenible.

Por su parte los ODS 13 y 15, pese a haber obtenido puntuaciones negativas en algunos casos, de igual forma presentan un número considerable de interacciones y alta puntuación, esta última pueden deberse al grado de indivisibilidad que reflejan con algunos otros objetivos, aspecto que permi-

⁵ Pregunta tomada de Lobos, Martin y Purkey (2019 p. 4) y debidamente adaptada al objeto de estudio del presente artículo.

te percibir la importancia de hacer este tipo de análisis integrales, ya que la toma de decisiones en determinado emprendimiento o proyecto puede resultar mucho más objetiva.

En este punto, es importante mencionar que, si bien no se hallaron interacciones contradictorias o de cancelación entre los objetivos, un análisis similar a partir de las metas de cada objetivo podría arrojar resultados diferentes, por cuanto las mismas resultan ser mucho más específicas.

2. ANÁLISIS DE INTERACCIONES ENTRE EL ODS 11 Y EL ODS 13.

De acuerdo con la matriz de impacto cruzado estudiada en el anterior ítem, el progreso en el cumplimiento de algunas de las metas del ODS 11 en el marco de un proceso de constitución de una RNU, impacta indivisiblemente en algunas otras fijadas en el ODS 13, motivo por el cual se considera importante profundizar sobre el particular.

En este sentido, establecer una RNU atendería de forma directa, entre otras, las siguientes metas del ODS 11: a) 11.4, de acuerdo con la cual se deben fortalecer los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio natural y cultura⁶; b) 11.6, sobre reducción del impacto ambiental negativo de las ciudades, especialmente en temas de calidad de aire; c) 11.7, referente a acceso a espacios públicos verdes y d) 11.b, en cuanto a la adopción de planes integrales para la mitigación y adaptación al cambio climático y la resiliencia a desastres (ONU, 2015 p. 30).

Ahora, al revisar el contenido del ODS 13, se encuentra que la constitución de RNU's de igual forma respondería a las siguientes metas de este: a) 13.1, en razón del refuerzo en la resiliencia y adaptación a los riesgos que implican las mudanzas climáticas; b) 13.2, al tratarse de una medida frente al cambio climático y c) 13.3, ya que permitiría mejorar aspectos educativos sobre el cambio climático y alerta temprana del cambio climático (ONU, 2015 p. 32).

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, si bien el cambio climático es una problemática de escala global, los impactos generados por dicho fenómeno serán principalmente locales, a largo plazo y repartidos de forma diferente en todo el mundo, razón por la cual las ciudades precisan establecer alternativas que les permitan conseguir por una parte la adaptación a las mismas, en el caso de aquellos impactos virtualmente ciertos y adicionalmente

⁶ La vocación de protección del patrimonio cultural es aplicable a algunas a RNU específicas y no a la generalidad de estas.

mitigar dicho fenómeno con el fin de reducir de alguna forma la magnitud de los efectos (TERRAZA, RUBIO y VERA, 2016 p. 154).

Lo anterior se ha tornado una verdadera prioridad para los gobiernos locales del mundo, tanto así, que la transnacionalización de las acciones de adaptación y mitigación al cambio climático es hoy una realidad en el nivel local, siendo muestra de lo anterior, la conformación en la última década de redes municipales transnacionales, encargadas de desarrollar e implementar programas de adaptación y resiliencia urbana (SETZER et al, 2020 p. 5).

Ahora bien, en cuando a la adaptación, se tiene que los árboles urbanos protegidos y conservados por una RNU pueden contribuir al manejo y regulación de aguas lluvias en las ciudades, cuyo ciclo se ha determinado se está viendo afectado cada vez más por el cambio climático (FEE, MAYR y WANG, 2019 p. 12).

En temas de escorrentía de aguas pluviales, la presencia de árboles puede llegar a disminuirla considerablemente, lo cual significa un alivio para aquellos lugares que cuentan con sistemas de alcantarillado mixtos, evitando su posible colapso, adicionalmente, la calidad de estos flujos de agua puede verse mejorada, debido a la retención de agentes contaminantes en el suelo y plantas (BORELLI, CONIGLIARO y PINEDA, 2018 p. 6).

Un buen ejemplo de lo anterior, resulta ser el *Parque Nacional Sanjay Gandhi*⁷ situado en el perímetro periurbano de la ciudad de Mumbai en India, cuya existencia permitió en el año 2005, disminuir los impactos negativos sufridos el haber estado expuesta a graves inundaciones consecuencia de fuertes tempestades (TRZYNA, 2017 p. 26), con lo cual se evidencia que este tipo de estrategias significan un aporte mayúsculo en temas de adaptación, ya que es previsible que dichos acontecimientos puedan empeorar con el paso del tiempo y la intensificación de los efectos del cambio climático.

Debe mencionarse igualmente, que los anteriores servicios se verían aun reforzados si las RNU's son localizadas en los humedales urbanos, ecosistemas propicios para su constitución, siendo ejemplos de lo anterior, el caso del complejo de humedales de Bogotá (JURADO, 2019 p. 57) y el *Hong Kong Wetland Park*, área protegida que cuenta con una reserva de humedales urbanos de 60 hectáreas y que a diferencia del anterior caso, corresponde a una recreación de hábitat natural (TRZYNA, 2017 p. 21), hecho que en forma alguna minimiza la importancia de sus servicios ecológicos.

De otra parte, la mitigación de los efectos de las islas de calor en las ciudades es otro servicio ambiental prestado por las RNU's, razón adicional

⁷ La denominación de las RNU o áreas protegidas urbanas puede variar conforme a las clasificaciones propias de cada país, siendo posible inclusive su constitución a partir de cualquiera de los tipos de área protegida fijados por la UICN (TRZYNA, 2017 p. 5).

para que autores como Trzyna (2017 p. 7), planteen que este tipo de formas o mecanismos de conservación, refuerzan la resiliencia de las ciudades frente al cambio climático, ya que otro de los efectos de este, es el evidente aumento de las temperaturas globales (FEE, MAYR y WANG, 2019 p. 12).

En cuanto a mitigación, es claro que el principal aporte de las RNU's se encuentra en el almacenamiento y captación de CO₂ atmosférico por parte de los árboles que hacen parte de las mismas (TRZYNA, 2017 p. 7), sin embargo, algunos autores evidencian que al dar sombra y reducir la velocidad del viento, indirectamente disminuirán las emisiones de carbono, ya que se presentaría una reducción en la necesidad de uso de aires acondicionados y calefacciones (Nowak et al., 2013 apud BORELLI, CONIGLIARO y PINEDA, 2018 p. 6).

Ahora bien, dado que uno de los beneficios de las RNU's se encuentra relacionado con la posibilidad de adelantar actividades educativas e investigativas (TRZYNA, 2017 p. 7), sería importante que las mismas estuvieran encaminadas, en parte, al estudio de la relación entre protección de ecosistemas a través de las reservas y los sistemas climáticos urbanos y globales, con lo cual se darían pasos importantes en el cumplimiento de algunas de las metas tanto de los dos objetivos actualmente analizados, como de algunos otros.

Con todo lo anterior, es tan clara la estrecha relación existente entre los temas del cambio climático y las ciudades, que puede manifestarse que las interacciones encontradas no resultan para nada extrañas, por el contrario, confirman el papel de conector que desempeña la Agenda 2030 entre el **régimen internacional del cambio climático**, cuyo foro de discusión propio es la UNFCCC⁸ y el sistema de gobernanza global en la planeación de las ciudades (GONÇALVES y JURADO, 2020 p. 814).

3. ANÁLISIS DE INTERACCIONES ENTRE EL ODS 11 Y EL ODS 15.

Una de las preocupaciones globales más recurrentes, está relacionada con la protección de los ecosistemas y por supuesto con la acelerada pérdida de especies de flora y fauna en el mundo, aspecto en el cual se centra el ODS 15, el cual interactúa igualmente de forma indivisible con el ODS 11, tal como se evidenció en la matriz de impacto cruzado.

La anterior situación se encuentra sustentada e impulsada por la creciente presión que las dinámicas urbanas y la expansión de las ciudades ejercen sobre los recursos naturales, la conectividad paisajística y la biodiversidad.

⁸ Siga de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático por su nombre en Inglés.

sidad (CORTÉS, 2017 p. 127) y si bien esto ha sido objeto de continuas discusiones, actualmente se observa un mayor interés, quizás debido a las alteraciones que el cambio climático ha traído consigo en las condiciones de vida de muchas especies, las cuales son tan rápidas que les imposibilita lograr una adecuada adaptación (RODRÍGUEZ et al, 2015 p. 32), siendo esta situación muchas veces, una condena para su extinción (REI y CUNHA, 2015 p.18).

De esta forma y en razón al análisis de interacciones actualmente desarrollado, se tiene que, al adelantarse el proceso de constitución de una RNU, el ODS 15 igualmente se vería impactado positivamente en varias de sus metas, especialmente en las siguientes: a) 15.1, por considerarse como alternativa ambiental que permiten la conservación, recuperación y uso sostenible de los ecosistemas terrestres y de agua dulce interiores; b) 15. 2, por cuanto pueden ser vistas como una forma de gestión sostenible de los bosques; c) 15.4, dado que pueden constituirse para conservar los ecosistemas de montaña y d) 15.5, debido a su servicio ambiental de conservación de especies de flora y fauna.

Al respecto, la Corporación Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ), destaca que las áreas de conservación municipal son en efecto una oportunidad para la conservación de la biodiversidad y resalta además como en países como Brasil, las mismas han aumentado de forma considerable en razón a la mayor participación social en el ordenamiento territorial y a la alta demanda por espacios naturales en las ciudades (GIZ, 2010 p. 30-38).

Justamente uno de los ejemplos más representativos al hablar de RNU's, protección de ecosistemas urbanos y biodiversidad se encuentra en la ciudad de Rio de Janeiro, en cuyo perímetro urbano está localizado el *Parque Nacional da Tijuca* con cerca de 4.000 hectáreas, dentro de las cuales se hayan sistemas montañosos y bosque de "Mata Atlântica", siendo una de sus principales características, el hecho de haber respondido a un proyecto de restauración de los ecosistemas y recuperación de especies de fauna, habiéndose reintroducido al menos siete especies de mamíferos y veinticinco especies de aves incluido el tucán (TRZYNA, 2017 p. 17).

Por otro lado, dentro de los casos de RNU's establecidas de manera especial para proteger sistemas montañosos, se encuentran de una parte, el *Parque Nacional de Yangmingshan* situado en Taipéi, Taiwán, que cuenta con alrededor de 11.500 hectáreas, vegetación de pradera, bosques de bambú y bosques subtropicales de hoja ancha, siendo destacado su grupo de voluntarios que trabajan como guías, desarrollando funciones administrativas y en actividades de monitoreo, protección y manutención de los ecosistemas (TRZYNA, 2017 p. 12).

El otro caso, se encuentra en Bogotá con la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, que abarca aproximadamente 13.142 hectáreas destinadas a la protección de la vegetación que la compone, la regulación de la cantidad y calidad de varios nacimientos de agua y la conservación de diversidad de especies de flora y fauna que en la misma hacen presencia (CAR, 2016), razones por las cuales se trata de un área de protección estricta, que ha implicado inclusive la ejecución de procedimientos sancionatorios ambientales que han llevado a la demolición de algunas mansiones o casas de lujo construidas infringiendo la normatividad ambiental⁹.

Un último ejemplo de RNU que permite evidenciar la interacción del ODS 11 y el ODS 15, es el *Parque Nacional de Bukhansan*, localizado en las inmediaciones de la ciudad de Seúl, Corea del Sur, conformado por 8.000 hectáreas de bosque templado y picos de granito, sirviendo de hábitat de alrededor de 1.300 especies de flora y fauna y protegiendo a su vez algunos templos budistas y antiguas fortalezas (TRZYNA, 2017 p. 32), este último servicio que se vincula de forma directa con la meta 11.4 del ODS 11, en el aspecto de protección del patrimonio cultural.

Con las interacciones anteriormente analizadas, es claro que la protección de la biodiversidad y los ecosistemas terrestres, pese a tener como espacio de discusión independiente al Convenio de Biodiversidad Biológica, igualmente encuentran en la Agenda 2030 un espacio para vincularse con las dinámicas de planeación, gestión, manejo y desarrollo urbano, aspecto que supera de alguna forma las visiones que ubican a las estrategias de conservación en lugares alejados de las ciudades o en perímetros rurales.

Adicionalmente, puede observarse que la interacción actualmente estudiada no solo se vincula con el ODS 11, sino que también encuentra una estrecha relación con el ODS 13 analizado en el anterior ítem, ya que al ejercer el cambio climático presiones negativas sobre las especies de flora y fauna, podría válidamente indicarse que la constitución de una RNU además de ser una estrategia para la protección de los ecosistemas y las especies que en ellos habitan, es una alternativa de adaptación de las ciudades al cambio climático, pues desacelera la alteración de los hábitats de las especies y así garantiza su respectiva adecuación y supervivencia.

⁹ Cf. SEMANA SOSTENIBLE. Ordenan demolición de otra mansión ilegal en los cerros orientales de Bogotá. Disponible en: <<https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/ordenan-demolicion-de-otra-mansion-ilegal-en-los-cerros-orientales-de-bogota/48451>> Acceso en. 12 jun. 2020.

CONCLUSIONES.

Tal como pudo observarse, la Agenda 2030 es un documento programático y de aplicación a largo plazo que tiene como característica su integridad a la hora de fijar los diferentes ODS y metas de cada uno de estos, motivo por el cual, el progreso en el cumplimiento de los propósitos fijados en cada objetivo tiene un impacto o relación con los establecidos en los demás, las cuales son conocidas como interacciones.

Dichas interacciones, además de presentarse entre los ODS y sus metas, pueden moverse igualmente entre los diferentes grandes temas del desarrollo sostenible (económico, social y ambiental), con lo cual se podría afirmar que los ODS, si bien responden prioritariamente a alguno de estos macro temas, al final terminan alcanzando otros más e inclusive la totalidad de estos, una muestra del carácter compacto del contenido de la Agenda.

En este sentido resulta indispensable que, en el análisis de los diferentes proyectos, obras, actividades, políticas y estrategias pensadas en el desarrollo de la citada Agenda, sean revisadas dichas interacciones, ya que de esta forma se superarían algunos inconvenientes o obstáculos surgidos a la hora de materializar el contenido de este plan de acción global y de igual forma se mejorarían algunos indicadores a la hora de reportar los resultados obtenidos por cada gobierno en sus diferentes niveles.

Sobre este último aspecto y dado que el éxito de la Agenda 2030 se considera depende en gran parte de su aplicación en los territorios, por parte de los gobiernos locales y regionales, las ciudades juegan un papel primordial en este proceso de implantación, ya que si bien se han identificado como las causantes de gran parte de los impactos ambientales en el mundo, hoy en día son consideradas como agentes importantes a la hora de adelantar las diferentes soluciones del desarrollo sostenible, debido a que tienen a la mano el manejo y planeación del territorio y se encuentran más cercanas a las poblaciones.

En este marco, las RNU's estudiadas son una alternativa apropiada para que las ciudades consigan alcanzar varias metas fijadas en los ODS, pues tal como fue analizado, su constitución está regida por las ya mencionadas interacciones, las cuales tienen como eje central al ODS 11 relativo a la sostenibilidad urbana, en razón a la amplitud de dicho concepto, que tal como fue visto supera el ámbito ambiental, pues abarca aspectos tan diversos como la vivienda, el empleo, la educación, la contaminación ambiental, los sistemas de salud, los servicios públicos, la protección de ecosistemas y la adaptación y mitigación del cambio climático, entre otros más.

De esta forma, profundizando en las interacciones surgidas con el ODS 13 y 15, pudo observarse como un proceso de constitución de una

RNU, tiene efectos tanto en aspectos de adaptación al cambio climático, como es el caso del servicio ambiental se regulación de aguas lluvias y sistemas hídricos urbanos, como también en los de mitigación del citado fenómeno, por cuanto la protección y conservación de los bosques urbanos permite una mayor captación y disminución de CO₂, siendo este uno de los principales GEI generados en las áreas urbanas.

Ahora, la estrategia de creación de RNU's también significa el cumplimiento de varias metas del ODS 15, pues su establecimiento responde de forma directa a las mismas al proteger de manera cierta los ecosistemas terrestres urbanos y la biodiversidad que habita en los mismos, este último aspecto en el cual pudo evidenciarse una triple interacción, ya que las especies de flora y fauna del mundo y sus hábitats se encuentran fuertemente presionadas por el cambio climático.

REFERENCIAS.

BORELLI, S.; CONIGLIARO, M; PINEDA, F. **Los bosques urbanos en el contexto global**. UNASYLVA: Revista Internacional sobre Bosques y Actividades e Industrias Forestales – FAO: Bosques y Ciudades Sostenible. v. 69, n. 1, pp. 3-10, 2018. Disponible en: <<http://www.fao.org/3/i8707es/I8707ES.pdf>> Acceso en: 10 jun. 2020

CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis: O município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: RCS Editora Ltda., 2007.

CAR - CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA. **Modificación al Plan de Manejo Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá**. Disponible en: <<https://www.car.gov.co/uploads/files/5ac7da95cbf3a.pdf>> Acceso en: 12 jun. 2020.

CORTÉS, Lorena Andrea. **Aproximación al Paisaje de los Humedales Urbanos de Bogotá dentro de la Estructura Ecológica Principal de la Ciudad**. Revista Colombiana de Geografía. [En línea], Bogotá, n. 27 v.1 pp. 118-130, 2017. Disponible en: <<http://www.scielo.org.co/pdf/rcdg/v27n1/0121-215X-rcdg-27-01-00118.pdf>> Acceso en: 11 jun. 2020.

FEE, Liam; MAYR, Marcus y WANG, Yali. **Addressing Urban and Human Settlement Issues in National Adaptation Plans: A Supplement to the UNFCCC Technical Guidelines on the National Adaptation Plan Process**. Nairobi: ONU Habitat, 2019.

GIZ. **Áreas de conservación municipal: una oportunidad para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo local**. Reflexiones y

experiencias desde América Latina. Brasília, DF: GIZ, 2010. Disponible en: <<https://www.bivica.org/files/conservacion-municipal.pdf>> Acceso en: 11 jun. 2020.

GONÇALVES, Alcindo; JURADO, Jorge. **A governança global no planejamento das cidades e sua relação com o regime internacional das mudanças climáticas.** Revista de Direito da Cidade. v. 12, n. 1, pp. 806-829, 2020. Disponible en: <<https://doi.org/10.12957/rdc.2020.40486>> Acceso en: 10 jun. 2020.

JURADO, Jorge. **As Zonas Úmidas Urbanas como Opção para a Criação de Reservas Naturais Urbanas.** Memórias del XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI Belém – PA: Direito ambiental e socioambientalismo II. Florianópolis: CONPEDI, 2019. Disponible en: <<http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/048p2018/5junxlk3>> Acceso en: 11 jun. 2020

LEITE, Carlos. **Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes: Desenvolvimento sustentável num planeta urbano.** Porto Alegre: Bookman, 2012.

LOBOS, Ivonne; MARTIN, Piedad; PURKEY, David. **Análisis de interacciones de los ODS: Propuesta de metodología para Colombia.** Stockholm Environment Institute y ONU, 2019. Disponible en: <<https://www.sei.org/wp-content/uploads/2018/10/metodolog%C3%ADa-completa-taller-interacciones-ods-bogor%C3%A1-7-8-marzo.pdf>> Acceso en: 08 jun. 2020.

LÓPEZ, Oswaldo. **La sustentabilidad urbana.** Revista Bitácora Urbano Territorial. v. 1, n. 8, pp. 8-14, 2004 Disponible en: <<https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18750>> Acceso en: 06 jun. 2020.

ONU. **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.** 1992. Disponible en: <<https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>> Acceso en: 06 jun. 2020.

_____. **Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.** 1987. Disponible en: <http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf> Acceso en: 06 jun. 2020.

_____. **Nova Agenda Urbana: Declaração de Quito sobre cidades e aglomerados urbanos sustentáveis para todos.** Quito, 2016. Dispo-

nible en: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>> Acceso en: 26 may. 2020.

_____. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Nueva York, 2015. Disponible en: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>> Acceso en: 07 jun. 2020.

REI, Fernando; CUNHA, Kamyla. **O Brasil e o Regime Internacional de Mudanças Climáticas.** En: GRANZIERA, Maria; REI, Fernando (Org.). *O Futuro do Regime Internacional das mudanças Climáticas.* Santos: Editalivros, 2015.

RODRÍGUEZ et al. **Cambio climático: lo que está en juego.** Bogotá: Universidad de los Andes; Friedrich Ebert Stiftung; WWF; FNA, 2015. Disponible en: <<https://wwf.panda.org/es/?256048/Libro-Cambio-climtico-lo-que-est-en-juego>> Acceso en: 11 jun. 2020.

SETZER, Joana et al. **Transnationalization of climate adaptation by regional governments and the RegionsAdapt initiative.** *Global Sustainability* v. 3, e10, pp. 1-10, 2020. Disponible en: <<https://doi.org/10.1017/sus.2020.6>> Acceso en: 12 jun. 2020.

TERRAZA, Horacio; RUBIO, Daniel; VERA, Felipe. **De ciudades emergentes a ciudades sostenibles: Comprendiendo y proyectando las metrópolis del siglo XXI.** Banco Interamericano de Desarrollo y Ediciones ARQ: Santiago de Chile, 2016. Disponible en: <<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/De-ciudades-emergentes-a-ciudades-sostenibles.pdf>> Acceso em: 05 jun. 2020.

TRZYNA, T. **Áreas Protegidas Urbanas: Perfis e diretrizes para melhores práticas.** Série Diretrizes para melhores Práticas para Áreas Protegidas, n. 22, Gland: UICN. xiv + 110pp, 2017. Disponible en: <<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-022-Pt.pdf>> Acceso en: 01 jun. 2020.

WEITZ, Nina et al. **Towards systemic and contextual priority setting for implementing the 2030 Agenda.** *Sustain Sci Journal* n. 13, pp. 531-548, 2018. Disponible en: <<https://doi.org/10.1007/s11625-017-0470-0>> acceso en: 08 jun. 2020.

MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS E DE SAÚDE URBANA

GILBERTO PASSOS DE FREITAS¹

PAULO ANTONIO RUFINO DE ANDRADE²

THAÍS DE CAMARGO OLIVA RUFINO ANDRADE³

Resumo: Verifica-se que a questão do crescimento desordenado das cidades, com a consequente ocupação irregular de diversas regiões, tem ocasionado diversos problemas relacionados ao direito a moradia digna, a saúde e ao meio ambiente. Neste contexto, o presente artigo tem como objetivo discutir a mediação como alternativa para a solução dos conflitos existentes, a partir de um procedimento de regularização fundiária urbana. Para tanto, é realizada pesquisa exploratória, bibliográfica e documental sobre o tema, de modo que os dados coletados são analisados através dos métodos dedutivo e sistêmico. A pesquisa resultou na identificação de que as políticas de regularização fundiária, podem convergir diversos interesses, e ao mesmo tempo, readequar a ocupação urbana, para garantir o implemento de políticas públicas mínimas para que seja possível a conciliação entre o Direito à moradia e à saúde, e preservação ao meio ambiente. A partir deste panorama, serão finalmente traçados os limites da discussão, para definirmos As ferramentas oferecidas pela Mediação podem convergir os interesses envolvidos em uma determinada área com ocupação irregular, e viabilizar o diálogo entre os diversos atores, e identificar as demandas e soluções para que seja possível um novo mapeamento urbano, garantindo mínimas condições de saúde e promovendo a recuperação de áreas degradadas.

Palavras Chave: regularização fundiária; meio ambiente; mediação; direito a saúde.

¹ Doutor. Universidade Católica de Santos. Santos. São Paulo. Brasil. Professor titular da pós-graduação (mestrado e doutorado) e graduação. e-mail: gpassosfreitas@uol.com.br

² Mestre. Faculdade Bertoga. Bertoga. São Paulo. Brasil. Professor, Coordenador do Curso de Direito e Vice-diretor. e-mail: prof.paulorufino@gmail.com.

³ Mestra. Faculdade Bertoga. Bertoga. São Paulo. Brasil. Professora e Coordenadora do Núcleo de Prática Jurídica. E-mail: thais.oliva@terra.com.br.

Abstract: It appears that the issue of disorderly growth of cities, with the consequent irregular occupation of several regions, has caused several problems related to the right to decent housing, health and the environment. In this context, this article aims to discuss measurement as an alternative to the solution of existing conflicts, based on an urban land regularization procedure. For this, exploratory, bibliographic and documentary research on the subject is carried out, so that the collected data are analyzed through deductive and systemic methods. The research resulted in the identification that land tenure regularization policies can converge different interests, and at the same time, readjust urban occupation, to guarantee the implementation of minimum public policies so that it is possible to reconcile the Right to housing and health, and preservation of the environment. Based on this panorama, the limits of the discussion will finally be drawn, in order to define The tools offered by Mediation can converge the interests involved in a determined area with irregular occupation, and make possible the dialogue between the different actors, and identify the demands and solutions so that a new urban mapping is possible, guaranteeing minimum health conditions and promoting the recovery of degraded areas.

Keywords: land title regularization; environment; mediation; right to health.

INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras têm crescido e se desenvolvido de maneira irregular, em um processo que ao longo dos anos levou cerca de 80% da população a ocuparem áreas urbanas. Neste cenário, existem diversas ocupações em topos de morros e margens de rios, situação que se consolidou ao longo do tempo, gerando aglomerados urbanos desprovidos de condições mínimas de saneamento básico, fornecimento de água potável, além de serem causas muitas vezes de degradação ambiental.

Assim, neste contexto, surgem importantes indagações, tendo especial destaque no presente estudo, em que medida os problemas de ocupação desordenada do espaço urbano têm gerado problemas de saúde coletiva e degradação ambiental? Como garantir acesso à moradia e à saúde, e conciliar estes direitos com a necessária preservação ao meio ambiente? Considerando a complexidade dos interesses envolvidos, se questiona como a mediação pode colaborar, no cenário apresentado, com a efetividade no processo de Preservação Ambiental e regularização fundiária urbana?

A partir dos questionamentos apresentados, se identifica as hipóteses de que a ocupação urbana, ao se desenvolver de forma desordenada, gera,

por consequência, grandes núcleos habitacionais, ocupados por uma grande quantidade de pessoas, sem planejamento prévio, e sem contar, especialmente, com equipamentos públicos mínimos necessários para garantir uma digna qualidade de vida, entre eles água potável, sistema de coleta de esgoto, bem como taxa de ocupação adequada.

Conseqüentemente, este cenário propicia o aumento de vulnerabilidade da população aos problemas de saúde pública relacionados à potabilidade da água, saneamento básico e inclusive, limitação mínima de espaço por habitante.

As políticas de regularização fundiária, devem conciliar diversos interesses, e ao mesmo tempo, readequar a ocupação urbana, para garantir o implemento de políticas públicas mínimas para que seja possível a conciliação entre o Direito à moradia e à saúde, e preservação ao meio ambiente.

As ferramentas oferecidas pela Mediação podem convergir os interesses envolvidos em uma determinada área com ocupação irregular, e viabilizar o diálogo entre os diversos atores, e identificar as demandas e soluções para que seja possível um novo mapeamento urbano, garantindo mínimas condições de saúde e promovendo a recuperação de áreas degradadas.

Objetivando responder às indagações apresentadas, investigaremos a aplicação de mecanismos extrajudiciais da Mediação, como alternativa para a efetivação do direito fundamental ao Meio Ambiente, neste cenário em que existem múltiplos interesses de difícil solução pelos métodos tradicionais até então em prática.

A proposta visa discutir a possibilidade de um diálogo eficiente entre os atores envolvidos em conflitos relacionados a ocupações urbanas desordenadas, para a partir de uma ação mediada, garantindo melhoria em condições de saneamento básico, acesso a água potável, e ocupação regular do espaço urbano, garantindo acesso a saúde e garantindo a recuperação e preservação do meio ambiente.

Para tanto, é realizada pesquisa exploratória, bibliográfica e documental sobre o tema, de modo que os dados coletados são analisados através dos métodos dedutivo e sistêmico.

1. DIREITO FUNDAMENTAL A SAÚDE E MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO URBANO DESORDENADO

O homem, enquanto ser social, desenvolve diferentes processos para atendimento de suas necessidades. Dentre eles, em um processo de “dominação, expansão e urbanização, o homem transformou e transforma ambientes naturais, para criar os ambientes artificiais, ou seja, o meio

ambiente urbano” (SALLES, M. C. T., GRIGIO A. M., DA SILVA, M. R. F. 2013. p. 282)

Aliado ao aumento da demanda por recursos, o homem deteriorou a capacidade do meio natural em oferecer estes bens e serviços, em virtude da degradação do meio físico e da emissão e lançamento de poluentes (LIMA, M. I. L. S. de; REI, F. 2017. p. 380)

Com a intensificação do processo de urbanização, as cidades passaram a ser o foco das atenções do mundo contemporâneo (GOUVEIA, N. 2020. p. 49), uma vez que as aglomerações urbanas que se desenvolvem de maneira desordenada, surgindo diversos problemas socioeconômicos, ambientais e sanitários, envolvendo interesses de diversos atores, cujos direitos a saúde, meio ambiente e moradia devem ser conciliados.

Em um primeiro momento, se faz necessário destacar cada um desses direitos e sua relação no contexto de desenvolvimento urbano.

Entende-se por saúde, segundo a OMS, como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de doença e enfermidade.” (ONU, 1948)

Através desta definição, a OMS expressa o pensamento da saúde para além de uma visão limitada, biomédica e fincada na patologia para um domínio mais positivo que inclui o “bem-estar”.

Não obstante as evidências mostrarem as limitações da concepção biológica da doença e da prática que sustenta, é inegável que esta impulsionou a geração do conhecimento médica durante uma larga etapa. E assim, da mesma forma como a corrente que sustenta que a doença pode ser analisada fecundamente como um processo social, deve comprovar sua colocação e sua utilidade na prática. A primeira tarefa, então, é demonstrar que a doença, efetivamente, tem caráter histórico e social. Para isto, é preciso distinguir dois problemas que estão subjacentes a esta questão. Por um lado, temos o conceito de saúde, que expressa como se conceitua e se define socialmente determinado fenômeno. Por outro lado, esconde-se atrás da palavra “doença” um processo biológico que ocorre na população, independentemente do que se pense a respeito dela. É necessário, então, comprovar o caráter social de ambas. Uma segunda tarefa da corrente médico-social será definir o objeto de estudo, que permita um aprofundamento na compreensão da processo saúde-doença como processo social. A tentativa da

análise na direção assinalada parece levar a um beco sem saída, a menos que haja uma reflexão sistemática sobre a forma de construir um objeto de estudo que possibilite o avanço do conhecimento. O último problema a ser abordado para formular as colocações a respeito da doença refere-se ao modo de conceituar a causalidade, ou melhor, a determinação. Isto se torna necessário porque a questão de planejar-se o estudo do processo saúde-doença como um processo social não se refere somente a uma exploração de seu caráter, mas coloca, de imediato, o problema de sua articulação com outros processos sociais, o que nos remete inevitavelmente ao problema de suas determinações. (LAURELL, 1982, p. 8)

No Brasil, identifica-se um conceito de saúde em sentido amplo, definido como resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso aos serviços de saúde. (BRASIL, 1987)

Enquanto direito fundamental, a saúde é um Direito Humano Essencial, representando a garantia da vida; sem a saúde o ser humano não se integraliza enquanto ser em dignidade. (DE GOIS, 2017. p. 2.)

Ao falarmos em Direitos Humanos, não podemos dissociar seu estudo do princípio superior da dignidade humana. Conforme Moreira (2006. p.149.), todo o sistema protetivo deve pautar-se na busca primeira pela dignidade da pessoa, sendo este um valor supremo que atrai todos os direitos fundamentais do homem.

Ao principiar o título referente aos direitos e garantias fundamentais, o Art. 5º, caput, garante a inviolabilidade do direito à vida elevado à cláusula pétrea, conforme dispõe o Art. 60, § 4º, IV. Do direito à vida e da proteção à dignidade humana certamente decorre, entre outros, o direito à saúde, inserido no capítulo da Ordem Social e com previsão central no Art. 196, que estabelece, de forma inovadora, que a saúde é um direito de todos e dever do Estado. (BRASIL, 1988)

Assim, resta claro que a efetivação do direito à saúde possui relação íntima com a realização de outros Direitos Humanos que abrangem outras dimensões da vida humana. (VENTURA, 2010. p.91)

No Brasil, segundo De Assis (2013, p. 463) “[...] em face da posição topográfica do direito à saúde na Constituição e seu reconhecimento expresso de relevância pública, impõe-se ao Estado seu dever de operacionalizá-lo,

universalmente, mediante formulação e execução de adequadas políticas sociais e econômicas, sem interrupção.”

Neste diapasão, para garantia do direito fundamental a saúde, o meio ambiente em que o indivíduo está inserido, deve oferecer plenas condições, para que se garanta condições mínimas de preservação e manutenção da saúde, considerando todas as suas dimensões citadas.

Verificamos que, na sistemática atual, o legislador constitucional criou um mecanismo próprio de proteção ao meio ambiente, alicerçada, por princípios fundados em tratados internacionais e, mais especificamente, nas deliberações da Conferência de Estocolmo de 1972 e da Eco-92.

Assim, a própria propriedade reveste-se de um perfil ambiental protegido em nível constitucional. Em virtude do princípio da função social da propriedade, é defeso, ao proprietário, exercer seu direito de maneira a contrariar os princípios constitucionais.

Na esfera do meio ambiente, a Carta Constitucional também traçou rumos ao direito de propriedade, sempre lembrando que, apesar do direito à propriedade ser uma garantia individual, seu titular deverá exercê-lo dentro do conteúdo finalístico, que é a sua função social, uma vez que haverá ofensa constitucional.

Assim, impõe-se que o direito de propriedade e a moradia, deverão respeitar o preceito constitucional de preservação ao meio ambiente, estampado no artigo 225 da Carta Política, conforme se vê:

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 as futuras gerações.

O legislador pretendeu, claramente, com este comando constitucional, estabelecer o dever do Estado e de toda sociedade em preservar o meio ambiente na busca pela manutenção de um ambiente ecologicamente equilibrado.

Outrossim, no ordenamento jurídico brasileiro, o conceito legal de meio ambiente encontra-se previsto no art. 3º, I, da Lei nº. 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, que diz que meio ambiente é:

... 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.

Nota-se claramente que no conceito trazido pelo legislador, o texto restringiu-se a definir meio ambiente natural.

Todavia, conforme destaca José Afonso da Silva (2003, pg. 18), o conceito de meio ambiente há de ser globalizante, “abrangente de toda a natureza, o artificial e original, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico”.

Assim, verifica-se que o meio ambiente congrega o conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que permitem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.

ARRUDA (2005, pg. 21), destaca que o meio ambiente pode ser conceituado sob diversos aspectos, como o econômico, cultural, científico, histórico, dentre outros.

Desta monta, o conceito acima exposto mostra a existência de três aspectos do meio ambiente: meio ambiente artificial, composto pelo espaço urbano construído, formado pelas edificações e equipamentos públicos; meio ambiente

Cultural, constituído pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que embora pertencente, em regra, ao conjunto de obras humanas, difere do patrimônio artificial pelo valor especial que adquiriu; meio ambiente natural, ou físico, formado pelo solo, água, o ar, a flora, enfim, pela interação proporcionada entre os seres vivos e seu meio.

Encontramos ainda na obra de FIORILLO, (2010. Pg.73) referência ao meio ambiente do trabalho, como sendo o local direcionado às pessoas desenvolverem suas atividades laborais, relacionadas à sua saúde, sejam remuneradas ou não.

Destaca que o equilíbrio do meio ambiente do trabalho está baseado na sua salubridade e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores.

Este conceito está estampado no art. 200, VIII, da Constituição Federal de 1988, que prevê:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

(...)

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Assim, se destaca que a definição de meio ambiente é ampla, devendo-se observar que o legislador optou por trazer um conceito jurídico

indeterminado, cabendo, dessa forma, ao intérprete o preenchimento do seu conteúdo.

Historicamente, saúde e meio ambiente sempre estiveram intimamente relacionados. (GOUVEIA, N. 1999. p. 51)

Ainda segundo Gouveia (1999, p.51):

Sem ter a pretensão de descrever em detalhes essa relação observa-se, ao longo do tempo, que o papel atribuído ao meio ambiente dentro do processo saúde doença tem se modificado, havendo períodos em que sua importância era enfatizada, e outros em que praticamente negou-se sua participação neste processo.

Contudo, “apenas mais recentemente, com o agravamento da degradação ambiental e a observação de suas **consequências diretas na saúde**, é que essas duas áreas voltaram a convergir”. (GOUVEIA, N.1999, p. 53)

Principalmente em países mais pobres e com muita desigualdade social, a urbanização desenfreada ultrapassou a capacidade financeira e administrativa das cidades, gerando dificuldades em prover adequadamente obras de infraestrutura, bem como serviços essenciais como água, saneamento, coleta e destinação adequada de lixo, serviços de saúde, além de empregos e moradia, bem como assegurar segurança e controle do meio ambiente para toda a população. (GOUVEIA, N.1999, p. 53)

A seguir, serão traçados alguns pontos que permitam analisar a mediação e a regularização fundiária, como instrumentos que permitam o fomento de estratégias de desenvolvimento sustentável. “Uma abordagem mais integrada, com mecanismos intersetoriais que possibilitem um diálogo amplo entre as partes, trará enormes benefícios na conquista de melhores condições de vida nas cidades.” (GOUVEIA, N.1999, p. 53)

2. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SEU IMPACTO NO DIREITO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE

É importante se destacar, que no cenário proposto para análise, se evidencia a realidade de que “o processo de urbanização brasileiro, feito de forma excludente, forçou populações carentes a ocupar áreas irregulares, destinadas, hoje, a preservação permanente do meio ambiente”. (VIEIRA, E. G.; RAMOS JUNIOR, O. C. 2020, n.p.)

Conforme já apresentado, com o aumento de vulnerabilidade da população aos problemas de saúde pública, meio ambiente e moradia digna, relacionados ao desenvolvimento descontrolado nas regiões urbanas,

demandam políticas públicas eficazes, que devem conciliar os diversos interesses e ao mesmo tempo, readequar a ocupação urbana.

O desafio é a conciliação de três direitos fundamentais, todos garantidos constitucionalmente, e que devem ser preservados. O direito a moradia deve estar conciliado ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, devendo ser preservado para as presentes e futuras gerações, nos termos do art. 225 da CF, assegurando por derradeiro, o direito a saúde, em sua concepção plena, trazida pela OMS.

Como alternativa, na tentativa de garantir direito social à moradia, conjugado com o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o art. 46 da Lei n.º 11.977/09, de 07 de julho de 2009, trouxe o instituto da regularização fundiária, que condensa e catalisa um conjunto de medidas de ordem jurídica, urbanística, ambiental e social.

Tais ocupações, quando especialmente ocupam APPs de forma desordenada, diversos bens ambientais ficam expostos à vulnerabilidade das atividades humanas, resultando em danos ao meio ambiente, à qualidade da água, do solo, das vegetações, ao fluxo gênico. (VIEIRA, E. G.; RAMOS JUNIOR, O. C. 2020, n.p.)

Com a ausência de regularização, estas populações ainda são privadas do acesso a equipamentos públicos, como infraestrutura urbana, saneamento básico, entre outras.

Estas ocupações afetam recursos naturais como o solo e a água e apresentam risco para a própria biodiversidade local.

Por muitas vezes, a própria remoção das ocupações se torna inviável, uma vez que acarretaria distribuição da pressão habitacional para outras localidades urbanas, perpetuando o impacto causado a saúde e meio ambiente local.

A solução a ser alcançada deve-se “buscar uma harmonia entre as atividades humanas e a proteção ambiental, pois o indivíduo tem o direito, e o Estado o dever de garantir a dignidade humana. (VIEIRA, E. G.; RAMOS JUNIOR, O. C. 2020, n.p.)

Assim, a regularização fundiária permite inserir o cidadão dentro da legalidade urbanística e jurídica e, bem assim, conciliar o Direito à moradia e à saúde, bem como a preservação do meio ambiente.

3. MEDIAÇÃO, COMO FERRAMENTA DE VIABILIZAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, PARA PRESERVAÇÃO DA SAÚDE E MEIO AMBIENTE

Conforme já demonstrado, a Constituição Federal de 1988 representou um importante instrumento na tutela do Direito ao Meio Ambiente, uma vez que o promoveu ao status de direito fundamental.

Contudo, também resta evidente que muitos desses direitos não são assegurados satisfatoriamente pelo Estado, o que acarreta uma grande quantidade de ações judiciais, buscando efetividade de tais direitos.

Com uma crescente falta de estrutura, precariedade do aparelhamento à disposição dos servidores, que contrasta com os avanços tecnológicos, às leis voltadas para a concepção individualista, que criam dificuldades na aplicação frente aos complexos conflitos da modernidade e a própria inefetividade do Poder Legislativo e do Poder Executivo, que transferem demandas ao Judiciário, este também tem apresentado grande ineficácia na concretização dos direitos buscados, levando, também à sensação de que não consegue oferecer a solução adequada aos conflitos, a ele propostos.

O fenômeno da judicialização, com a entrega do poder de tomada de decisões ao Judiciário tem criado a superlotação desse poder. Com a inércia ou prestação insuficiente dos serviços é crescente o número de ações que buscam nas decisões judiciais a garantia de direitos. Assim, o aumento do número e tipo de processos judiciais tem ligação com a vida em sociedade, uma vez que esta gera conflitos das mais variadas formas.

Neste cenário verificamos uma “incapacidade do sistema tradicional de solução de conflitos de lidar sozinho com o volume e especificidade dos problemas atuais”. (FREITAS; LIMA, 2018, p. 42)

Assim, com a ampliação da noção de acesso à Justiça, trazida pela Constituição Federal de 1988, e cabendo ao Poder Judiciário dar atendimento a um número maior de reclamos, este tem o dever de multiplicar as portas de acesso à proteção dos direitos reivindicados. (NALINI, 2000, p.32)

Esta perspectiva está claramente delineada no CPC/2015, “que após enunciar no capítulo a garantia de acesso à Justiça”, dispôs no art. 3º, § 2º que o Estado Promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. (TARTUCE, 2018)

Neste mesmo sentido, o parágrafo seguinte prescreve:

Art. 3º [...]

§3º - a conciliação, a Mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser

estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do MINISTÉRIO PÚBLICO, inclusive no curso do processo judicial. (BRASIL, 2015, meio digital)

É necessária a busca de alternativas para a efetivação do direito fundamental à saúde e ao meio ambiente, sendo proposta análise da Mediação com o condão de garantir a resolução dos principais problemas coletivos de tutela da Saúde e do Meio Ambiente urbano.

Com um novo paradigma do Estado Democrático de Direito, o direito de acesso à Justiça passou a fazer parte do rol de direitos e garantias fundamentais, representando a garantia de uma proteção conferida pelo estado de maneira eficaz. (FERREIRA, 2007, n/p)

Neste contexto de busca pela efetividade do acesso à Justiça, onde surgem os meios alternativos de solução dos conflitos, temos a Mediação, como mecanismo que pode oferecer, de forma sistematizada, ferramentas, para a solução dos conflitos, dentre eles, os conflitos socioambientais, podendo utilizar, inclusive, de ferramentas como os Termos de Ajustamento de Condutas e da Compensação Ambiental.

A Lei 13.465/2017, estabelece, entre os objetivos da Regularização Fundiária Urbana, a serem observados pela união, Estados e Municípios, estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

[...]

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

Neste diapasão, a mediação possibilita que as partes, através do diálogo conduzido pelo mediador, encontrem possibilidades de acordos em torno de interesses comuns, muitas vezes desconhecidos. Em outras palavras, a mediação propicia a transformação de antagonismos em convergências (FIORELLI, 2008, p. 58)

Se destaca, ainda, que não há qualquer lei no Brasil que proíba a mediação ambiental. Além de não haver limites legais, há um incentivo às práticas de negociação, o que se percebe nos princípios ambientais de participação, informação e cooperação.

A própria Lei 13.465/2017 prevê a possibilidade de mediação:

Seção II

Da Demarcação Urbanística

(...)

Art. 21. Na hipótese de apresentação de impugnação, poderá ser adotado procedimento extrajudicial de composição de conflitos.

(...)

§ 3º A mediação observará o disposto na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, facultando-se ao poder público promover a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada.

§ 4º Caso não se obtenha acordo na etapa de mediação, fica facultado o emprego da arbitragem.

O artigo 34 da Lei 13.465/2017, prevê ainda, a possibilidade de criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual.

Art. 34. Os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração e ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual.

Neste mesmo propósito, o Código de Processo Civil **já estabeleceu a novidade de que** municípios tenham câmaras de conciliação e mediação municipais, conforme segue:

Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução

consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:

I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública.

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Neste sentido, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, foi instituído o Programa Município Amigo da Justiça, Regulamentado pela Portaria nº 9.468/2017, objetivando incentivar a utilização de métodos auto compositivos de solução de conflitos, como a mediação e a conciliação, entre as prefeituras e os cidadãos, a fim de fomentar a cultura da pacificação social, evitando a excessiva judicialização e o desenvolvimento da cidadania.

Para participar do programa, a prefeitura escolhe aderir voluntariamente, por subscrição de um Termo de Compromisso Público que contém, entre outros elementos, a concordância expressa com os termos do programa, além de prazos e metodologias para cumprimento do que foi pactuado. (SÃO PAULO, s.d. n.p.)

No contexto da baixada santista, foi possível identificar o trabalho desenvolvido pela **Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Universidade Católica de Santos, que** “julga litígios na Arbitragem e administra o desenvolvimento dos procedimentos de Mediação realizados por Mediadores de seu quadro ou indicados pelas partes.”]

A Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Universidade Católica de Santos é a primeira Câmara de uma universidade credenciada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. (UNISANTOS, s.d., n.p)

Dentre as áreas de atuação, a Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Universidade Católica de Santos, atua na Mediação Socioambiental e Urbanística, trabalhando “os conflitos socioambientais de forma pacífica, com respeito à diversidade que marca o ambiente, a sociedade e o bem comum”. (UNISANTOS, s.d., n.p)

Portanto, a mediação de conflitos socioambientais pode ser um caminho diante da sua complexidade e da necessária democratização do processo de decisão.

Cabe, ainda destacar, que, a mediação de conflitos e a gestão de interesses “devem se referenciar no interesse público e na busca da humanidade

por soluções, o que não está atendido com escolhas de caráter exclusivamente econômico, político ou mesmo ecológico” (SILVA, 2005, p. 11).

CONCLUSÕES

Após análise de todo material coletado, verifica-se que a utilização de outros mecanismos de solução de conflitos, que fujam ao tradicional modelo de judicialização, podem, através de práticas organizadas na Área Ambiental, se apresentam como ferramentas adequadas de solução de conflitos socioambientais.

A partir das hipóteses apresentadas, confirmou-se a expectativa inicial de que a ocupação urbana, ao se desenvolver de forma desordenada, gera o desenvolvimento de núcleos habitacionais, ocupados por uma grande quantidade de pessoas, sem planejamento prévio, vulneráveis aos problemas de saúde público relacionados à potabilidade da água, saneamento básico e inclusive, limitação mínima de espaço por habitante.

Dentre as alternativas existentes, constatou-se que a regularização fundiária instituída pela lei 13.465/2017, permite, ao inserir o cidadão dentro da legalidade urbanística e jurídica, conciliar diversos interesses, e ao mesmo tempo, readequar a ocupação urbana, garantindo melhores condições e acesso **à moradia e à saúde, bem como a preservação do meio ambiente.**

Ainda foi possível identificar que a legislação ampliou a possibilidade de atuação mediante a mediação, com previsões no Código de Processo Civil, na Lei 13.465/2017, para que Municípios possam atuar a partir da mediação, para a solução de conflitos, inclusive, nos socioambientais.

Verificou-se, por derradeiro, que dentro desta proposta, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo instituiu o Programa Município Amigo da Justiça, objetivando incentivar a utilização de métodos auto compositivos de solução de conflitos.

Por fim, na Baixada Santista, foi identificado o projeto desenvolvido pela Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Universidade Católica de Santos.

Neste cenário, verificou-se que a mediação na solução de conflitos socioambientais pode ser um caminho, inclusive com a atuação de municípios e entidades privadas, diante da sua complexidade e da necessária democratização do processo de decisão.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, Paula Tonani Matteis de. Responsabilidade Civil decorrente de poluição por resíduos sólidos domésticos. São Paulo: Método, 2005, pg. 21

BRASIL. **Anais da VIII Conferência Nacional de Saúde.** Brasília: Centro de Documentação do Ministério da Saúde. 1987.

BRASIL. (2015). **Lei no. 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 26 mar. 2019.

BRASIL. (2017). **Lei no. 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 23 jul. 2020.

DE GOIS, Vander Lima Silva. **Desafios na Efetivação do Direito à Saúde Fundado no Paradigma da Dignidade Humana.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/Desafios.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2017.

FERREIRA, Francisco Martins. Acesso à Justiça e processo judicial na perspectiva do estado democrático de direito e à luz dos princípios constitucionais do processo. Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v.2, n.3, 3º quadrimestre de 2007. Disponível em: <www.univali.br/direitopolitica>. Acesso em: 06 out. 2017.

FIORELLI, José Osmir. Mediação e solução de conflitos: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2008.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 11. ed. Ver. atual. ampl., São Paulo: Saraiva, 2010. Pg.73)

FREITAS, G. P.; LIMA, L. C. C. Solução pacífica de controvérsias socioambientais: do preâmbulo constitucional

à prática. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 22, n. 3, p. 39-56, nov. 2018. DOI: 10.5433/2178-8189.2018v22n3p39. ISSN: 2178-8189.)

GOUVEIA, N.. Saúde e meio ambiente nas cidades: os desafios da saúde ambiental. In: *Saúde e Sociedade*. 8(1): 49-61. 1999. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/sausoc/v8n1/05.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

LAURELL, Asa. **A Saúde-doença como processo social.** (La salud-enfermedad como proceso social. *Revista Latinoamericana de Salud*, México, 2, 1982, pp. 7-25. Trad. E. D. Nunes, p. 1 -22)

LIMA, M. I. L. S. de; REI, F.. **40 anos de licenciamento ambiental: um reexame necessário.** *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 378-410, maio/ago. 2017. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i2.16646

MOREIRA, L. S. **O Princípio Constitucional da Dignidade Humana: Um olhar conforme a Epistemologia da Complexidade.** *Revista Jurídica da FAL*, V2, N. 2. Natal, 2006.

NALINI, J. R.. **O juiz e o acesso à Justiça.** São Paulo: RT, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos (Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

SALLES, M. C. T., GRIGIO A. M., DA SILVA, M. R. F.. **Expansão urbana e conflito ambiental: uma descrição da problemática do município de Mossoró, RN – Brasil.** *Soc. & Nat.*, Uberlândia, 25 (2): 281-290, mai/ago/2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/sn/v25n2/a06v25n2.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Município Amigo da Justiça.** [s.d.] Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/Conciliacao/Conciliacao/MunicipioAmigoJustica>>. Acesso em: 25 jul. 2020.

SILVA, J. A. da.. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros, 2003, pg. 18

SILVA, Marina. **Prefácio**. In: THEODORO, Suzi Huff (Org.). **Mediação de conflitos socioambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

TARTUCE, F.. *Mediação nos conflitos Cíveis*. Rio de Janeiro: Método, 2018.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS. Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Universidade Católica de Santos. [s.d.] Disponível em: <<https://portal.unisantos.br/camarademediacao>>. Acesso em: 25 jul. 2020.

VENTURA, M. **Direitos humanos e saúde: possibilidades e desafios. Saúde e direitos humanos**. Brasília, ano 7, n.7, p. 87-101, 2010. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/periodicos/saude_direitos_humanos_ano7_n7.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2020.

VIEIRA, E. G.; RAMOS JUNIOR, O. C. 2020. A regularização fundiária urbana de interesse social em áreas de preservação permanente à luz do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no Brasil. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4285d861bc62cba0>>. Acesso em 23 jul. 2020.

MULTILATERALISMO, REGIONALISMO, COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

MARIA ISABEL LEITE SILVA DE LIMA ¹
LEONARDO GIOACHINI DE PAULA ²

Resumo: O artigo apresenta os conceitos de regionalismo e multilateralismo e a possibilidade de coexistência para a liberalização comercial. O estudo examina a compatibilidade dos Acordos Regionais de Comércio com as regras da OMC, analisa a posição do Mercosul, bem como a inclusão de temas ambientais nos acordos da OMC e do Mercosul. Conclui-se que é necessária uma postura mais ativa da OMC sobre os acordos regionais de comércio, para que estejam em harmonia com o sistema multilateral e não levantem barreiras ao comércio entre terceiros países. O regionalismo tende a contribuir mais para o fortalecimento de uma agenda ambiental entre os países-membros do que o multilateralismo, em razão das especificidades locais. A metodologia se baseou em pesquisa exploratória e qualitativa, utilizando-se método hipotético-dedutivo e procedimento bibliográfico.

Palavras-chave: Multilateralismo; Regionalismo; OMC; Mercosul; proteção ambiental.

Abstract: This paper presents the concepts of regionalism and multilateralism and its possibility of coexistence for trade liberalization. The study examines the compatibility of Regional Trade Agreements with WTO rules and the role of Mercosur towards the WTO, as well as the inclusion of environmental issues in the WTO and Mercosur agreements. The conclusion is that is necessary a more active role of the WTO on regional agreements, that should be in harmony with the multilateral system and not raise barriers to trade between third countries. Regionalism tends to contribute more to the strengthening of an environmental agenda among member countries than

¹ Doutoranda em Direito Ambiental Internacional e Mestre em Direito Ambiental, ambos pela Universidade Católica de Santos/SP. Especialista em Gestão Ambiental e Sustentabilidade pela UFSCAR. Advogada. E-mail: m.isabelslima@gmail.com

² Graduando em Direito na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP) e integrou programa de intercâmbio na New York University (NYU). E-mail: leonardogpaula@gmail.com

multilateralism, due to local specificities. The methodology was based on an exploratory and qualitative research, using hypothetico-deductive method and bibliographic procedure.

Keywords: Multilateralism; Regionalism; WTO; Mercosur; environmental protection.

INTRODUÇÃO

Com a expansão dos Acordos Regionais de Comércio na nova ordem internacional, marcada pela economia globalizada, o regionalismo pode ser considerado como ameaça ao sistema multilateral, eis que garante preferências aos seus Estados-membros e condições mais favoráveis de acesso ao mercado.

Por comportar exceção à Cláusula da Nação Mais Favorecida, que estabelece que os benefícios concedidos a um membro devem ser estendidos aos demais, sendo esta uma das bases em que se apoia o multilateralismo, discute-se a sua compatibilidade com o fenômeno do regionalismo.

As exceções ao livre comércio não podem constituir discriminação arbitrária entre os Estados-membros ou restrições disfarçadas à liberalização comercial e deve haver o exame de compatibilidade dos acordos regionais com as regras da Organização Mundial de Comércio (OMC), conforme os requisitos previstos no art. XXIV do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). (ACHARYA, 2016)

Pretende-se, no presente trabalho, apresentar as características da integração regional e suas possibilidades no contexto de livre comércio, em existência com o sistema multilateral, bem como a dimensão do meio ambiente nos acordos multilaterais e regionais, em especial o do Mercosul.

Num primeiro momento, far-se-á uma breve introdução sobre o multilateralismo e seu histórico, do GATT à OMC. Em seguida, serão ilustradas as características do regionalismo e suas diferentes tipologias, passando-se a analisar o seu contexto atual e o procedimento para o exame de compatibilidade dos acordos regionais as regras da OMC, à luz do art. XXIV do GATT. Por fim, far-se-á um levantamento sobre a posição do Mercosul na OMC e a agenda ambiental nos acordos da OMC e Mercosul.

Metodologicamente, constitui-se de pesquisa exploratória e qualitativa, a partir de uma revisão bibliográfica da doutrina e das normas e regulamentos sobre o tema.

1. O MULTILATERALISMO

No período pós 2ª Guerra Mundial, as atenções foram voltadas à reconstrução da Europa e da economia mundial. Nesse cenário, em 1944, foi realizada nos EUA a Conferência Bretton Woods, que propôs a criação do Banco Mundial (BIRD), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização Internacional de Comércio (OIC).

Apesar de idealizada, a OIC não saiu do papel por falta de apoio do Congresso norte-americano, porém sua estrutura serviu de apoio para o GATT, de 1947, um tratado internacional que previu medidas comerciais antiprotecionistas, como a redução e eliminação de tarifas alfandegárias, para a liberalização do comércio.

Para Amaral Junior (2008), o arcabouço institucional foi reflexo direto da hegemonia norte-americana e dos valores liberais por eles defendidos, cujo intuito era eliminar os obstáculos presentes nas relações econômicas internacionais no período entre guerras. Segundo Vieira (2014), o período de vigência do GATT, de 1947 a 1994, foi marcado pela hegemonia norte-americana para a institucionalização do comércio internacional, em defesa da teoria liberal.

O GATT 1947 baseou suas normas de comércio internacional no princípio da não-discriminação, adotando-se a Cláusula da Nação Mais Favorecida, que prevê que qualquer vantagem concedida por uma parte a um produto originado de outro país ou a ele destinado deverá ser extensiva a todos os produtos similares originários de territórios de qualquer outra parte ou a eles destinados.

Previu, ainda, a regra do tratamento nacional, que estabelece que os bens importados devem receber o mesmo tratamento concedido a produto equivalente de origem nacional.

Foram oito rodadas de negociações multilaterais no antigo GATT sobre redução das barreiras tarifárias e medidas antidumping, com destaque para as Rodadas de Tóquio (1973-1979) e do Uruguai (1986- 1994). Já na vigência da OMC foi iniciada, em 2001, a Rodada de Doha, que permanece até hoje.

Na Rodada de Tóquio foram negociadas medidas para a eliminação de barreiras não tarifárias e trazida a cláusula de habilitação, que comporta exceção ao princípio da não discriminação, pois permite tratamento diferenciado e mais favorável aos países em desenvolvimento para a formação dos arranjos regionais, flexibilizando, assim, a regra da nação mais favorecida.

Dentre os requisitos para utilizar Cláusula de Habilitação estão: ser constituído para facilitar e promover o comércio entre os membros, abstenendo-se de criar encargos e dificuldades ao comércio com terceiros países; não

constituir um impedimento à redução ou eliminação multilaterais de tarifas e outras restrições ao comércio e; ser notificado ao Comitê de Comércio e Desenvolvimento quando criado, modificado ou extinto. (CAPUCIO, 2012)

Após as negociações da Rodada do Uruguai, foi assinado em 1994 o Acordo de Marrakesh, que remodelou o antigo GATT e criou a OMC em 1995. Segundo Vieira (2014, p. 46), a OMC nasceu com a “incumbência de administrar os acordos comerciais internacionais então existentes, bem como os que tinham sido negociados na Rodada do Uruguai, além dos futuros acordos.”

Amaral Junior (2008, p. 22) pontua que a OMC reflete tanto a nova conjuntura internacional do mundo pós-Guerra Fria quanto as transformações trazidas pela globalização da economia. Sob o prisma do Direito Internacional, a organização é resultado da tendência de aumento da regulação jurídica das relações internacionais, que se acentuaram nas últimas décadas.

Na Rodada do Uruguai foram também negociados o Acordo sobre Comércio de Serviços (GATS), o Acordo sobre Barreiras Técnicas (TBT), o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (MSF), o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), o Acordo sobre Agricultura (AsA), o Acordo sobre Propriedade Intelectual (TRIPS) e o Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC).

O GATT 1994 visou o liberalismo comercial por meio das seguintes medidas: política de isonomia entre os Países-membros (art. I); política de tratamento nacional (art. III); política de vedação a restrições quantitativas e leis proibitórias de importação de produtos (art. XI); e a política de permissibilidade de imposição de tarifas desde que haja um comprometimento com a redução tarifária gradual dentro de um quadro de compromissos. (VIEIRA, 2014, p. 47)

No entanto, a proliferação de normas multilaterais em diferentes setores comerciais indica a limitação que o sistema da OMC passou a impor sobre a flexibilidade e o *policy space* dos Estados-membros, que ficou com uma margem menor de manobra para a efetivação de políticas públicas destinadas a inclusão social e redistribuição de riquezas. (VIEIRA, 2014, p. 47/48)

A questão, portanto, é alcançar um equilíbrio entre as medidas anti-protecionistas e a preservação dos direitos dos Estados membros para que possam efetivar suas políticas públicas para o desenvolvimento nacional.

As exceções apontadas como limite de respeito à soberania estatal, dizem respeito à valores não comerciais, e assim, se sobrepõem às normas comerciais quando em confronto (VIERA, 2014). Citam-se, dentre outras, as medidas necessárias para proteger a moralidade pública, a vida humana,

animal e vegetal, a saúde, o tesouro nacional de valor histórico, artístico e arqueológico e para a conservação de recursos naturais exauríveis.

2. O REGIONALISMO

Segundo Amaral Junior (2008), o regionalismo renasceu na segunda metade do século XX, resultado dos acontecimentos políticos ocorridos neste período, como, por exemplo, a descolonização da África e da Ásia e a ruptura da polaridade mundial entre EUA e União Soviética no pós-Guerra Fria.

O regionalismo ora se apoia em acordos formais, concebidos para diluir animosidades entre Estados em conflito, ora se traduz em efeito direto da crescente circulação de pessoas, da intensificação de fluxos comerciais e aumento de investimentos privados em países vizinhos. Atualmente, as experiências de integração regional são marcadas pela diversidade, pois a cooperação é feita por formas institucionais distintas, de acordo com os objetivos a atingir. (AMARAL JUNIOR, 2008, p. 29)

O regionalismo é, portanto, oriundo da nova ordem internacional, em que o Estado-Nação perde a sua centralidade tradicional e necessita passar por uma remodelagem para atender as necessidades da sociedade internacional.

O processo de integração, no entanto, é complexo e engloba as dimensões política, jurídica e econômica, além dos aspectos sociais e culturais, num caráter multidimensional. (CAPUCIO, 2012)

Apesar de possuírem lógicas próprias e atores diferentes, globalização e regionalismo são processos complementares, eis que a globalização econômica impulsionou a conclusão de muitos acordos regionais de comércio. (AMARAL JUNIOR, 2008)

Dentre as características do regionalismo apontadas por Amaral Junior (2014, p. 30) estão: a) reunião de países desenvolvidos e em desenvolvimento; b) a discrepância do nível de institucionalização, em que convivem formas sofisticadas e outras que deliberadamente evitam as estruturas das organizações internacionais; c) a multidimensionalidade, que abrange o regionalismo político e o regionalismo econômico; d) o fortalecimento da identidade regional e do sentimento que o indivíduo pertence a uma comunidade mais ampla.

Em relação aos benefícios, citam-se os econômicos em razão do alargamento do mercado interno, o fortalecimento da concorrência e o aumento de investimentos estrangeiros diretos, e aqueles não diretamente

econômicos, como a segurança, o aumento do poder de barganha e o controle de políticas internas. (CAPUCIO, 2012)

A integração econômica pode ocorrer sob a forma de Zona de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum, União Econômica e União Econômica Total, ou ainda, pelos Acordos de Preferências Tarifárias, que reduzem ou eliminam barreiras ao comércio de apenas alguns produtos.

Na Zona de Livre Comércio os direitos entre os países participantes são abolidos, mas cada país mantém suas pautas próprias em relação aos países não membros, enquanto na União Aduaneira há a igualação dos direitos em relação ao comércio com países não membros, por meio de uma tarifa externa comum. Já no Mercado Comum, além da abolição das restrições comerciais, há a livre circulação dos fatores produtivos. (BALASSA *apud* CAPUCIO, 2012)

Na OMC as expressões para o regionalismo são: Acordos Preferenciais de Comércio, Acordos Regionais de Comércio e Acordos de Integração Regional.

A partir da década de 80 surge um novo modelo de regionalismo, o chamado regionalismo aberto, processo de integração regional realizado em um ambiente de liberalização e desregulamentação que é, portanto, compatível e complementar à liberalização multilateral. (CAPUCIO, 2012)

Na América Latina, o regionalismo foi marcado pelo regionalismo aberto, com a ampla liberalização do comércio de bens e serviços e dos fluxos de capital e a harmonização de regimes regulatórios nacionais. O processo de integração se deu a partir da conjugação dos Acordos Regionais de Comércio com a abertura econômica multilateral.

Os objetivos foram no sentido da inserção dos países latino-americanos no mercado internacional ao mesmo tempo em que mantiveram a sua autonomia política, seja como estratégia de desenvolvimento ou para melhorar a influência nas organizações multilaterais e nas negociações comerciais.

Com a proliferação dos acordos regionais, a Cláusula da Nação Mais Favorecida não é mais a regra, mas quase a exceção, em razão do chamado *spaguetti bowl* de uniões aduaneiras, mercados comuns, acordos de livre comércio bilaterais e regionais e preferências, em que diversas regras se sobrepõem entre si. (CAPUCIO, 2012, p. 47)

Para Capucio (2012, p. 48), na realidade atual, a OMC está diante de um sistema de comércio mundial distante da visão dos arquitetos do GATT, em razão da inversão da regra pela exceção, que se tornou agora a regra da nação menos favorecida.

Dentre os fatores que contribuem para a erosão da discriminação no comércio internacional, podem ser citados a fraca disciplina do tema, a

dificuldade em se atingir um consenso e o interesse dos Estados membros em deixar a temática à parte das discussões, além do chamado efeito dominó, em que a criação de mecanismos discriminatórios por um país é acompanhada pela mesma reação por parte dos demais. (CAPUCIO, 2012)

Dentre as incompatibilidades e antagonismos entre a OMC e o regionalismo, como *stumbling blocs*, ou seja, aqueles blocos de integração que impedem ou obstruem o progresso na liberalização comercial, citam-se a ideia de criação e desvio de comércio, a existência de emaranhados de acordos sobrepostos e inconsistentes entre si, com regras de origem diferentes e conflitantes entre si (*spaghetti bowl*) e a adoção de regras em temas considerados sensíveis e não diretamente comerciais que exercem influência no preço e oferta dos produtos e que geram impasses entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e obstáculos ao consenso sobre nova geração normativa no sistema multilateral. Faz-se necessária, no entanto, a análise individualizada dos acordos. (CAPUCIO, 2012)

Já a respeito das compatibilidades e complementaridades entre a OMC e o regionalismo, como *stepping tones*, ou seja, como meio de avançar e alcançar a liberalização comercial em nível multilateral, Capucio (2012) afirma que ambos objetivam a liberalização do comércio, ou seja, a redução de barreiras comerciais entre os Estados.

A ideia de Regionalismo aberto, por sua vez, contribuiria para a resolução dos problemas centrais da política comercial contemporânea para a compatibilidade entre os acordos regionais e o sistema multilateral de comércio (CAPUCIO, 2012, p. 55)

Com o fim das ditaduras militares na América do Sul, os países latino-americanos passaram a idealizar suas aproximações. O processo, além de estratégia de desenvolvimento, aumentaria a sua capacidade de resolver os problemas comuns e administrar seus interesses convergentes, otimizando, ainda, o seu poder de negociação nas instâncias multilaterais.

Os blocos regionais, tal como o Mercosul, possibilitariam, assim, a ampliação dos mercados nacionais e a competição na economia globalizada, num contexto de livre comércio e de uma política comercial comum, para adequar-se à nova estruturação mundial.

O Mercosul, originado pelo Tratado de Assunção de 1991 assinado entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, foi concebido como uma União Aduaneira, considerado como um Acordo Regional de Comércio. O Mercosul é caracterizado por um regionalismo aberto, em que há o aumento do comércio intrazona e o estímulo ao intercâmbio com outros parceiros comerciais.

O objetivo do bloco é a integração dos Estados Partes por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum, além da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e da harmonização das legislações.

O Protocolo de Ouro Preto, de 1994, reconheceu a personalidade jurídica de direito internacional do bloco e a competência para negociar, em nome próprio, acordos com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais.

Atualmente, os Estados membros do Mercosul são Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela (suspensa). Os Estados Associados são Bolívia (em processo de adesão), Chile, Peru, Colômbia, Equador, Guiana e Suriname.

Por ser considerado uma União Aduaneira, o Mercosul está englobado no art. XXIV do GATT, precisando, portanto, preencher certos requisitos de compatibilidade com o sistema multilateral. Ainda na vigência do GATT 1947, este foi notificado pelos Estados-partes, em 1992, sobre a formação do bloco regional e, em 1995, já na vigência da OMC, foi criado um Grupo de Trabalho para o exame do Mercosul, em face das regras multilaterais de comércio.

O exame de compatibilidade recairia sobre o art. XXIV do GATT e sobre a Cláusula de Habilitação. A primeira fase, referente ao exame fático, foi aprovada em 2006 e desde então está sob Avaliação do Comitê de Comércio e Desenvolvimento.

Em 2006, o Comitê de Comércio e Serviços foi notificado sobre o Protocolo de Montevideu sobre o Comércio de Serviços para verificar a sua compatibilidade com o GATS, também ainda em avaliação.

Capucio (2012) analisa que, em que pese a existência do Mercosul como bloco regional, verifica-se a ausência de posicionamento em conjunto dos seus Estados-partes na OMC, seja por suas assimetrias econômicas, seja por estarem em lados opostos da negociação, seja pelas rivalidades históricas entre Brasil e Argentina.

Tal percepção também ocorre no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, em que Brasil e Argentina, países membros do Mercosul, demandam um contra o outro. Nesse sentido, citam-se: DS190 Argentina – Medidas Transitórias de Salvaguarda sobre Certas Importações de Produtos de Tecidos de Algodão e Misturas de Algodão Originárias do Brasil (Argentina-Têxteis) (2000); DS241 Argentina – Direitos Definitivos de Anti-Dumping sobre Aves Originárias do Brasil (Argentina-Frangos) (2003); DS355 Brasil –

Medidas Anti-Dumping sobre Importações de Certas Resinas Originárias da Argentina (Brasil-Resinas) (2007).

Assim, apesar da pretendida integração regional, não se constata a efetiva atuação dos países do Mercosul como bloco no sistema multilateral, o que demonstra que ainda é preciso se avançar sobre alguns pontos para a efetivação da integração e sua atuação de fato como um bloco econômico, com interesses convergentes.

A cooperação nas questões comerciais esbarra nas dificuldades políticas e sociais que enfrentam os países da América Latina, que tende a gerar instabilidade no mercado interno e externo, e prejudicar a sua atuação como bloco regional nas negociações multilaterais.

Para Capucio (2012), a OMC poderia desempenhar tarefas como a realização de pesquisas sobre os impactos dos acordos regionais no comércio internacional, realizar negociações via OMC para a harmonização das regras de origem ou regras mínimas comuns, além de auxiliar os países em desenvolvimento na constituição de Acordos Regionais que lhes sejam menos assimétricos e prejudiciais. (CAPUCIO, 2012)

3. MEIO-AMBIENTE NOS ACORDOS DA OMC E DO MERCOSUL

Como visto acima, por diversos fatores, há uma crise no sistema multilateral de comércio. Um elemento marcante de arranjos regionais é a inclusão ou aprofundamento de temas regulados no âmbito dos acordos da OMC, ou que estão regulados de maneira insipiente, a exemplo das provisões acerca de compras governamentais, da regulação de investimentos, de provisões trabalhistas e de desenvolvimento sustentável, E-Commerce, dentre outros exemplos.

Há uma breve menção no preâmbulo do Acordo de Marrakesh, que reconhece a importância de se alinhar o desenvolvimento econômico, a geração de emprego e o crescimento estável em termos de renda e demanda efetiva com a preservação ambiental e os objetivos de desenvolvimento sustentável, levando em consideração as assimetrias de desenvolvimento entre os países-membros.

Ademais, existem algumas poucas provisões nos demais acordos constantes do “guarda-chuva” da OMC que disciplinam a questão ambiental de forma mais específica, apresentados a seguir.

O Art. XX (b) e (g) do GATT comporta Cláusula de exceção geral, que determina que nenhuma das provisões do GATT constituirá um óbice à adoção de medidas para (b) a proteção da vida animal e vegetal e (g) a

conservação de recursos naturais exauríveis, desde que essas medidas não sejam aplicadas de maneira a constituir uma discriminação arbitrária ou injustificável entre países onde as mesmas condições prevaleçam, ou ainda que não constituam uma barreira disfarçada ao comércio de bens.

No mesmo sentido, o Art. 14 (b) do GATS (serviços), comporta cláusula de exceção geral, determina que nenhuma das provisões do GATS constituirá um óbice à adoção de medidas para a proteção da vida animal e vegetal, desde que essas medidas não sejam aplicadas de maneira a constituir uma discriminação arbitrária ou injustificável entre países onde as mesmas condições prevaleçam, ou ainda que não constituam uma barreira disfarçada ao comércio de serviços.

No Acordo sobre Agricultura, anexo 2, item 12, o preâmbulo considera o meio ambiente como um fator de preocupação não comercial que deve ser compatibilizado com o desenvolvimento comercial. O Acordo ainda prevê a possibilidade de que os Membros possam oferecer aos produtores agrícolas e agricultores, através de programas com finalidade ambiental, pagamentos sem estes serem considerados subsídios.

No TRIPS, o art. 27.2 determina que os países-membros podem considerar não patenteáveis certas invenções, caso seja necessário para proteger a vida ou a saúde animal ou vegetal, ou para evitar sérios prejuízos ao meio ambiente.

No Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (“SPS”), art. 5º, membros devem assegurar que as medidas sanitárias e fitossanitárias por eles impostas são baseadas em uma análise dos riscos à vida e saúde humana, animal e vegetal, devendo levar em conta, em tal análise: evidências científicas; métodos e processos de produção; inspeções, amostragem e métodos de testagem; prevalência e/ou existência de pestes e doenças; e condições ambientais relevantes. Ademais, deve-se visar compatibilizar tais garantias com a liberalização comercial, evitando-se a tomada de medidas restritivas arbitrárias.

O subparágrafo 7 contém uma das provisões mais relevantes do acordo, que estabelece o chamado princípio da precaução, ou seja, quando as evidências científicas forem insuficientes, um Membro pode adotar medidas sanitárias e fitossanitárias, provisoriamente, com base nas informações disponíveis no momento. Em tais circunstâncias, os Membros envolvidos devem empreender esforços para obter as informações necessárias para uma avaliação de risco objetiva, em período razoável.

No Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio, artigos 2.2, 2.10, 5.4 e 5.7, o preâmbulo reconhece a importância de medidas não discriminatórias direcionadas à preservação ambiental. A proteção da saúde e vida humana,

animal e vegetal, além do próprio meio-ambiente, são considerados objetivos legítimos.

No Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, o Artigo 8.2 (c) determina que os subsídios designados para adaptação e *compliance* frente a leis ambientais (que, portanto, podem resultar em maiores ônus financeiros e restrições às empresas), em até 20% do custo de adaptação, serão considerados não acionáveis e, portanto, não proibidos pelo SCM e não sujeitos a medidas compensatórias.

Para Vieira (2014, p. 73), não há no texto do GATT ou do GATS o cerceamento do *policy space* dos Estados para a implementação de políticas públicas voltadas ao bem-estar social e ao desenvolvimento sustentável, porém, o obstáculo se dá por meio do ativismo hermenêutico exacerbado e nem sempre coerente adotado pelo Órgão de Solução de Controvérsias, que acaba trazendo insegurança jurídica na consolidação das práticas do comércio internacional e no respeito à soberania dos Estados.

Temas de direito ambiental e desenvolvimento sustentável estão em diversos acordos regionais, a exemplo do recente Acordo Mercosul-EU, demonstrando sua relevância no cenário internacional e sua interface com o comércio internacional.

No âmbito do Mercosul, citam-se, ainda, certos esforços para a compatibilização da proteção dos recursos naturais no sentido da governança ambiental global.

Em 22 de junho de 2001, foi assinado, em Assunção, o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O Acordo, no entanto, só entrou em vigor no âmbito internacional em junho de 2004 e foi promulgado no Brasil pelo Decreto n.º 5.208/2004.

O Acordo teve como objetivo o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente, mediante a articulação entre as dimensões econômica, social e ambiental. Dentre as ações, os Estados Partes devem orientar-se pela promoção do desenvolvimento sustentável, bem como a incorporação da componente ambiental nas políticas setoriais e inclusão das considerações ambientais na tomada de decisões que se adotem no âmbito do Mercosul, para o fortalecimento da integração. (LIMA; REI, 2016)

O Acordo também previu a cooperação dos Estados Partes no cumprimento dos acordos internacionais ambientais, que poderiam adotar políticas comuns para a proteção do meio ambiente, a conservação dos recursos naturais e a promoção do desenvolvimento sustentável, além de apresentarem comunicações conjuntas sobre temas de interesse comum e o intercâmbio de informações sobre posições nacionais em foros ambientais internacionais (art. 5º). Os Estados Partes deveriam aprofundar a análise

dos problemas ambientais da sub-região, com a participação dos organismos nacionais competentes e das organizações da sociedade civil

Trata-se, assim, de tentativa inicial de se estabelecer uma agenda ambiental comum no bloco econômico, porém que se configura mais próxima de uma declaração de intenções, pois inexistem obrigações concretas estabelecidas em seu texto, ausência que pode ser vista como óbice à sua efetividade. (LIMA; REI, 2016)

Em 2003, foi criada a Reunião de Ministros do Meio Ambiente do Mercosul (RMMAM), para auxiliar na articulação e coordenação de políticas de gestão ambiental e desenvolvimento sustentável.

Em 2004, foi aprovado o Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais, adotado pela Decisão n.º 14/04 do Conselho do Mercado Comum. No Protocolo, os Estados Partes, por meio de seus organismos competentes, também chamados de Pontos Focais, devem prestar cooperação recíproca e assistência quando ocorrer uma emergência que tenha consequências efetivas ou potenciais no meio ambiente ou na população de seu próprio território ou de outro Estado Parte.

Apesar de terem sido assinados em 2001 e 2004, os compromissos só entraram em vigor em 2004 e 2013, respectivamente, demonstrando assim a morosidade dos órgãos nacionais para o marco inicial dos acordos, além de evidenciar resquícios de um passado não tão distante em que a questão ambiental é deixada para segundo plano. É, ainda, determinante a participação dos órgãos ambientais de cada país para a continuidade e implementação dos projetos de cooperação, exigindo-se, assim, esforços adicionais por parte das instituições nacionais. (LIMA E REI, 2016)

CONCLUSÕES

Sob a ótica do comércio internacional, regionalismo e multilateralismo compartilham o mesmo objetivo de liberalização comercial, porém um de forma discriminatória e o outro não, respectivamente, sendo possível, no entanto, a coexistência de ambos os sistemas, desde que preenchidos os requisitos estabelecidos no art. XXIV do GATT.

Verificam-se vantagens do regionalismo para os seus Estados-partes, como a inserção no mercado internacional com a ampliação dos mercados nacionais, num contexto de globalização, a redução de instabilidades econômicas e o maior poder de negociação no sistema multilateral, dentre outras.

Apesar das suas vantagens, que levam também à liberalização multilateral do comércio, a OMC demonstra certo desinteresse num tratamento

mais claro e efetivo sobre o assunto, o que pode representar riscos ao sistema multilateral, tal como projetado na época do GATT 1947 e reproduzido no GATT 1994. Concluiu-se, portanto, ser necessária uma postura mais ativa da OMC sobre os acordos regionais, até mesmo para legitimar o seu papel de protagonista no comércio internacional.

Ademais, é inegável que o regionalismo é uma realidade no cenário comercial atual e, portanto, deve ser encarado e aproveitado de forma a gerar benefícios ao sistema multilateral e à liberalização do comércio.

No caso do Mercosul, por exemplo, o exame de compatibilidade com as regras multilaterais ainda não foi finalizado pela OMC, apesar do longo tempo de tramitação do procedimento, que se iniciou em 1992. Em inúmeros outros acordos o tema do regionalismo também ainda não foi enfrentado mais seriamente em seu conteúdo material.

A disciplina multilateral da questão ambiental e do desenvolvimento sustentável passa longe de ser exaustiva, sendo praticamente inexistente: não há nenhum acordo específico, no âmbito da OMC, que enderece aspectos relacionados ao meio ambiente.

Em que pese isso, existem menções em diversos acordos multilaterais para a proteção da vida animal e vegetal, inclusive comportando exceção à cláusula geral de não discriminação quando a adoção de medidas previstas no GATT sejam óbices para a proteção da fauna e da flora e conservação dos recursos naturais finitos.

Apesar das dificuldades no bloco do Mercosul, marcado por instabilidades políticas e sociais, o regionalismo contribui para o fortalecimento de uma agenda ambiental entre os países-membros, abrindo espaço para que temas ambientais estratégicos, como conservação da biodiversidade, gestão dos resíduos, gestão de riscos dos desastres, manejo sustentável das florestas e produção e consumo sustentáveis, sejam tratados de forma conjunta, ainda que precisem de muitos avanços.

É perceptível a prevalência da veiculação de inovações normativas por acordos regionais em detrimento dos instrumentos multilaterais, o que pode levar ao entendimento de que a inserção de temas ambientais em acordos regionais ou de integração podem ser mais eficientes para a concretização do desenvolvimento sustentável, por serem, inclusive, mais específicos e adequados às peculiaridades locais, seja em termos de biomas ou de grau de desenvolvimento econômico.

Os compromissos regionais representariam, ainda, consensos parciais entre os membros da OMC, oferecendo precedente útil às negociações multilaterais e o fortalecimento das relações entre parceiros comerciais.

Inclusive, os compromissos assumidos regionalmente favoreceriam o controle das políticas internas relacionadas a questões ambientais.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, Rohini (Ed.). **Regional Trade Agreements and the Multilateral Trading System**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

AMARAL JUNIOR, Alberto. **A Solução de Controvérsias na OMC**. São Paulo: Atlas, 2008.

BALDWIN, Richard E. Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade. 2006 *apud* CAPUCIO, Camilla. **Comércio internacional e integração regional: a OMC e o regionalismo**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

BALASSA, Bela. Teoria da integração Econômica.1964 *apud* CAPUCIO, Camilla. **Comércio internacional e integração regional: a OMC e o regionalismo**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

CAPUCIO, Camilla. **Comércio internacional e integração regional: a OMC e o regionalismo**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

LIMA, Maria Isabel Leite Silva de. REI, Fernando Cardozo Fernandes. **A governança ambiental e os projetos de cooperação no Mercosul**. In: V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU URUGUAI, 2016, Montevideu. Anais V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU URUGUAI. Montevideu: Conpedi, 2016. p. 5-21.

MERCOSUL/CMC/DEC nº.02/01. **Acordo Quadro Regional Sobre Meio-Ambiente**. Disponível em: http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/Dec_002_001_Acordo_%20Meio%20Ambiente_MCS_At%201_01.PDF. Acesso em: 22 fev 2021.

MERCOSUL/GMC - **Resolución Nº 10/94. Directrices básicas en materia de política ambiental**. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/Res1094.asp>. Acesso em: 22 fev 2021.

RORIZ, João Henrique Ribeiro. TASQUETTO, Lucas da Silva. **Artigo XXIV. In: Releitura dos Acordos da OMC como interpretados pelo Órgão de Apelação: Efeitos na aplicação das regras do comércio internacional. Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994 (GATT 1994)**. THORSTENSEN, Vera. OLIVEIRA, Luciana Maria

de (Coord.). Disponível em [http://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/file/2.%20Acordo%20Geral%20sobre%20Tarifas%20e%20Com%C3%A9rcio%201994%20\(GATT%201994\)_0.pdf](http://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/file/2.%20Acordo%20Geral%20sobre%20Tarifas%20e%20Com%C3%A9rcio%201994%20(GATT%201994)_0.pdf). Acesso em: 20 fev 2021.

VIEIRA, Andréia Costa. **A OMC e o Policy Space dos Estados: Questões de flexibilidade, desenvolvimento sustentável e políticas públicas no GATT e no GATS.** In: AMARAL JUNIOR, Alberto do; CELLI JUNIOR, Humberto (Orgs.). *A OMC: desafios e perspectivas.* São Paulo: Aduaneiras, 2014.

A NORMA DE DESEMPENHO EM EDIFICAÇÕES COMO UM INSTRUMENTO DO DIREITO AMBIENTAL URBANO

LUCIANA PALERMO DOS REIS¹

FLAVIO DE MIRANDA RIBEIRO²

Resumo: O presente artigo tem como objetivo apresentar a Norma Técnica Brasileira de Desempenho de Edificações e discutir sua contribuição ao Direito Ambiental Urbano. Pretende-se com isso cooperar à reflexão de como a legislação urbana existente consegue articular o desempenho de edificações com a questão ambiental, direcionando estados e municípios na produção de suas normas específicas, identificando de que forma a elaboração das leis urbanísticas pode contribuir para que normas técnicas, como a de desempenho, sejam efetivamente atendidas

É neste contexto, da oportunidade de que novos instrumentos sejam propostos para complementar a legislação ambiental urbana, que surge a proposta de uso da norma técnica de desempenho de edificações, NBR 15.575, como instrumento do Direito Ambiental Urbano.

Palavras-chave: direito ambiental urbano; norma técnica; desempenho de edificações.

Abstract: This article aims to present the Brazilian technical standard for building performance, and discuss its contribution to Urban Environmental Law. This is intended to cooperate in reflecting on how existing urban legislation manages to articulate the performance of buildings with the environmental issue, directing States and municipalities in the production of their specific standards, identifying how the elaboration of urban laws can contribute to which standards techniques, such as performance, are effectively met.

¹ Arquiteta Urbanista, Especialista em Urbanismo Moderno e Contemporâneo, MBA em Gestão Ambiental para a Indústria, Mestranda em Fundamentos do Direito Ambiental e Professora de Ensino Médio e Técnico do Centro Paula Souza (CPS)

² Doutor em Ciências Ambientais pela Universidade de São Paulo, Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS)

It is in this context, from the opportunity for new instruments to be proposed to complement urban environmental legislation, that the proposal to use the technical standard for performance of buildings, NBR 15.575, as an instrument of Urban Environmental Law, arises.

Keywords: urban environmental law; technical norm; building performance.

INTRODUÇÃO

Desempenho pode ser entendido como o modo com o qual alguém ou alguma coisa se comporta tendo em conta sua eficiência ou seu rendimento. Trazendo à realidade da construção civil, o desempenho de uma edificação é verificado através do comportamento em uso de uma edificação e de seus sistemas (ABNT, 2013).

O desempenho de uma edificação, porém, pode variar conforme a localização e as condições de exposição e uso desta, bem como pode alterar de forma significativa a interação da edificação com o meio ambiente, possuindo assim forte correlação com as questões ambientais.

O conceito de desempenho de edificações vem sendo estudado desde a década de 60. Suas primeiras formulações ocorreram a partir do Segundo Congresso do *Council International for Building* – CIB³, em 1962 (BLACHE-RE, 1967). Em 1970 o CIB criou uma Comissão de Trabalho com objetivo de estabelecer uma estrutura conceitual que pudesse ser adotada em âmbito internacional (BORGES, 2008. KERN; SILVA; KAZMIERCZAK, 2015).

Um marco importante para aplicação do conceito foi a elaboração, em 1984, da norma técnica ISO 6241: *Performance standards in building - Principles for their preparation and factors to be considered*⁴, que definiu uma linha de requisitos funcionais dos usuários de imóveis, com o objetivo de auxiliar países na elaboração de legislações específicas, servindo de guia para a seleção de requisitos a serem aplicados quando se trata de desempenho de edifícios (BORGES; 2008). Outra iniciativa importante ocorreu em 2000, com a criação da rede PeBBu - *Performance Based Building*⁵ no âmbito da Comunidade Europeia, que aloca recursos para pesquisas com objetivo de fomentar o desenvolvimento tecnológico de empresas europeias, com foco na aplicação da abordagem de desempenho nas construções (BORGES, 2008).

Verifica-se uma tendência mundial para criação e adoção de legislações de desempenho. Um exemplo é o Código Técnico de Edificações da Espanha,

³ Conselho Internacional para Edificação, em tradução livre

⁴ Padrões de desempenho na construção - Princípios para sua preparação e fatores a serem considerados, em tradução livre

⁵ Construção Baseada no Desempenho, em tradução livre

que estabelece metas de desempenho e durabilidade às edificações, onde são consideradas características qualitativas e quantitativas, e que entrou em vigor em 2007, de forma relativamente bem sucedida (KERN; SILVA; KAZMIERCZAK, 2015).

O presente artigo tem como objetivo apresentar a norma técnica brasileira de desempenho de edificações, e discutir sua contribuição ao Direito Ambiental Urbano. Pretende-se com isso cooperar à reflexão de como a legislação urbana existente consegue articular o desempenho de edificações com a questão ambiental, direcionando Estados e municípios na produção de suas normas específicas, identificando de que forma a elaboração das leis urbanísticas pode contribuir para que normas técnicas, como a de desempenho, sejam efetivamente atendidas.

1. DESEMPENHO DE EDIFICAÇÕES NO BRASIL E A NORMA NBR 15.575

Com o crescimento da economia brasileira na década de 80, o êxodo rural mais intenso promoveu o aumento do déficit habitacional, resultando em grandes investimentos na construção civil. Com este processo, percebeu-se a necessidade de mudança dos sistemas construtivos, que permitissem a racionalização da obra com objetivo de diminuir seu tempo de construção. Porém, a inovação não veio acompanhada dos necessários instrumentos de avaliação da qualidade dos novos produtos, e a implementação de tecnologias não suficientemente desenvolvidas ou consolidadas gerou patologias precoces nas construções, com altos custos de manutenção e reposição sendo transferidos ao Estado e aos usuários (MARICATO, 2013; BORGES, 2008; KERN; SILVA; KAZMIERCZAK, 2015; SOUZA; KERN, 2018).

Para buscar uma solução a esta questão, a Caixa Econômica Federal e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) começaram as primeiras análises sobre uma norma técnica de desempenho para as edificações no ano de 2000. A primeira consulta pública foi realizada em 2007, porém, em razão do impacto previsto no setor da construção civil, o prazo previsto para a entrada em vigor que era de 2010 foi prorrogado, entrando em vigor julho de 2013 (KERN; SILVA; KAZMIERCZAK, 2015).

A norma ABNT NBR 15.575 Edificações Habitacionais – Desempenho (ABNT, 2013), busca atender às exigências dos usuários para o edifício habitacional e seus sistemas quanto ao seu comportamento em uso. O desempenho da construção é estabelecido por meio de requisitos (qualitativos), critérios (quantitativos) e métodos de avaliação, os quais permitem a mensuração clara do seu cumprimento. A norma é subdividida em 6 partes, cada

qual referente a um tipo de requisito: Requisitos gerais; Requisitos para os sistemas estruturais; Requisitos para os sistemas de pisos; Requisitos para os sistemas de vedações verticais internas e externas; Requisitos para os sistemas de coberturas; e Requisitos para os sistemas hidrossanitários.

Assim, a NBR:15.575 se trata de uma norma abrangente, que compreende o edifício em todo seu ciclo de vida, estabelecendo critérios e requisitos de desempenho, bem como os métodos avaliativos, evidenciando que o atendimento das necessidades dos usuários deve ser vislumbrado desde as primeiras fases de concepção do produto (OKAMOTO, 2014).

2. O QUE SIGNIFICA DESEMPENHO DE UMA EDIFICAÇÃO E COMO IDENTIFICÁ-LO

A importância da norma de desempenho está no fato de trazer parâmetros mínimos de qualidade aos sistemas, independentemente de sua forma ou materiais constituintes. Na prática, isso significa obter uma estrutura que promova segurança e estabilidade ao longo da vida útil, pisos e vedações estanques, que proporcionem conforto térmico e acústico, condições adequadas de salubridade, segurança contra incêndio, e segurança no uso e na operação de sistemas e componentes. Deve-se salientar que os requisitos da NBR 15.575 são parâmetros mínimos e, portanto, o não atendimento significa que a qualidade da construção não atinge o mínimo requerido tecnicamente, em outras palavras trata-se de uma construção deficiente.

Conforme descrita na própria norma (ABNT, 2013), as exigências são o conjunto de necessidades do usuário a serem satisfeitas pelas edificações, de modo a cumprirem com suas funções. Neste contexto, “usuário” é definido como a pessoa que ocupa a edificação habitacional, e suas solicitações são definidas em três dimensões, como apresenta a Tabela 1.

Tabela 1: Demandas dos usuários das edificações (ABNT, 2013)

Segurança	segurança estrutural; segurança contra o fogo; segurança no uso e na operação.
Habitabilidade	estanqueidade; desempenho térmico; desempenho acústico; desempenho lumínico; saúde, higiene e qualidade do ar; funcionalidade e acessibilidade; conforto tátil e antropodinâmico
Sustentabilidade	durabilidade; manutenibilidade; impacto ambiental

Ainda que a perspectiva das demandas seja voltada a quem residirá na edificação, a norma atribui incumbências ou responsabilidades individuais a cada interveniente no processo de construção e uso da edificação, incluindo o projetista, construtor, incorporador, fornecedor e usuário. Em uma avaliação de desempenho, além da análise técnica sobre o objeto construído, há também a investigação do procedimento de cada ator envolvido desde o planejamento até o uso e operação da edificação, avaliando o grau de cumprimento de suas incumbências e seus reflexos na edificação.

Nota-se que para a efetividade do desempenho da edificação é necessário o cumprimento concreto das responsabilidades de todos envolvidos desde o planejamento, ao uso do empreendimento. A responsabilidade não é somente técnica, mas civil, dependendo da extensão do dano.

O artigo 12 do Código de Defesa do Consumidor dispõe que o fabricante, o produtor e o construtor respondem, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados pelos consumidores por defeitos decorrentes do projeto. (Del Mar, 2015).

3. AS QUESTÕES AMBIENTAIS E O DESEMPENHO DAS EDIFICAÇÕES

A construção civil é o setor da economia que mais consome recursos naturais e utiliza a energia de forma intensa, gerando diversos impactos ambientais (MMA, 2016; CARDOSO, 2016). Uma nova mentalidade urge para esta atividade, principalmente considerando que estes impactos ambientais são crescentes. Apenas como exemplo, segundo a Associação Brasileira de Reciclagem, há previsão de um aumento de cerca de 86% no total dos resíduos de construção civil gerados em todo o estado de São Paulo de 2012 até 2030, trazendo inúmeros desafios. (ABRECON, 2020)

As questões ambientais passaram recentemente a afetar a forma como os agentes externos às edificações são considerados nos projetos, bem como o edifício impacta o ambiente onde está locado. Se considerarmos as dimensões do Brasil, as condições de exposição irão variar de acordo com a região e seu microclima, tornando ainda mais relevante o papel do projetista que deverá considerar tais características. Ainda neste viés, a disponibilidade dos recursos naturais e materiais disponíveis na região irão interferir no projeto e desempenho do edifício conforme as especificações realizadas pelo arquiteto ou engenheiro responsáveis (BORGES, 2008).

Neste sentido, utilizar elementos e componentes que contribuam para a diminuição do impacto ambiental ao longo do ciclo de vida das edificações, seja através de escolhas de materiais ou sistemas construtivos inovadores, a reutilização ou reciclagem de materiais e resíduos, entre outros recursos, começa a fazer parte do planejamento e concepção das obras. É neste sentido que adquire especial relevância a norma técnica que propõe o atendimento aos requisitos de desempenho. A parametrização do desempenho permite avaliar os sistemas construtivos, o que se traduz em melhoria da qualidade das habitações e otimização de recursos, com fortes efeitos nos impactos ambientais dos edifícios em todo o seu ciclo de vida. Consequentemente, surge a necessidade de evolução tecnológica no setor, promovendo investimentos em processos produtivos, maquinário, qualificação da mão de obra, visando não apenas a redução de custo mas a minimização dos efeitos ao meio ambiente, que se traduzem em incentivos à novos produtos, sistemas e práticas que tragam a melhoria da qualidade e desempenho das edificações.

Assim, entende-se que a aplicação da norma de desempenho NBR:15.575 atende não apenas as necessidades dos usuários, mas também as necessidades ambientais através de seus requisitos, critérios e métodos de avaliação (BORGES, 2008). Desta forma, a partir da adoção da norma, espera-se melhoria na qualidade das construções também quanto ao seu desempenho ambiental (SOUZA; KERN; TUTIKIAN, 2018).

4. DIREITO AMBIENTAL URBANO

A definição de cidade, segundo o Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa Michaelis “é grande aglomeração de pessoas em uma área geográfica circunscrita, com inúmeras edificações, que desenvolve atividades sociais, econômicas, industriais, comerciais, culturais, administrativas etc.; urbe.” Entendemos então que, minimamente, existem influências geográficas, sociais, econômicas e culturais na formação e constituição das cidades. Para que haja convívio, organização e desenvolvimento de qualquer aspecto, se faz necessário leis e códigos de conduta, para que os cidadãos possam conviver de forma que seus deveres e suas necessidades sejam conhecidos, coerentes, cumpridos e supridos.

Consideraremos que toda e qualquer legislação urbana tem por objetivo atender à sociedade, avaliando sua localização geográfica, atividades econômicas, culturas e atividades sociais, visando a providência de todos esses aspectos. O planejamento urbano se propõe a ordenar, estruturar as cidades, de forma a garantir condições de habitabilidade para a população.

No caso do Direito Ambiental Urbano, devemos também considerar que nosso território nacional é amplo, com diversidades geográficas, geológicas, de biomas e culturais. Uma legislação urbana federal que cubra esse território eclético, com inúmeras diversidades, potencialidades e necessidades é no mínimo complexa. Para atender à essa demanda, criaram-se diversos instrumentos do Direito Ambiental Urbano, dentre os quais se destacam o Estatuto da Cidade, em um âmbito federal; o Plano Diretor, o Uso e Ocupação do Solo, e o Código de Obras e Edificações, no âmbito municipal.

É preciso apontar que a política urbana ganhou contornos efetivos, a partir dos dispositivos constitucionais sobre a definição de competências para legislar e elaborar planos urbanísticos, disposição de diretrizes do desenvolvimento urbano, a função social da propriedade e preservação ambiental. Ao apreciar da Constituição Federal de 1988⁶, pode-se verificar que foram aprovados dispositivos constitucionais incluídos no capítulo da ordem social, tratando do amparo ao meio ambiente natural como um direito difuso, prevendo sua proteção para as presentes e futuras gerações, sob a esteio da sustentabilidade. Essa simultaneidade apontou para a tutela formal do direito à cidade sustentável, facilmente apreendido pelo mercado imobiliário interessado em utilizar a cidade como mercadoria dissociada das necessidades reais da população que nela reside. (CASIMIRO, 2018)

O Estatuto da Cidade não trata apenas da terra urbana, mas tem forte apelo à questão ambiental relacionado ao fundamento do Direito Ambiental da pessoa humana com direito de usufruir de um meio ambiente saudável e mantê-lo para seu próprio desfrute, bem como de explorar o meio ambiente de modo a satisfazer suas necessidades. Assim, assumindo um enfoque holístico o Estatuto da Cidade contempla diretrizes sobre: planos e planejamento; gestão urbana e regulação fiscal e jurídica (em especial sobre as propriedades fundiárias e imobiliárias); regularização da propriedade informal; participação social; orçamentos; leis complementares e gestão urbana, parcerias público-privadas, entre outros temas (MARICATO, 2010).

O Brasil tem um histórico de urbanização acelerada e vinculada à instabilidade política e econômica que fragiliza ainda mais o processo. Assim, o capítulo da política urbana, na Constituição brasileira vigente, foi construído em meio a fortes disputas, debates e união de diversos interesses, convergentes e antagônicos, que resultaram nos artigos 182 e 183 do Texto Constitucional, no capítulo da Ordem Econômica e Financeira. Tais artigos abordaram os temas do

⁶ Artigos 21, IX, XX; 23, III, IV, VI e VII; 24, VII e VIII; 30, VIII; 182; 183; 225 da Constituição Federal de 1988. (BRASIL, 2016).

planejamento urbano, da competência dos municípios como principais artífices da política urbana, da eleição do Plano Diretor, como a ferramenta da política municipal para o desenvolvimento urbano e a definição de alguns outros instrumentos balizadores da função social da propriedade. (CASIMIRO, 2018, p.131)

Já o Código de Obras e Edificações, COE, é responsável por garantir a qualidade mínima das construções. A função do COE é preservar o caráter da cidade, a sua identidade como patrimônio, além de ordenar o crescimento da cidade. Assim, é fundamental contribuir para transformar as leis em mecanismos eficientes no processo de construção das edificações. Porém, em muitos casos, os índices exigidos em sua maioria não são adequados aos condicionantes locais (FERNANDES, 2009). É neste contexto, da oportunidade de que novos instrumentos sejam propostos para complementar a legislação ambiental urbana, que surge a proposta de uso da norma técnica de desempenho de edificações, NBR 15.575, como instrumento do Direito Ambiental Urbano.

5. POTENCIAIS DA NORMA DE DESEMPENHO NBR 15:575 COMO INSTRUMENTO DO DIREITO AMBIENTAL URBANO

Tendo como pano de fundo os instrumentos do Direito Ambiental Urbano mencionados, e em função de seu caráter obrigatório, a legislação municipal de aprovação de projetos tem uma grande contribuição na formação de edifícios de melhor qualidade e conseqüentemente, de uma cidade com melhores atributos.

Sendo assim, a alteração ou atualização da legislação é um dos caminhos para a concretização desse predicado almejado. É uma prática em vários países que, a partir de instrumentos de regulamentação de desempenho, inclusive ambiental, houvesse um aprimoramento das edificações em quesitos que podem e devem ser solucionados ainda na fase de projeto, tais como conforto térmico e acústico, desempenho energético, segurança, citando alguns. Uma vez que a verificação da conformidade da edificação é feita na fase de aprovação de projeto, cria-se assim a possibilidade de correção antecipada de fatores inadequados ou fora das normas.

Porém, leis são feitas por pessoas e para pessoas, a fim de que seus deveres e responsabilidades fiquem explícitos e possíveis de serem exercidos. Com isso, levantamos outro aspecto importante sobre as leis: possibilidade de ser cumprida, deve ser exequível. Conforme expressa Villaça (2015), “somos um país das leis que pegam e das que não pegam”, o que levanta outro

aspecto importante sobre as leis: a possibilidade de ser cumprida, deve ser exequível.

Sabe-se que norma técnica não é lei, mas assume força de lei em demanda que exige critério e análises técnicas para tomada de decisões jurídicas, pois envolvem o questionamento sobre a qualidade do produto, obrigações e responsabilidades, bem como regula procedimentos e cria padrões garantindo o bom funcionamento do produto (FERNANDES, 2009). Assim, as normas técnicas podem parametrizar projetos e execuções do ambiente urbano, sendo este um dos objetivos da norma de desempenho NBR 15.575.

Neste íterim, a legislação deve acompanhar o desenvolvimento e aprimoramento do setor da construção civil, para não ser um entrave e prejudicar a melhoria da qualidade em todas as fases da edificação - planejamento, implementação e manutenção. (FERNANDES, 2009). Baseado na experiência europeia de investimentos de recursos em pesquisa com o objetivo de aplicar na prática o conhecimento adquirido, nota-se, como resultado, setores econômicos sendo alavancados, empresas mais competitivas, o alcance de soluções de problemas comuns em muitos países, como a questão habitacional por exemplo. Verifica-se assim que se faz necessário uma abordagem planejada, e por vezes mais técnica, para que questões de difícil solução, e onerosas ao Estado, sejam debatidas de forma prática e assertiva, contribuindo com setores da economia, gerando competitividade e melhor qualidade em soluções e produtos lançados no mercado, no caso, a construção civil, nosso objeto de estudo. Assim, acredita-se que a parceria entre pesquisa e mercado deve ser mais explorada, pois pode produzir resultados importantes, independente do setor explorado.

Por tudo o que se tem observado quanto ao conhecimento dos profissionais e as edificações disponibilizadas no mercado, percebe-se que a norma de desempenho é uma norma que não ‘pegou’, utilizando a expressão do professor Villaça citada anteriormente. Um primeiro ponto a ser apontado como um fator de desconhecimento e não utilização da NBR 15575 foi a forma de sua implementação, contribuindo para que o setor da construção civil não a incorporasse na produção de seus edifícios residenciais como esperado. Houve treinamentos e divulgação entre construtores, incorporadores e profissionais da área, porém, a norma é complexa e dividida em diferentes sistemas construtivos. Se houvesse obrigatoriedade da norma, implementada de forma fracionada, quiçá a absorção da regulamentação e seu atendimento pelo setor da construção poderia ter sido mais efetivo. (KERN; SILVA; KAZMIERCZAK, 2015) Mesmo assim, não podemos ignorar o fato que a norma iniciou um processo de transformação, não só das edificações residenciais em todo o território brasileiro, mas como também na forma de se conceber

e produzir esses edifícios, envolvendo toda a cadeia produtiva, modificando seus respectivos procedimentos e o processo de projeto como um todo (OKAMOTO, 2014).

Outro ponto relevante para o cumprimento da norma é a mudança de comportamento na engenharia habitacional, o que demanda uma nova conduta do setor, desde o planejamento da obra até sua manutenção em uso e sua interação com o meio ambiente. Significa que a construção habitacional deve atender às exigências dos usuários ao longo dos anos, inclusive aquelas relacionadas à sustentabilidade, promovendo o amadurecimento e melhoria da relação de consumo no mercado imobiliário, na medida em que todos os que participam da produção habitacional tem suas responsabilidades, inclusive o usuário (CBIC, 2013). Além disso, também se destaca a importância do cumprimento da norma de desempenho por parte dos profissionais, pois se trata de um preceito ético, expresso no Código de Ética Profissional, contratual, partindo do pressuposto de que o produto entregue atende aos requisitos mínimos de técnica, conseqüentemente de qualidade.

No que se refere ao Poder Público e seu papel em incorporar critérios técnicos como os da norma de desempenho à legislação, há também de se considerar o exposto sobre o meio ambiente na Constituição Federal, segundo o qual encontra-se dentre as incumbências do Poder Público “*controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente*”⁷.

Adicionalmente, existe uma relação de consumo quando o empreendimento resulta em comercialização e o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), na seção IV, artigo nº39, inciso VIII, que dispõe sobre colocar no mercado de compra qualquer produto ou serviço em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes. Portanto, a observância das normas técnicas em projetos de engenharia cujo produto resulta em relação de consumo, torna-se compulsória, amparada pelo artigo nº 39 do Código de Defesa do Consumidor. (GNIPPER; MIKALDO JR, 2007).

CONCLUSÕES

De acordo com o exposto, entende-se que temos argumentos importantes para defesa de que a norma de desempenho de edificações, NBR 15.575, seja incorporada como instrumento do Direito Ambiental Urbano, seja desde o ponto de vista ético, técnico ou legal. Conclui-se que para o Direito o atendimento às normas técnicas é uma presunção de regularidade, pois

⁷ CF/1988, Art. 225, inc. V

quando um profissional descumpra a norma, de imediato assume um risco, isso significa que ele está consciente de qualquer possível resultado danoso ou prejudicial, portanto, o seu descumprimento traz consequências não só ao produto que entrega ao mercado, mas também da possibilidade de sanções aos atores envolvidos em sua produção.

Um outro enfoque é o cumprimento das normas técnicas como fator determinante aos atributos da edificação, independente da fase em que esteja, pois impacta não só na qualidade da obra, mas em seu custo e nos efeitos ambientais da edificação, seja na redução do consumo de materiais, na geração de resíduos, dentre outros, como também na gestão dos processos e treinamento da mão obra, tornando-a especializada (BORGES, 2008).

Há uma mentalidade incorreta, mas enraizada na nossa sociedade que a atividade profissional na construção civil não requer conhecimento técnico e experiência, e qualquer pessoa pode iniciar em uma obra e rapidamente aprenderá o ofício sem treinamento. Esse pensamento resultou em edificações sem planejamento e acompanhamento técnico, construídas sem observar as boas práticas da construção e resultando em erros de execução, deficiência de conforto, segurança e estabilidade, além de profundos efeitos no ambiente. Infelizmente as mesmas inobservâncias das boas práticas construtivas também ocorrem em construções legalizadas, com acompanhamento técnico e planejamento, por desconhecimento por parte dos profissionais das normas prescritivas. A falta de conhecimento técnico dos profissionais interfere na qualidade da mão de obra, e o resultado são procedimentos inadequados que se convertem em manifestações patológicas.

Neste sentido, a norma de desempenho de edificações é considerada a maior auto-regulamentação de um setor da atividade econômica de que se tem notícia (Del Mar, 2015). A NBR 15.575 é uma norma técnica e como tal oferece parâmetros, mas somente a existência da norma não implica no seu cumprimento, e assim se faz necessário sua incorporação como instrumento do Direito Ambiental Urbano para atuação dos órgãos de regulação, não apenas com uma postura meramente fiscalizadora, coercitiva, mas também como facilitadores, fornecendo incentivo à participação de diferentes grupos - como universidades, institutos de pesquisa, entidades da sociedade civil, dentre outras, com a finalidade de melhorar a abordagem e qualidade das decisões e formas alternativas de regulação (Rei e Ribeiro, 2014).

Assim, um novo posicionamento deve ser assumido pelo poder público, que tem a autoridade de elaborar e exigir cumprir as legislações pertinentes a essas construções (tais como uso do solo, código de obras etc.), de forma que o desempenho das construções seja garantido. Ter boas leis é o primeiro e mais importante passo, mas não basta. Uma lei só é eficiente

se for eficientemente aplicada, cumprida e assimilada pelos agentes sociais, e neste sentido a norma NBR 15.575 é apenas um ponto de partida. Para sua efetividade é necessário estabelecer condições operacionais que viabilizem sua adequada aplicação como instrumento regulatório (Rei e Ribeiro, 2014).

Dado este contexto, indubitavelmente os municípios têm grande influência sobre as obras construídas em seu território, pois, é o Poder Público local quem orienta, regula, aprova e fiscaliza todas as construções propostas e realizadas, sendo natural que esta esfera de governo assuma o papel de protagonista. Nesta prerrogativa, cabe aos municípios atuar na temática das construções, podendo fomentar e induzir boas práticas por meio da legislação urbana. Mas o pensamento de que a lei bem escrita, ou um plano abordando o tema de forma completa, serão suficientes para que haja cumprimento e respostas satisfatórias deve ser abandonado. Sabe-se que vários fatores interferem no sucesso da legislação, de forma mais ou menos significativa conforme as características de cada município. Assim, deve-se promover a implementação de novos instrumentos e planos, como por exemplo no Código de Obras e Edificações. Neste caso pode-se utilizar incentivos tributários ou convênios, com a finalidade de que haja um estímulo a construções adequadas à realidade brasileira, mas também abrangendo bons aspectos de projeto e execução, inclusive no caso objeto deste artigo, com objetivo de buscar o comprometimento com a redução de impactos ambientais das edificações em todo seu ciclo de vida.

Os aspectos jurídicos da urbanização brasileira têm sido analisados entre o antes e o depois da promulgação da Constituição de 1988. O papel desempenhado pelo Direito, diante da comprovada desigualdade de acesso aos bens e serviços urbanos, tem relevância tanto durante o processo social de ocupação do espaço urbano quanto no exercício da função pública de urbanizar e regular os usos que se faz da cidade. (CASIMIRO, 2018, p.122)

Vale ainda lembrar que o dever do respeito mútuo é extremamente relevante, bem como a regulação e normas estabelecidas pelo poder público e instituições técnicas tem por parâmetro o princípio da justiça, como parte da concepção do justo aplicada aos indivíduos (RAWLS, 2000). Sendo os deveres de cada indivíduo apresentado de forma clara, se assegurará estabilidade nas relações e contratos, evitando futuros conflitos judiciais. Portanto, a solução justa nas relações sociais que buscamos com este artigo é de cada ator envolvido no processo da construção civil, desde o planejamento da obra até ao usuário que se beneficiará do produto, mas terá a responsabilidade da manutenção, cumpra seu papel seguindo com eficiência, segundo legislação urbanística e as normatizações técnicas, a fim de contribuir para uma

edificação com um bom desempenho e, conseqüentemente, de qualidade e melhor desempenho ambiental.

Em conclusão, há que se reconhecer a necessidade de legislação, gestão, planejamento, fiscalização e tributação, mas tudo isso deve ser permeado com conhecimento, comprometimento, empenho e incentivo, pois são aspectos que estimulam à mudança de comportamento, fator primordial para transformação. O propósito da regulação ambiental é condicionar condutas individuais e coletivas dos agentes regulados, de modo a lograr a conformidade legal, esperando-se que essa seja garantidora da qualidade ambiental e zele pela saúde pública (Rei e Ribeiro, 2014).

Neste sentido, entende-se que a norma de desempenho de edificações possui importante potencial de contribuição ao Direito Ambiental Urbano, caso seja incorporada como seu instrumento. Se devidamente tratada e fomentada pela regulação no tema, por exemplo de âmbito municipal, pode não só colaborar para que o setor da construção civil ofereça produtos de melhor qualidade ao mercado, mas também que estes ofereçam desempenho ambiental diferenciado, reduzindo os impactos ambientais desta importante atividade econômica.

REFERÊNCIAS

- ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **ABNT NBR 15575: Edificações habitacionais - Desempenho**. Rio de Janeiro, 2013. 60 p.
- ABRECON. Associação Brasileira para Reciclagem de Resíduos da Construção Civil e Demolição. **Entulho e Mercado**. Disponível em <https://abrecon.org.br/entulho/mercado/> Acesso em 07 out. 2020
- BLANCHÉRE, G. **Saber construir: habitabilidad, durabilidad, economía de los edificios**. Barcelona, ETA Editores Técnicos Asociados, s.a. Tercera Edición, 1978. 300 p. Edición em español. Disponível em <https://books.google.com.gt/books?id=G1ZhoD6JkSsC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>. Acesso em 19 jan. 2021
- BRASIL. **Estatuto da cidade**. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001.
- BORGES, Carlos A. M. **O conceito de desempenho de edificações e sua importância para o setor da construção civil no Brasil**. Dissertação de mestrado, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Departamento de Engenharia Civil. São Paulo, 2008. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-25092008-094741/pt-br.php>. Acesso em 08 jan. 2021.

CARDOSO, Luciana Pzygodzinski. **Sustentabilidade e a reciclagem de resíduos sólidos na construção civil**. Centro de Pós-Graduação Oswaldo Cruz. Revista Acadêmica Oswaldo Cruz, ano 3, n.10 abril-junho 2016 ISSN 2357-8173 (versão *on-line*) Artigo disponível em http://revista.oswaldocruz.br/Edicao_10/Artigos. Acesso em 13 jan. 2021.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **A urbanização brasileira sob uma perspectiva jurídica**. In Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências / org. Claudio Oliveira de Carvalho, Karine Grassi e Sergio Francisco Carlos Graziano Sobrinho. - Caxias do Sul, RS: Educus, 2018. Disponível em <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-vidas-urbanas.pdf>. Acesso em 22 fev.2021

CBIC Câmara Brasileira da Indústria da Construção. **Sustentabilidade na indústria da construção. Como os líderes do setor estão construindo uma cultura de sustentabilidade nos negócios**. 1ª Edição. Ideia Sustentável. Plataforma liderança sustentável setorial- indústria da construção Brasília-DF, junho/ 2016 Disponível em https://cbic.org.br/wpcontent/uploads/2017/11/Sustentabilidade_na_Industria_da_Construcao_2016.pdf. Acesso em 22 mai. 2020.

DEL MAR, Carlos Pinto. **Direito na construção civil**. São Paulo: PINI. Leud, 2015.

FERNANDES, Julia Teixeira. **Código de Obras e Edificações do DF: inserção de conceitos bioclimáticos, conforto térmico e eficiência energética**. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo - Programa de Pós Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Brasília, 2009. Disponível em <https://repositorio.unb.br/handle/10482/7281?mode=full>. Acesso em 20 jun. 2020.

FOLIENSTE, Greg. C. **Developments in performance-based building codes and standards**. Forest Products Journal, Peachtree Corners, v. 50, n. 7-8, p.12-21, jul./ago. 2000. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/285970302_Developments_in_performance-based_building_codes_and_standards. Acesso em 13 jan. 2021.

GOMIDE, T.L.F.; FAGUNDES NETO, J.C. P.; GULLO, M.A. **Inspecção predial total – Diretrizes e laudos no enfoque da qualidade total e da engenharia diagnóstica**. São Paulo: PINI, 2. Ed. 2014.

GNIPPER, S.F e MIKALDO JR, J. **Patologias frequentes em Sistemas Prediais Hidráulico-Sanitários e de Gás Combustível decorrentes de falhas no processo de produção do projeto**”. In: Anais do VII Workshop brasileiro de gestão do processo de projetos na construção de edifícios.2007.Curitiba, PR, Brasil. Disponível em <https://www.passei-direto.com/arquivo/76000549/patologia-em-sistemas-prediais-hidro-sanitarios>. Acesso em 09 dez. 2020.

KERN, A. P, Silva, A.; Kazmierczak, C. de S. **O Processo de implantação De Normas de Desempenho na Construção: Um Comparativo entre a Espanha (CTE) e Brasil (NBR 15575/2013)**. Gestão & Tecnologia De Projetos, São Paulo, 2015, p.89-102. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/gestaodeprojetos/article/view/89989> acesso em 22/05/2020

MARICATO, Ermínia. **O Estatuto da cidade periférica**. In O Estatuto da Cidade : comentado Organizadores Celso Santos Carvalho, Ana Caudia Rossbach. - São Paulo. Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. In: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos, 2013.

OKAMOTO, Patricia Seiko. **Os impactos da norma brasileira de desempenho sobre o processo de projeto de edificações residenciais**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Construção Civil e Urbana) - Escola Politécnica, University of São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-19072016-083350/publico/PatriciaSeikoOkamoto2015.pdf>. Acesso em: 2021 jan. 2019.

OKAMOTO, Patricia Seiko. **A norma brasileira de desempenho e o processo de projeto de empreendimentos residenciais**. XV Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído - ENTAC. Maceió, Novembro, 2014 Disponível em https://www.researchgate.net/publication/278676724_A_norma_brasileira_de_desempenho_e_o_processo_de_projeto_de_empreendimentos_residenciais Acesso em 19/ jan. 2021.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. Martins Fontes. São Paulo, 2000.

REI, Fernando; RIBEIRO, Flávio de Miranda. **Limites do Controle Corretivo como Instrumento de Regulação Ambiental**. In: FREITAS, Gilberto Passos de; GRANZIERA, Maria Luiza Machado (Org.). *Sobre a Efetividade da Tutela Ambiental*. v. 1. Campinas: Millennium Editora, 2014. p. 19-47.

RIBEIRO, LUIZ CESAR DE QUEIROZ. **O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira**. Rio de Janeiro, 2003. p11-25.

SOUZA, J. L. P. de; KERN, A. P.; TUTIKIAN, B. F. **Análise quantitativa da Norma de Desempenho (NBR nº 15.575/2013) e principais desafios da implantação do nível superior em edificação residencial de multipavimentos**. *Gestão & Tecnologia de Projetos*, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 127-144, 2018. DOI: 10.11606/gtp.v13i1.133842. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/gestaodeprojetos/article/view/133842>. Acesso em 09 dez. 2020.

VILLAÇA, Flavio. Coordenação; Zioni, Silvana; Pilotto, Ângela; Pacca, Penha; Nery Jr, José Marinho; Haddad, Fernanda; Abrahão, Sergio Luis; José, Beatriz Kara. **“A lei?...ora a lei” : a efetividade da legislação urbanística**. *Anais do XVI ENAPU – Espaço, Planejamento& Insurgências*. V.16, n.1, Belo Horizonte, 2015. Disponível em <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/2480/2458>. Acesso em 07 fev. 2021.

O DIREITO HUMANO À ÁGUA: UMA ANÁLISE DO ACESSO E GESTÃO NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA NO MUNICÍPIO DE SOUSA, ESTADO DA PARAÍBA

DIEGO VIEIRA DE ABRANTES^{1,2}
FRANCINILCIA LEITE MELO³
LUCIANO DOS REIS SILVA⁴

Resumo: Durante muito tempo se acreditou que os recursos naturais seriam infinitos, o que afastava qualquer preocupação quanto a problemas de escassez hídrica. Nas últimas décadas, contudo, tal postura se modificou, pois percebeu-se haver um limite na disponibilidade de tal recurso e que sem cuidados e correto manejo o mundo chegaria ao colapso. A problemática se agrava quando analisado que nem toda água doce é própria para consumo humano. O acesso à água potável e ao saneamento básico são garantias reconhecidas pela ONU em 2010 como direito fundamental ao ser humano. O presente artigo tem o propósito de analisar as mudanças de posturas no reconhecimento da água potável como garantia fundamental a existência do ser humano, abandonando a visão de ser apenas um bem de consumo, além de analisar o acesso e gestão das águas no município de Souza no sertão da Paraíba, levando em consideração as políticas de tarifa social e a interrupção do fornecimento de água.

Palavras chave: água; dignidade humana, mudança.

¹ Mestrando em Direito pela Universidade Católica de Santos - UNISANTOS, especialista em Direito Previdenciário pelas Faculdades Integradas de Patos - FIP. Técnico do Seguro Social (Instituto Nacional do Seguro Social - INSS), requisitado para a Advocacia Geral da União - AGU.

² Autor correspondente: diego.direitosbc@gmail.com

³ Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Católica de Santos - UNISANTOS, especialista em Direito Previdenciário E Trabalhista pela Centro Universitário Renato Saraiva, Membro da Comissão OAB por Elas seccional Patos-PB, Advogada, Sócia do Escritório de Velloso Advocacia.

⁴ Mestrando em Direito pela (UNISANTOS); Mestrado em Ciências da Religião (FATE/SP 2008); Bacharelado em Direito (CESREI 2019); Bacharelado em História (Universidade Estadual Vale do Acaraú 2011); Bacharelado em Teologia (FACETEN 2007).

Abstract: For a long time there was a belief natural resources would be endless and therefore water for human consume was not a concern. In last decades, however, this point of view has been modified as the perception of availability limits of such a resource are real and without care and correct management the world would collapse. The problem aggravates as gets clear that not all fresh water is suitable for human consumption. Access to drinking water and basic sanitation are guarantees recognized by the UN in 2010 as a fundamental human right. This article aims to analyze the changes in postures about the recognition of drinking water as a fundamental guarantee for the existence of human beings, abandoning the vision of being only a consumer good, and to analyze the access and management of water in the municipality of Sousa in the Paraíba hinterland, taking into account the social tariff policies and the interruption of water supply.

Keywords: Water; human dignity, change.

INTRODUÇÃO

A intensa urbanização das cidades ganha em seu contorno inúmeros desafios aos gestores públicos, considerando a necessidade de uma infraestrutura destinada a prestação de serviços públicos que sejam capazes de viabilizar dignidade a todos os cidadãos.

É inegável que dentre as diversas necessidades humanas existem algumas que se constituem elementos mínimos vitais imprescindíveis para garantia de sua sobrevivência, entre eles cita-se o oxigênio, o acesso ao alimento e a água.

Quanto a este último item, mesmo que a região seja agraciada com períodos chuvosos constantes e conseqüentemente o fator climático não dificulta as recargas hídricas dos mananciais, tão somente a mera existência de reservatórios abundantes próximos à determinada população não supre a carência quanto ao acesso para todos os usuários de uma maneira eficaz. A garantia de acesso vai muito mais além, é preciso garantir água potável, com padrões mínimos de qualidade, que adentre em cada residência em condições tais que não haja risco a saúde dos usuários.

O elemento água adquire uma relevante importância quando o assunto é a implementação de políticas públicas urbanas, por ser condição para o desenvolvimento humano e a expansão sustentável das cidades.

No ano de 2010 houve o reconhecimento internacional pela Assembleia Geral da ONU, através da Resolução nº 64/292, de que a água potável e limpa e o saneamento básico são direitos humanos fundamentais.

Sua importância é inquestionável, porém os desafios são enormes e dos mais variados. Atrélado a condições geográficas e/ou climáticas desfavoráveis, encontra-se também os altos custos financeiros, considerando o longo percurso existente na sua cadeia até o fornecimento, que vai desde o acúmulo e captação da água em reservatórios, seu tratamento, custos com infraestrutura, insumos, funcionários, até os meios de distribuição nas residências, ou seja, envolvem uma gama de despesas operacionais. Toda esta relação custo/acesso precisa ser calculada e englobada nas tarifas públicas, exigindo cumulativamente a remuneração dos serviços e a modicidade das tarifas, de forma que não se onere demasiadamente o usuário ao ponto de inviabilizar o acesso aos mais pobres.

Emerge a preocupação quanto ao exame do acesso à água nas cidades, tratando dentre outras questões quanto aos recursos hídricos disponíveis em cada município ou região, por meio de uma análise de oferta e demanda hídrica, necessitando avançar para o desenvolvimento de uma gestão adequada e sustentável que supra as necessidades presentes e futuras.

Sob o olhar do direito ambiental dirigido para as cidades, surge o presente trabalho, com o objetivo de trazer um diagnóstico do acesso à água e a gestão dos serviços de distribuição existentes especificamente no município de Sousa, cidade localizada no sertão do estado da Paraíba.

A pesquisa se utilizará do método científico dedutivo, consistindo em premissas gerais sobre o tema, por meio de uma noção ideal de acesso e gestão econômico-financeira sustentável na prestação dos serviços de água, avançando para as particularidades existentes no município de Sousa/PB.

No tocante ao Procedimento Técnico, será utilizada a pesquisa bibliográfica e documental, mediante ao estudo de doutrinas jurídicas, a investigação de artigos científicos, dissertações de mestrado e a jurisprudência sobre o enfoque dado ao tema, tudo que possa trazer com detalhes o que se propõe a investigar.

1. DADOS GEOGRÁFICOS E POPULACIONAIS DO MUNICÍPIO DE SOUSA/PB E O DELINEAMENTO DA ESTRUTURA DO SERVIÇO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA

O município de Sousa foi criado através da Lei nº 28, de 10 de julho de 1854, está localizado no interior do estado da Paraíba, distante aproximadamente 431 (quatrocentos e trinta e um) quilômetros da capital João Pessoa.

Segundo dados do último censo do IBGE (2020) realizado em 2010, detém uma população estimada de 69.444 (sessenta e nove mil quatrocentos e quarenta e quatro) habitantes, sendo a

população contabilizada de 65.803 (sessenta e cinco mil oitocentos e três) pessoas e uma Densidade demográfica de 89,10 (oitenta e nove vírgula dez) hab/km². Conforme dados trazidos por Sousa (2019):

Localiza-se no extremo Oeste do Estado da Paraíba, na mesorregião do sertão paraibano, tem sua sede cortada pelo Rio do Peixe, limita-se a sul com os municípios de Nazarezinho e São José da Lagoa Tapada, a Oeste com os municípios de Marizópolis e São João do Rio Peixe, ao Norte com os municípios de Vieirópolis, Lastro, Santa Cruz e a Leste São Francisco e Aparecida. Ocupa uma área de 814,71 km².

Os serviços de água e esgoto são disponibilizados em todo o estado por meio da Companhia de Água e Esgoto do Estado da Paraíba - CAGEPA, com exceção do município de Sousa - PB.

Quanto aos serviços de água, esgotos e saneamento ambiental no município de Sousa, inicialmente eram prestados pela Companhia de Águas e Esgoto da Paraíba - CAGEPA, constituída por uma Sociedade de Economia Mista administrada pelo Governo do estado da Paraíba, que detém 99,98% das ações, conforme informações extraídas do site da empresa.

Os serviços foram administrados pela CAGEPA até 04 de maio de 2004, momento em que a Câmara Municipal de Sousa aprovou a criação da autarquia municipal denominada Departamento de Águas e Esgoto e Saneamento Ambiental - DAESA, por meio da Lei Complementar Municipal nº 31/2004, notificando a CAGEPA acerca da retomada dos serviços de saneamento da cidade, haja vista que para o município o contrato de concessão tinha validade por 20 (vinte) anos e estava expirado e sem efeitos jurídicos, tendo vigorado entre os anos de 1969 a 1989.

Contudo, a CAGEPA ingressou com Mandado de Segurança nº 0005061-60.2004.815.0371, alegando que a Lei Estadual nº 6.636/1998 define o prazo de concessão de 20 anos para os contratos entre a representante do Estado da Paraíba e os municípios, na finalidade de haver amortização dos investimentos efetuados pela empresa. Para a CAGEPA haveria ocorrido uma renovação tácita e, portanto, vigorava um contrato por prazo indeterminado, obrigando ao Município primeiramente requerer a rescisão do contrato ao invés de encerrá-lo unilateralmente.

A CAGEPA obteve êxito em primeira instância, porém no âmbito do STJ foi dado provimento ao recurso interposto pelo DAESA. No mês de

março de 2006 a autarquia municipal sousense deu início a gestão do saneamento básico na cidade de Sousa.

Foram alegados os seguintes fundamentos no recurso interposto pelo DAESA perante o STJ: a) material existente nas tubulações da CAGEPA seriam de amianto, possuindo substâncias cancerígenas; b) falta do critério da universalização dos serviços, posto que muitos bairros não havia cobertura do atendimento; c) a administração municipal assegurou que atualizaria a infraestrutura operacional dos serviços; d) criação pelo município de uma tarifa social, com isenção de consumo na utilização de até 10 m³.

Com a municipalização, a gestão de águas na cidade de Sousa se estruturou através de 03 (três) entes, da seguinte forma: 1) Departamento Nacional De Obras Contra as Secas - DNOCS; 2) Companhia de Água e Esgotos da Paraíba - CAGEPA e 3) Departamento de Água, Esgotos e Saneamento Ambiental de Sousa - DAESA.

O DAESA é responsável pela distribuição de água tratada e coleta de esgoto juntamente com a manutenção das respectivas redes. Além disso, também executa a arrecadação e cobrança das tarifas pela prestação dos serviços.

A CAGEPA permanece realizando os serviços de captação, elevação, tratamento e armazenamento da água, repassando a água tratada para o DAESA.

Os custos da CAGEPA para disponibilização da água tratada são cobrados ao DAESA, havendo atualmente uma enorme dívida acumulada, visto que, conforme Assis, Vieira e Oliveira (2018), até o momento há uma controvérsia judicial acerca do pagamento, em razão do DAESA alegar de que os serviços de captação e tratamento devem ser prestados diretamente pela mesma e os bens móveis e imóveis da CAGEPA revertidos ao DAESA. Enquanto não há reversão dos bens para o DAESA, a CAGEPA emite faturas mensais cobrando os valores por m³ disponibilizados ao DAESA.

Conforme Cagepa (2016 apud ASSIS, VIEIRA e OLIVEIRA, 2018), a valor referente ao ano de 2016 chegou ao total de R\$ 2.320.244,88, cobrados pelo volume tratado de 3.682.928,38 m³, equivalendo a uma média mensal de R\$ 193.353,74.

Após consulta ao Sagres (2020), os dados financeiros do ano de 2019 revelam uma receita arrecadada de R\$ 2.199.001,96 em face de uma despesa paga de R\$ 3.145.886,18, havendo um déficit no ano citado de R\$ 946.884,22.

Até a presente data o DAESA não detém estrutura para a realização do tratamento de água, além disso apresenta inúmeros problemas na sua organização administrativa e financeira para poder abarcar os serviços abrangidos pela CAGEPA.

Um dos problemas que merece destaque citado por Assis, Vieira e Oliveira (2018) refere-se a falta de hidrômetros em todas as residências em que são disponibilizados os serviços e água, considerando que do total de 20.164 imóveis cadastrados, 2.2725 estão ausentes de hidrômetro, perfazendo 14% de usuários sem leitura real mensal.

A ausência de hidrômetro é motivo para ensejar prejuízo econômico e ambiental, uma vez que as faturas de consumo mensal são calculadas com base no valor mínimo de 10m³, considerando que o aumento gradativo dos preços da tarifas age como instrumento de redução do desperdício por meio do uso racional, reduzindo, via de consequência, impactos ambientais por uma maior demanda de água na região e elevando a emissão de esgoto.

2. POLÍTICA TARIFÁRIA - SISTEMA DE TARIFAS NO MUNICÍPIO DE SOUSA/PB

Segundo informações trazidas por Figueiredo (2019), a política de tarifas para os serviços de água e esgoto no Município de Sousa foi estruturada através de uma diferenciação tarifária baseada na categoria econômica do usuário e a faixa de consumo medido. Os consumidores são divididos em usuários residenciais, comerciais, industriais e públicos.

Utilizando-se como parâmetro para uma análise mais detinha a classe de consumidores residenciais que detêm um consumo de até 10m³ de água, extrai-se a necessidade de alguns apontamentos importantes.

Inicialmente, cumpre mencionar acerca da existência de tarifa social oferecida pelo DAESA, em consonância com o disposto no artigo 29, § 2º da Lei Federal nº 11.445/2007 (Lei de Saneamento Básico), que visa assegurar o acesso aos serviços de água e esgoto à população mais carente por meio de subsídios.

De acordo com Oliveira (2015), através de ato administrativo expedido pelo Prefeito Municipal, o modelo de tarifa social existente no Município de Sousa destina-se aos usuários de baixa-renda inscritos no Programa Bolsa Família instituído pelo Governo Federal, havendo uma isenção do pagamento da tarifa, devendo o consumo ser igual ou inferior a 10 m³ de água e mediante comprovação de renda de até um salário mínimo. Para tanto, exige o cadastramento perante a autarquia municipal e o Número de Inscrição Social - NIS.

A tarifa social é instrumento de política social justa e necessária. Todavia, é importante ressaltar, que na situação em epígrafe, ao adotar o subsídio tarifário, com a dispensa do pagamento da tarifa, o gestor público municipal deveria ter indicado meios de compensação dos custos que a

renúncia de receita promoverá, através da criação de um fundo específico para tanto, por exemplo, sob pena de ferir o princípio da precedência da fonte de custeio. Fato este que não ocorreu.

Ainda de acordo com Figueiredo (2019), o valor do m³ na tarifa normal residencial, havendo um consumo de até 10 m³ é cobrado R\$ 16,52, na utilização de água tratada (R\$ 14,22 de água + R\$ 2,30 de esgoto), representando R\$ 1,65 por m³.

Fazendo um comparativo tarifário com os valores praticados no âmbito do estado da Paraíba em relação a categoria de consumidores residenciais, a Cagepa (2020), empresa que fornece para os demais municípios do Estado, cobra por até 10 m³ o valor de R\$ 11,62 (água + esgoto) na tarifa social. A tarifa normal o valor é de R\$ 68,24 (R\$ 37,91 de água + R\$ 30,33 de esgoto) para até 10 m³, atingindo o valor de R\$ 6,82 m³

Assim, de imediato, verifica-se uma excessiva diferença tarifária entre os valores praticados pela empresa estadual e a autarquia municipal sousense. Levando em consideração a tarifa normal, a diferença é de R\$ 51,72 ou 75,8%, entre uma tarifa e outra praticada.

Conforme SNIS (2018), a tarifa média praticada nacionalmente (água+ esgoto) é de R\$ 3,97 m³, equivalente a mais que o dobro do valor praticado no Município de Sousa.

Quanto ao reajuste das tarifas, de acordo com Oliveira (2015), houve regulamentação dos valores tarifários no ano de 2009, porém sem atualizações anuais até a presente data.

Diante das informações acima mencionadas, percebe-se no Município de Sousa - PB uma defasagem tarifária significativa. A cobrança da tarifa, além de arcar com os custos do serviço, é instrumento que impacta diretamente no comportamento dos usuários no tocante ao uso racional da água, diminuindo o desperdício.

A Lei 9.433/97 (Lei de águas) no artigo 19 em seus 03 (três) incisos versa com extrema clareza acerca dos objetivos almejados por intermédio da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, tratando da seguinte forma: I) reconhecimento da água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; II) incentivo a racionalização do uso da água e III) obtenção de recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

Assim, a política de não reajuste ou tarifas muito baixas, que destoam da realidade fática local para a manutenção de um serviço de qualidade está em desacordo com Lei 11.445/2007, recentemente alterada pela Lei 14.026/2020 (novo marco legal para o saneamento básico).

O artigo 22, inciso IV da Lei de Saneamento Básico, traz que um dos objetivos da regulação dos serviços de saneamento:

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Mais à frente no artigo 37, prevê que o reajuste de tarifas deverá observar o intervalo mínimo de 12 (doze) meses, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais.

O congelamento desmotivado de tarifas prejudica a sustentabilidade econômico-financeiro do sistema, conduzindo a déficits financeiros que, por sua vez, externa na ausência ou má prestação do serviço, haja vista que os custos operacionais tendem a crescer ao longo dos anos juntamente com a demanda.

O acesso à água é direito fundamental humano indispensável a sadia qualidade de vida e necessita ser garantido o acesso universal a este bem tão precioso por meio da modicidade das tarifas e políticas de isenção de usuários mais pobres, mas necessita estar bem delineado a fonte de custeio para a disponibilização do serviços, por meio de um correto plano a longo prazo de gestão dos recursos financeiros e ambientais.

3. ACESSO À ÁGUA COMO BEM DE CONSUMO E A POSSIBILIDADE DE INTERRUPÇÃO DO FORNECIMENTO POR INADIMPLENTO – LEI MUNICIPAL Nº 2.736/2017

Em uma perspectiva geral, entende-se que a água é um bem de consumo indispensável à sobrevivência do ser humano e para manutenção do sistema ecológico, vale ressaltar ainda, que a falta da água pode trazer consequências danosas à saúde e a preservação da vida.

Saliente-se que o corpo humano é composto de 60% a 70% de água e que não há como o ser humano sobreviver se não consumir uma quantidade mínima de água diária. Contudo, o acesso à água potável vem se tornando cada vez mais difícil, isso porque o crescimento industrial e o constante descuido com o meio ambiente acabou por contaminar e poluir muitos mananciais responsáveis pelo abastecimento de milhares de pessoas. (CASTRO 2013, p. 05).

Diante desta importância, ver-se que houve uma observação mais ampla por parte das comunidades internacionais e que, conseqüentemente, gerou o reconhecimento da água como um direito humano essencial à vida, ou seja, a ONU reconheceu que a água (limpa e segura) seria um dos direitos humanos indispensável.

É interessante observar, que essa importância reconhecida pela ONU foi fruto da pressão de organizações internacionais e a realidade humana frente as restrições do acesso à água como um bem de consumo.

Dadas as condições que grande parte da humanidade enfrenta em relação a água surgiu a pressão por organizações internacionais, ONG's e setores da própria ONU em promover o direito à água à categoria de direito humano. Esse movimento visava trazer um novo compromisso dos países do mundo com a questão. (MAZARO 2019, p. 02).

Sendo assim, a água passou a ter status de direitos humanos e goza da característica da universalidade, ou seja, tem validade para todos dos seres humanos independente que qualquer condição social, inclusive, tal reconhecimento pode ser traduzido como a possibilidade de promover uma nova visão sobre a importância da água para o homem.

Essa nova visão pode influenciar os Estados a promoverem políticas públicas de acesso à água como um bem primordial, tendo em vista, que se houver o comprometimento formal, haverá também uma pressão internacional frente as questões da água (legislação, qualidade e acesso).

Havendo um compromisso formal dos Estados com esse direito cria-se uma pressão internacional para repensar noções tais quais disponibilidade, qualidade e acessibilidade a água e a considerar questões como segurança, higiene e custo. Porém, apesar do compromisso público assumido, para ter força de lei, o Direito Humano à Água precisa ser incorporado as leis internas de cada país. (MAZARO 2019, p. 05).

Contudo, em relação ao acesso à água se faz necessário levar em consideração alguns fatores relativos à disponibilidade, ou seja, a degradação ambiental como consequência do desmatamento, a poluição dos rios, poluição do solo e a escassez de chuvas têm gerado a diminuição da oferta de água potável.

Não bastasse a sua limitação e a constatação de seu porcentual reduzido, o uso indiscriminado da água

vem sendo praticado há tempos sem qualquer preocupação com a sua poluição, que torna a sua reutilização inviável. Esse fato ocorre em face do aumento da industrialização, o crescimento acelerado da população que despeja seus detritos nos rios sem qualquer tratamento prévio, o uso constante de agrotóxicos que contaminam as águas, a destruição e desmatamento que não protegem o leito dos rios e acabam por assoreá-los. (CASTRO 2013, p. 02).

Esses fatores em alguns casos poderiam ser evitados através da preservação ambiental relativos à agricultura, indústria, desmatamento e preservação das nascentes de água como forma de preservar o direito humano à água como um bem de consumo ininterrupto, caso contrário, haverá a possibilidade de interrompe-se também a vida humana, pois a mesma necessita de água potável para sua manutenção.

Além desta forma de interrupção referente à degradação ambiental, pode-se observar também a interrupção do fornecimento de água em virtude da inadimplência (falta de pagamento).

Diante desta discussão, o que dizer referente a interrupção do fornecimento de água pelo fato do inadimplemento? Em especial, no município de Souza, levando em consideração que água é um direito humano indispensável a vida.

Acerca da interrupção de fornecimento do serviço de água por inadimplemento no Município de Sousa, havia o impedimento por meio da Lei Municipal nº 2.118/2007, que posteriormente foi modificada apenas 10 (dez) anos depois, no ano de 2017, por meio da Lei Municipal nº 2.736/2017.

Estão dentre as 05 (cinco) situações previstas no artigo 1º da citada lei como de interrupção do serviço: a) negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de leitura de água consumida, após ter sido previamente notificado a respeito (alínea III) e b) inadimplemento do usuário do serviço de abastecimento de água, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado (alínea V).

O parágrafo § 2º estabelece que a suspensão dos serviços de ambas as hipóteses listadas será precedida de prévio aviso ao usuário, não inferior a 30 (trinta) dias da data prevista para a suspensão.

No tocante a jurisprudência acerca da interrupção do fornecimento de água, o Tribunal de Justiça da Paraíba tem seguindo entendimento do Superior Tribunal de Justiça - STJ no tocante de que apenas pode haver interrupção no caso de débito atual, relativo ao mês de consumo, não abrangendo débitos pretéritos, conforme ementa de acórdão abaixo transcrito:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER COM PRECEITO COMINATÓRIO E PEDIDO DE TUTELA ESPECÍFICA. CORTE INDEVIDO DO FORNECIMENTO DE ÁGUA. DÉBITO PRETÉRITO. IMPOSSIBILIDADE. MANIFESTA CONDUTA ILÍCITA DA CONCESSIONÁRIA. RELAÇÃO DE CONSUMO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. DANO MORAL. REQUISITOS PRESENTES. DEVER DE INDENIZAR. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO DO APELO. [...]. Não é lícito à concessionária interromper o fornecimento do serviço em razão de débito pretérito; o corte de água pressupõe o inadimplemento de dívida atual, relativa ao mês do consumo, sendo inviável a suspensão do abastecimento em razão de débitos antigos. Ação engendrada capaz de motivar o reconhecimento do dano moral.(TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00129073920148152001, 1ª Câmara Especializada Cível, Relator DESA. MARIA DE FÁTIMA MORAES BEZERRA CAVALCANTI , j. em 01-10-2019) (TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00129073920148152001, 1ª Câmara Especializada Cível, Relator DESA. MARIA DE FÁTIMA MORAES BEZERRA CAVALCANTI , j. em 01-10-2019).

Como Direito Humano fundamental imprescindível a dignidade humana é importante observar que o STJ é pacífico em tutelar o direito de acesso à água, conforme julgado abaixo:

CONSUMIDOR E PROCESSUAL CIVIL. ACESSO E FORNECIMENTO DE ÁGUA. DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL. TARIFA MÍNIMA MULTIPLICADA PELO NÚMERO DE UNIDADES AUTÔNOMAS (ECONOMIAS). EXISTÊNCIA DE ÚNICO HIDRÔMETRO NO CONDOMÍNIO. TEMA 414/STJ. AUSÊNCIA PARCIAL DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF.

1. [...].

2. A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp Repetitivo 1.166.561/

RJ (Tema 414), firmou entendimento de não ser lícita a cobrança de tarifa de água no valor do consumo mínimo multiplicado pelo número de economias existentes no imóvel, quando houver único hidrômetro no local. Nesse mesmo sentido: AgRg no AREsp 208.243/RJ, Rel. Ministra Diva Malerbi (Desembargadora Convocada TRF 3ª Região), Segunda Turma, DJe 21/3/2016; AgRg no AREsp 808.538/SC, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 1/3/2016; AgRg no AREsp 353.569/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 26/9/2013; EDcl no AREsp 287.864/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 24/4/2013.

Considerando que o acesso à água potável é direito humano fundamental - autônomo e inalienável, já que imprescindível à vida com dignidade -, incumbe às pessoas jurídicas, públicas ou privadas, que a fornecem cumprir estritamente, quanto a preço e outras condições, o estabelecido na lei, regulamento e contrato.

3. Recurso Especial conhecido em parte e, nessa extensão, não provido.

(REsp 1740167/SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/06/2019, DJe 01/07/2019).

Em virtude da pandemia do coronavírus (COVID-19) requerer medidas de isolamento social atrelado ao fato de que muitos brasileiros ficaram impossibilitados de auferir renda neste período, o Governador do Estado da Paraíba expediu o Decreto Estadual nº 40.171, datado de 03 de abril de 2020, em que no artigo 1º, inciso V proíbe a “suspensão do corte de fornecimento de água, pela CAGEPA, por atraso de pagamento da cobrança de tarifa para consumidores residenciais, com consumo de até 10 metros cúbicos, por mês, pelo prazo de 90 dias.

Quanto ao DAESA, a Defensoria Pública do estado da Paraíba inicialmente expediu recomendação para que no período da pandemia não ocorresse suspensão do fornecimento de água aos consumidores locais em caso de inadimplemento de faturas de consumo.

Posteriormente ajuizou a Ação Civil Pública nº 0801046-53.2020.8.15.0371 que tramita perante a 5ª Vara estadual da Comarca de Sousa – PB, na qual foi proferida tutela de urgência com as seguintes determinações: a) se abstenha de suspender ou interromper o serviço de abastecimento de água enquanto perdurar a vigência os atos governamentais estaduais e federais de isolamento social, independentemente da inadimplência do usuário; b) promova o religamento/restabelecimento do abastecimento de água para todas as unidades residenciais consumidoras que tiverem sofrido corte por inadimplência, a partir de 13/03/2020, data de edição do Decreto Estadual 40.122, o fazendo no prazo de 24 (vinte e quatro) horas contadas da ciência da decisão.

4. DISPONIBILIDADE HÍDRICA NO MUNICÍPIO E O QUADRO ATUAL DO AÇUDE DE SÃO GONÇALO

O reservatório que abastece a cidade está inserido na bacia hidrográfica de Alto de Piranhas, sub-bacia do rio Piranhas, administrado pelo DNOCS. Sua localização é o Distrito de São Gonçalo, a uma distância de aproximadamente 15,6 km da zona urbana de Sousa, recebendo o mesmo nome do lugar.

Segundo dados da Agência Executiva de Águas da Paraíba – AESA (2020), o açude detém a capacidade de 40.582.770,00 m³ e atualmente está com o volume de 100% de sua capacidade de armazenamento. Ainda utilizando informações da AESA (2020)

A água do açude é utilizada para o abastecimento público bem como para irrigação. O Perímetro Irrigado de São Gonçalo - PISG é de uma área total de 5.548,53 ha.

Segundo DNOCS (2012 apud SOARES, p. 42), os principais cultivos são: “em 2.013,40 ha é cultivada a cultura coco, em 454,22 ha a banana consorciada, em 46,24 ha apenas a banana e nos demais hectares relacionados culturas como manga, goiaba, caju, acerola, maracujá, hortas, capim entre outras”.

O período de 2012 a 2015 foi um dos períodos mais críticos dos últimos anos para o reservatório, segundo dados também extraídos do site da AESA (2020), em que por exemplo, no dia 29/12/2015 o açude atingiu o volume de apenas 2,91% de sua capacidade devido a vários anos de estiagem consecutivas.

No ano de 2015 houve a suspensão do fornecimento de água para o perímetro irrigado e a necessidade da utilização de uma adutora para obter água do açude da cidade Coremas – PB, para auxiliar a cidade no

abastecimento humano devido ao iminente colapso do sistema de São Gonçalo que estava em seu volume morto. Simultaneamente ao uso da adutora, em todo perímetro urbano foram perfurados poços artesianos para fornecer água a população, pois em muitos bairros a água sequer havia água nas torneiras, devido à falta de pressão na tubulação e ao intenso rodizio de água decretado na cidade.

Devido ao município de Sousa – PB estar inserido em uma região na qual apresenta períodos de grande escassez hídrica, a diminuição da oferta de recursos hídricos impõe uma Gestão da Demanda de água (GDA), em razão da dificuldade nos custos para a construção de novos reservatórios.

Quanto definição de GDA, cita-se o conceito trazido por Bhatti et al. (2009, apud SILVA, 2011, p. 11) em que diz tratar-se de uma “política que enfatiza uma melhor utilização das fontes existentes, ao invés de desenvolver novas”.

Deste modo, uma correta e eficaz gestão dos recursos hídricos é indispensável para a suprir a demanda e garantir a existência de oferta suficiente que atenda todos os usuários.

CONCLUSÕES

O direito de acesso a água e ao saneamento básico de qualidade é um direito fundamental que necessita estar presente nas políticas públicas estatais, disponibilizando um serviço adequado conjuntamente com a proteção dos recursos naturais.

Ao lado da garantia de acesso a este direito humano fundamental e essencial à sadia qualidade de vida, vital para a sobrevivência humana, é preciso garantir a sustentabilidade econômico-financeira da autarquia municipal que hoje detém a árdua tarefa de disponibilizar água para a toda população sousense.

No decorrer de toda a exposição tratada no presente artigo, percebe-se as dificuldades operacionais existentes no DAESA, entre eles verificou-se a ausência de um plano de estruturação tarifária capaz de equacionar os custos operacionais dos serviços, a inexistência de fonte de custeio advindo com o subsídio da tarifa social, a ausência de hidrômetros em todas as residências. Problemas graves, sendo que este último caso é fator que diminui o volume de receitas e abre espaço para o consumo desenfreado pelos usuários.

Inexistência de um plano de gestão com vistas a capitalização de recursos para melhorias dos serviços e o pagamento dos débitos perante a CAGEPA.

Assim, diante do exposto, percebe-se os imensos desafios impostos aos gestores públicos no município de Sousa – PB para disponibilizar aos usuários um serviço público eficaz, sustentável financeiramente e acessível a toda a população, especialmente aos mais pobres, necessitando de uma atuação eficiente com diálogo constante e permanente de toda comunidade interessada.

REFERÊNCIAS

AESA, **Agência Executiva de Gestão das Águas**. Disponível em: <http://www.aesa.pb.gov.br/aesa-website/>. Acesso em: 01 mai. 2020.

ASSIS, Lilian Figueirôa de; VIEIRA, Allan Sarmiento; OLIVEIRA, Marcos Macri. **Tarifação para equacionar os serviços de saneamento ambiental, na cidade de Sousa, no Estado da Paraíba**. Disponível em: <https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RVADS/article/view/5446/5401>. Acesso em: 01 mai. 2020.

CASTRO, Liliane Socorro de. **Direito fundamental de acesso a água potável e a dignidade da pessoa humana**. 2013. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-117/direito-fundamental-de-acesso-a-agua-potavel-e-a-dignidade-da-pessoa-humana/>. Acesso em: 19 de julho de 2020.

CAGEPA, **Companhia de Águas e Esgotos da Paraíba**. Disponível em: <http://www.cagepa.pb.gov.br>. Acesso em: 07 mai. 2020.

IBGE, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pb/sousa.html>. Acesso em: 07 mai. 2020.

MAZARO, Gabriel. **Água é um Direito Humano?**. 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/agua-direito-humano/>. Acesso em: 19 de julho de 2020.

OLIVEIRA, Leonardo Figueiredo de. **Lei nº 2.118/2007 (Sousa-PB): uma análise socioeconômica e ambiental**. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/xmlui/handle/riufcg/11483>. Acesso em: 01 mai. 2020.

OLIVEIRA, Paulo Abrantes. **A municipalização dos serviços de saneamento: uma análise jurídico-hídrica do gerenciamento em Sousa - PB, adotado pelo Departamento de Águas, Esgotos e Saneamento Ambiental – DAESA**. Disponível em: <http://dspace>.

sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/13183. Acesso em: 01 mai. 2020.

PARAÍBA. **SAGRES (On line)**. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/sagres-online>. Acesso em: 01 mai. 2020.

PARAÍBA. **Tribunal de Justiça do Estado da**. Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/sites/default/files/anexos/2020/03/daesa.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2020.

PARAÍBA. **Tribunal de Justiça do Estado da**. Disponível em: <http://tjpb-jurisprudencia-dje.tjpb.jus.br/dje/2019/10/10/10662e42-47d0-4d33-a12a-dc0238667997.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2020.

SOUSA. Lei Municipal nº 2.118/2007. **Proíbe o corte no fornecimento de água e energia elétrica por parte do DAESA e da SAELPA e/ou qualquer empresa terceirizada, no âmbito do Município de Sousa, e adota outras providências**. Disponível em: <https://www.camarasousa.pb.gov.br/leis.php?id=1290>. Acesso em: 01 mai. 2020.

_____. Lei Municipal nº 0163/2017. **Altera a redação dos dispositivos das Leis Complementares Municipais 008/1998, que dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Sousa, 031/2004, que cria o “Departamento de Água, Esgotos e Saneamento Ambiental de Sousa” – DAESA e 059/2009 que dispõe sobre a criação da estrutura Administrativa do DAESA, e outras providências**. Disponível em: <https://www.camarasousa.pb.gov.br/leis.php?id=733>. Acesso em: 01 mai. 2020.

SILVA, Sarah Rabelo. **Gestão da demanda de água para uso na agricultura em região semiárida: estudo de caso Bacia do Rio Salitre – Ba**. Disponível em: <http://www.ppec.ufba.br/site/publicacoes/gestao-da-demanda-de-agua-para-uso-na-agricultura-em-regiao-semiarida-estudo-de-caso-bac>. Acesso em: 01 mai. 2020.

SNIS, Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-dos-servicos-de-agua-e-esgotos-2018>. Acesso em: 01 mai. 2020.

SOUSA, Rubasmate dos Santos de Sousa. **Análise da legislação sob a ótica dos desafios e perspectivas para o saneamento básico no município de Sousa – PB**. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/xmlui/handle/riufcg/11492>. Acesso em: 01 mai. 2020.



O MEIO AMBIENTE CULTURAL PARA A PROTEÇÃO DAS PESSOAS REFUGIADAS NA AMÉRICA LATINA

LILIANA LYRA JUBILUT¹

MARCOS RENATO SCHAHIN²

NATALIA ROSA DE OLIVEIRA³

Resumo: A proteção integral das pessoas refugiadas é condicionada por determinados contextos, entre eles o meio ambiente cultural. Desde o aumento da chegada de refugiados na Europa, a partir de 2015, e do recrudescimento de migrações forçadas na América Latina, tornou-se ainda mais relevante analisar tais cenários, a fim de diagnosticar problemas e boas práticas protetivas. Verifica-se uma dualidade em termos de meio ambiente cultural para pessoas refugiadas na América Latina: enquanto, por um lado, o ambiente normativo está consolidado e consagra uma lógica protetiva; por outro, o ambiente empírico impõe desafios que podem levar ao aumento das vulnerabilidades e de violações de direitos. A América Latina é, ao mesmo tempo, receptora e produtora de refugiados. A região adota o “espírito de Cartagena” (derivado da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984) como lógica para as migrações forçadas, objetivando aumentar o diálogo e a cooperação entre os países da região, incorporar uma abordagem de direitos humanos, expandir o espaço humanitário e analisar constantemente os desafios e as necessidades da região na proteção de pessoas refugiadas e outros migrantes. É preciso seguir com a tradição de solidariedade da América Latina, bem como com o “espírito de Cartagena”, a fim de aperfeiçoar e aprofundar os componentes de um meio ambiente cultural que seja condizente com a garantia dos direitos típicos dos refugiados bem como de seus direitos humanos.

¹ Doutora e Mestre em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo. LLM em International Legal Studies pela NYU School of Law. Professora do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Católica de Santos. E-mail de contato: liliana.jubilut@unisantos.br.

² Mestre em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Doutorando em Direito Ambiental Internacional na Universidade Católica de Santos. E-mail de contato: marcochahin@hotmail.com.

³ Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. E-mail de contato: nroliveira@unisantos.br.

Palavras-chave: refugiados; América Latina; meio ambiente cultural; proteção integral

Abstract: Integral protection of refugees is conditioned by contexts, among which cultural environments. Since the increase of refugees' arrivals in Europe, in 2015, and the escalation of forced migration in Latin America, it has become even more relevant to assess these scenarios, so as to diagnose issues and good practices in protection. There seems to be a duality in terms of the cultural environment for refugees in Latin America: on the one hand, the normative environment is consolidated and has established a protective logic; on the other, the empirical environment imposes challenges that might lead to heightened vulnerabilities and violations of rights. Latin America, at the same time, receives and produces refugees. The region adopts the "spirit of Cartagena" (from the 1984 Cartagena Declaration of Refugees) as the logic for forced migration, aiming to increase the dialogue and the cooperation among countries in the region, to adopt a human rights approach, to expand the humanitarian space, and to constantly assess the challenges and the needs of the region in terms of protecting refugees and other migrants. Latin America's tradition of solidarity and the "spirit of Cartagena" need to be followed, so as to improve and deepen the components of a cultural environment that is in keeping with guaranteeing refugees' rights based on migratory status as well as their human rights.

Keywords: *refugees; Latin America; cultural environment; integral protection*

INTRODUÇÃO

A proteção integral das pessoas refugiadas, *i.e.* uma proteção que engloba direitos derivados de seus *status* migratórios e de seus direitos humanos (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2008) por determinados contextos, entre eles o meio ambiente cultural. Desde a denominada "crise" dos refugiados⁴, de 2015, na Europa e do recrudescimento de migrações forçadas na América Latina, tornou-se ainda mais relevante analisar tais cenários a fim de diagnosticar problemas e boas práticas protetivas.

A América Latina tem verificado movimentos massivos de deslocamentos forçados: com fluxos provenientes do Haiti; da Colômbia; da Venezuela e da América Central. Muitos desses se enquadram como refugiados pelos padrões do Direito Internacional.

⁴ Com o aumento da migração de pessoas refugiadas e demais migrantes para a Europa em 2015, uma retórica de crise foi adotada para descrever o fenômeno. Contudo, verifica-se que na realidade a "crise" dos refugiados é uma crise de acolhida ou de proteção, ou seja, uma crise para as pessoas refugiadas. (Cf. JUBILUT, 2017; JUBILUT, 2019).

É necessário verificar se a proteção a essas pessoas pode ser adequada; ou seja, se o meio ambiente cultural é propício (ou ao menos conducente) à proteção. É esse o objetivo deste trabalho, que - a partir de pesquisas bibliográfica e normativa analisadas pelo método dedutivo; da criação, pelo método indutivo, de hipótese sobre o meio ambiente cultural empírico da América Latina feita a partir da análise de dados e notícias sobre a região; adotando perspectivas de Direito Internacional dos Direitos Humanos e Direito Internacional dos Refugiados; e, dialogando com aspectos ambientais -, procurará contribuir para o diagnóstico e a análise do atual meio ambiente cultural para pessoas refugiadas na América Latina.

1. MEIO AMBIENTE CULTURAL E PROTEÇÃO DE PESSOAS REFUGIADAS

1.1. Conceitos de Cultura e de Meio Ambiente Cultural

Segundo o Dicionário de Filosofia, o termo cultura “é utilizado para indicar o conjunto dos modos de vida criados, adquiridos e transmitidos de uma geração para a outra, entre os membros de determinada sociedade” (ABBAGNANO, 2007, p. 264). Assim, “é impossível compreender qualquer tipo de conduta humana sem referibilidade a um sistema de valores” (REALLE, 1992, p. 112).

Tal sistema de valores é um construto que passa por três fases da consciência humana: na primeira, o ser humano é colocado frente a um objeto; na segunda, passa a conhecer o objeto; e, na terceira, atribui uma carga axiológica ao objeto (IBID, p. 155 e 156). Em virtude dessa composição, o ser humano é capaz de fundar o mundo da cultura, dando nascimento às estruturas sociais e históricas, que são um repositório vivo e atuante de intencionalidades (IBID).

Dentre as formas de se analisar os diversos sistemas culturais dos povos, o presente estudo adota o multiculturalismo (ou cosmopolitismo), que visa ao reconhecimento e à preservação das características culturais de um indivíduo, independentemente do espaço em que ele se encontre (SANTOS, 2003, p. 452), uma vez que se mostra mais adequado enquanto referencial teórico em relação à proteção das pessoas refugiadas (migrantes forçadas e vítimas de violações de direitos humanos, que precisam reconstruir suas vidas em outros países).

Nesse sentido, entende-se que o Direito deve afirmar o princípio da alteridade, no qual o ser humano se reconhece pelo outro (ASSIS; KÜMPPEL, 2011, p. 16); e reconhecer o multiculturalismo; pelo que se admite que no

mesmo território convivam várias culturas, e se rejeita o fato que uma delas deva assimilar outra tida como predominante (SANTOS, 2003, p. 26). Forma-se, desta forma, um mosaico cultural que estabelece um meio ambiente próprio: o meio ambiente cultural.

A sadia qualidade de vida do indivíduo não se caracteriza apenas pela satisfação de suas necessidades fisiológicas em seu meio ambiente, pois é o ser humano um ser cultural (MARTINS, 2007, p. 30). Assim, ela depende também das condições socioculturais pois são os valores culturais que fazem a conexão entre o ser biológico e o ser social (STRAUSS, 2009, p. 17). Diante dessa lógica, constata-se que o meio ambiente humano é marcado por tudo aquilo que circunda o ser humano, incluindo os valores socioculturais de sua formação (REALE, 1992, p. 61).

O meio ambiente, deste modo, não se restringe apenas aos elementos dados pela natureza, uma vez que as criações humanas também são resguardadas, resultando no meio ambiente cultural, que posteriormente será incorporado ao patrimônio cultural (REISEWITZ, 2004, p. 63). Nesse sentido a UNESCO entende que “*culture should be regarded as the set of distinctive spiritual, material, intellectual and emotional features of society or a social group, and that it encompasses, in addition to art and literature, lifestyles, ways of living together, value systems, traditions and beliefs*”⁵. Caso se somem a esse conjunto as instituições sociais (normas, órgãos, princípios), tem-se um determinado meio ambiente cultural, em um conceito amplo de meio ambiente que busca “expressir a globalidade das condições envolventes da vida que atuam sobre uma unidade vital” (CANOTILHO, 1998, p. 22).

Já em 1972, com a Declaração de Estocolmo, resguardava-se a proteção dos ambientes artificiais e culturais, uma vez que tal documento discorre sobre eles em seu primeiro parágrafo preambular⁶ e em seu primeiro princípio⁷. As manifestações culturais também são salvaguardadas internacional-

⁵ Tradução livre: “a cultura deve ser entendida como o conjunto das distintas características espirituais, materiais, intelectuais e emocionais da sociedade ou de um grupo social, e que engloba, além da arte e da literatura, estilos de vida modos de vida em conjunto, sistemas de valores, tradições e crenças”. Disponível em: <http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>. Acesso em: 01 dez. 2019.

⁶ Declaração de Estocolmo, preâmbulo: “O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma”. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 08 jun. 2020.

⁷ Declaração de Estocolmo, princípio 1, “O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou

mente, conforme, por exemplo, a Declaração Universal sobre Diversidade Cultural da UNESCO (artigo 5)⁸, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 27)⁹, e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (artigos 13 e 15)¹⁰.

perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas”. IBID.

⁸ Declaração Universal sobre Diversidade Cultural da UNESCO, artigo 5º - Os direitos culturais são parte integrante dos direitos humanos, os quais são universais, indissociáveis e interdependentes. O desenvolvimento de uma diversidade criativa exige a plena realização dos direitos culturais, tal como são definidos no artigo 27º da Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos artigos 13º e 15º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Qualquer pessoa deverá poder expressar-se, criar e difundir suas obras na língua que desejar e, em particular, na sua língua materna; qualquer pessoa tem direito a uma educação e uma formação de qualidade que respeite plenamente sua identidade cultural; qualquer pessoa deve poder participar na vida cultural que escolha e exercer as suas próprias práticas culturais, dentro dos limites que impõe o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/diversity/pdf/declaration_cultural_diversity_pt.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2020.

⁹ Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo 27 - Todo ser humano tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir das artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2020.

¹⁰ Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, artigo 13 - 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. 2. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito: a) A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos; b) A educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e torna-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito; c) A educação de nível superior deverá igualmente torna-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito; d) Dever-se-á fomentar e intensificar, na medida do possível, a educação de base para aquelas pessoas que não receberam educação primária ou não concluíram o ciclo completo de educação primária; e) Será preciso prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, implementar-se um sistema adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente. 3. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais e, quando for o caso, dos tutores legais de escolher para seus filhos escolas distintas daquelas criadas pelas autoridades públicas, sempre que atendam aos padrões mínimos de ensino prescritos ou aprovados pelo Estado, e de fazer com que seus filhos venham a receber educação religiosa ou moral que esteja de acordo com suas próprias convicções. 4. Nenhuma das disposições do presente artigo poderá ser interpretada no sentido de restringir a liberdade de indivíduos e de entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1 do presente artigo e que essas instituições observem os padrões mínimos prescritos pelo Estado. Artigo 15: 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem a cada indivíduo o direito de: a) Participar da vida cultural; b) Desfrutar o processo científico e suas aplicações; c) Beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de toda a produção científica, literária ou artística de que seja autor. 2. As Medidas que os Estados Partes do Presente Pacto deverão adotar com a finalidade de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão aquelas necessárias à convenção, ao desenvolvimento e à difusão da ciência e da cultura. 3. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade indispensável à pesquisa científica e à atividade criadora. 4. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem os benefícios que derivam do fomento e do desenvolvimento da cooperação e das relações internacionais no domínio da ciência e da cultura. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 08 jun. 2020.

Da mesma forma, ocorre a proteção do patrimônio natural ou cultural pela Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (de 1972)¹¹, pela Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (de 2003)¹², e pela Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (de 2005)¹³.

Todos esses documentos protegem a cultura, os bens culturais, e o patrimônio cultural em si, garantindo uma estrutura normativa que lhes assegure. Contudo, é importante verificar, na prática, como esses elementos se relacionam para formar o meio ambiente cultural, e, mais do que isso, como esse meio ambiente cultural impacta diferentes pessoas e grupos; tanto na proteção aos seus direitos ligados à cultura quanto aos seus direitos de modo geral. Tal fato ganha destaque ao se falar de pessoas refugiadas, uma vez que sua proteção integral é diretamente condicionada pelo meio ambiente cultural.

1.2. O atual meio ambiente cultural para pessoas refugiadas

O conceito de refugiado foi estabelecido em 1951 por meio da Convenção sobre o *Status* dos Refugiados (Convenção de 51)¹⁴ que determina que a proteção do instituto do refúgio se aplica a pessoas com bem-fundado temor de perseguição em função de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a um grupo social (artigo 1º)¹⁵. Tal conceito foi ampliado regionalmente, e no caso da América Latina, acolhe também pessoas que tiveram que se deslocar em função de grave e generalizada

¹¹ Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133369_por>. Acesso em: 15 jun. 2020.

¹² Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/ConvencaoSalvaguarda.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2020.

¹³ Disponível em: <<http://www.ibermuseum.org/wp-content/uploads/2014/07/convencao-sobre-a-diversidade-das-expressoes-culturais-unesco-2005.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2020.

¹⁴ Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2020.

¹⁵ Art. 1º. Definição do termo “refugiado” A. Para os fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa: 1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados; As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato, não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no parágrafo 2 da presente seção; 2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

violação de direitos humanos (Conclusão 3ª, Declaração de Cartagena Sobre Refugiados de 1984)¹⁶.

O refugiado é, assim, um migrante forçado internacional com definição específica de seu *status*, do qual deriva um sistema protetivo. A extraterritorialidade (ou seja, estar fora de seu país de origem) é um elemento essencial do refúgio, o que explica a relação entre sua proteção e o meio ambiente cultural do país de acolhida (também denominado de país de asilo).

As pessoas refugiadas perdem o enredo social no qual foram criadas, e, neste contexto, perdem quase tudo aquilo que as constituem como seres culturais (REALE, 1992, p. 155-156). Além disso, perdem a proteção jurídica da comunidade a que pertenciam, sendo apontadas até mesmo como excluídas da humanidade (ARENDDT, 2013, p. 327).

A proteção aos direitos humanos, contudo, deriva de construção anterior à estruturação do próprio Estado, tendo vista que independentemente da posição política dos Estados, as garantias mínimas dos seres humanos devem ser respeitadas como normas jurídicas técnicas, uma dogmática internacional construída de forma histórica e transnacional (COMPARATO, 2016, p. 439).

A proteção das pessoas refugiadas não é somente um ato de solidariedade, mas sim a transcendência de um conceito humanitário que vem sendo construído há décadas (JUBILUT, 2007, p. 20), desde o surgimento do instituto com a Revolução Russa, passando pela atuação da comunidade internacional entre as duas guerras mundiais, ganhando impulso com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (que, em seu artigo 14 estabelece o direito de asilo), chegando à criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) em 1950, e à aprovação dos documentos internacionais sobre o tema (a mencionada Convenção de 51, e seu Protocolo de 1967¹⁷).

Desde a Convenção de 51, até os documentos mais recentes sobre o tema (a Declaração de Nova York sobre Migrantes e Refugiados, de 2016¹⁸, e

¹⁶ Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1, parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

¹⁷ Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2020.

¹⁸ Disponível em inglês em: <<https://undocs.org/a/res/71/1>>. Acesso em: 02 jul. 2020.

o Pacto Global sobre Refugiados, de 2018¹⁹), há preocupação com o impacto da acolhida das pessoas refugiadas nos países de asilo, bem como com a “responsabilidade compartilhada de forma igualitária” dos Estados para com as pessoas refugiadas (ONU NEWS BRASIL, 2019); o que pode ser explicado por números, já que de acordo o relatório anual do ACNUR, o número de refugiados no mundo ao final de 2020 era de 26,4 milhões, e o de solicitantes de refúgio, 4,1 milhões (UNHCR, 2021²⁰)

Essa preocupação objetivaria auxiliar tanto a população local, quanto as pessoas refugiadas, e deriva do fato de que a maioria dos Estados está envolvida de alguma forma com a questão migratória, seja como país receptor, de trânsito ou de procedência (JUBILUT; LOPES, 2017, p. 50). Essa abordagem ao refúgio pode ser entendida como uma preocupação com o meio ambiente cultural para pessoas refugiadas. Até porque os documentos mais novos reforçam os pedidos para que os Estados se comprometam com as normas internacionais sobre o tema, auxiliando assim na criação de institutos de proteção para os refugiados²¹.

2. O MEIO AMBIENTE CULTURAL E PROTEÇÃO DE PESSOAS REFUGIADAS NA AMÉRICA LATINA

2.1. O ambiente cultural normativo: solidariedade regional e direitos humanos como bases da proteção

Um primeiro grupo de institutos relevantes para o meio ambiente cultural é o normativo, no que se pode denominar meio ambiente cultural normativo. No caso da América Latina, ele é multifacetado. Por um lado, o direito de asilo é implementado na região por meio de dois institutos, o asilo político (subdividido em territorial e diplomático)²², e o instituto de refúgio (JUBILUT; LOPES, 2020); (JUBILUT; LOPES, 2019); (JUBILUT; LAPA; PENEDO, 2018, p.171).

¹⁹ Disponível em inglês em: <https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2020.

²⁰ O ACNUR lança anualmente o relatório Global Trends com os dados do ano anterior. O de 2021 (relativo ao final de 2020). Disponível em: <<https://www.unhcr.org/flagship-reports/global-trends/>>. Acesso em: 16 set. 2021. Segundo o mesmo documento o número de pessoas deslocadas no mundo por conflitos, violência, perseguição ou violações de direitos humanos chega a 79,5 milhões

²¹ Cf. por exemplo os parágrafos 48 e 65 da Declaração de Nova York sobre Migrantes e Refugiados

²² Na América Latina, o instituto do asilo é regido por vários instrumentos regionais, tais como o Tratado sobre Direito Penal Internacional de Montevidéu (de 1889), a Convenção sobre Asilo Político (de 1933) de Montevidéu e as Convenções sobre Asilo Territorial e sobre Asilo Diplomático de Caracas (de 1954).

Atualmente reconhecido como um “direito de proteção e acolhimento em função de perseguição, real ou bem fundada, por um Estado” (JUBILUT; CASAGRANDE; LOPES, 2020, p. 445), o direito de asilo pode ser compreendido como um direito que objetiva a proteção de vítimas de perseguições indevidas, aplicável a qualquer pessoa que se encontre nessa situação de vulnerabilidade (JUBILUT; LAPA; PENEDO, 2018, p.170).

Na América Latina, tal direito ganha novos e ampliados contornos (JUBILUT; LOPES, 2019); (FREIER, 2015, p.118). Isso porque, historicamente, a região é conhecida por instabilidades políticas em decorrência de regimes ditatoriais ocorridos em especial na segunda metade do século XX (JUBILUT; LAPA; PENEDO, 2018, p.174), mas também apresenta mais recentemente outras formas de violações de direitos, gerando a necessidade de um direito de asilo ampliado quanto ao tempo, à abrangência e às espécies (JUBILUT; LOPES, 2018, p. 141); (JUBILUT; CASAGRANDE; LOPES, 2020 p. 446).

No caso do refúgio, e diferentemente do asilo político, tem-se um direito do indivíduo, executado de forma obrigatória pelo Estado requerido, ou seja, não há discricionariedade, e, como visto, com várias possibilidades de bases do bem-fundado temor de perseguição (JUBILUT, 2007, p. 42 e ss.).

No caso da América Latina, há compromisso com a aplicação do refúgio, uma vez que a grande maioria dos países latino e caribenhos são signatários da Convenção de 51 e do Protocolo de 67 (JUBILUT; LOPES, 2018, p. 134).

Ademais, a conceituação de refugiado foi, como mencionado, alargada nessa específica região, em decorrência da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984 (Declaração de Cartagena)²³, elaborada em um colóquio acadêmico na Colômbia, em decorrência das migrações forçadas na região da América Central na década de 1980 (JUBILUT, 2007, p. 104), e que entende a grave e generalizada violação de direitos humanos como um dos motivos para a solicitação dessa proteção (IBID, p.134).

Tal documento visa à proteção das pessoas refugiados a partir da perspectiva de direitos humanos; e, de forma diversa dos de abrangência internacional, olha além da situação individual de cada solicitante de refúgio, para analisar a situação atual de seu país de origem (IBID, p. 135).

A Declaração de Cartagena foi internalizada por Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru e Uruguai²⁴. Soma-se a isso o fato de a Declaração de Cartagena ser reconhecida pela Organização dos Estados Americanos (OEA) (JUBILUT; CASAGRANDE; LOPES, 2020, p. 452), além de ter estabelecido um costume regional na América Latina quan-

do se trata da proteção dessas pessoas deslocadas em situação de vulnerabilidade (JUBILUT; LOPES, 2018, p.143); (JUBILUT; ESPINOZA; MEZZANOTI, 2019).

Desde a adoção da Declaração de Cartagena, já ocorreram três momentos de revisão periódica da mesma, dos quais resultaram três documentos distintos: em 1994, a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (com destaque para a inovação da temática dos deslocados internos), em 2004, a Declaração e Plano de Ação do México (com destaque para os projetos de reassentamento solidário, cidades solidárias e fronteiras solidárias a fim de proteger os mais de 2 milhões de refugiados na região à época – sobretudo provenientes da Colômbia – em um cenário de restrição da política de acolhimento pelos países (LAVANCHY, documento online, s.d.)), e, em 2014, a Declaração e Plano de Ação do Brasil (que salienta a existência de um regime regional para refugiados baseado em sua proteção, além de outros pontos da Declaração de Cartagena, mantendo seu legado (JUBILUT; ESPINOZA; MEZZANOTI, 2019)). Com a Declaração de Cartagena e os subsequentes documentos revisionais, criou-se um regime regional propício a proteção, garantia de direitos e segurança dos refugiados na região (IBID); (JUBILUT; CASAGRANDE; LOPES, 2020, p. 452-453).

A América Latina também está comprometida com o princípio internacional do *non-refoulement*²⁵, que proíbe a devolução do indivíduo a um país em que sua vida, segurança ou liberdade estejam em risco²⁶ (JUBILUT; LOPES, 2018, p. 144); (JUBILUT; LOPES, 2020).

Ademais, a região está engajada com os novos instrumentos de governança migratória internacional. Os Estados latino-americanos participaram da adoção unânime da Declaração de Nova Iorque sobre Migrantes e Refugiados²⁷; e em sua maioria²⁸ apoiou o Pacto Global para

²⁵ O princípio do *non-refoulement* é essencial no Direito Internacional dos Refugiados, estando consagrado na Convenção de 51 (Art. 33 - Proibição de expulsão ou de rechaço 1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020, e na Declaração de Cartagena (Conclusão quinta - Reiterar a importância e a significação do princípio de *non-refoulement* (incluindo a proibição da rejeição nas fronteiras), como pedra angular da proteção internacional dos refugiados. Este princípio imperativo respeitante aos refugiados, deve reconhecer-se e respeitar-se no estado atual do direito internacional, como um princípio de *jus cogens*. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020, por exemplo.

²⁶ Definição que decorre da Declaração de Cartagena (Conclusão 3).

²⁷ Disponível (em inglês) em: <<https://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>>. Acesso em: 14 jun. 2020.

²⁸ O Chile se absteve, Panamá e Paraguai não votaram e o Brasil apoiou o Pacto no momento de sua adoção, mas retirou o apoio na sequência (JUBILUT, 2020).

Migração Segura, Ordenada e Regular²⁹ (de 2018) (JUBILUT, 2020). No que tange ao Pacto Global sobre Refugiados³⁰, a América Latina não apenas participou de suas negociações, como também apresentou propostas específicas enquanto uma região – no documento intitulado “100 pontos de Brasília”³¹ – e votou unanimemente por sua aprovação³² (JUBILUT, MEZZANOTTI, LOPES, 2021).

Por outro lado, no aspecto multifacetado do meio ambiente cultural normativo na América Latina para as pessoas refugiadas, é importante destacar o diálogo existente entre direitos humanos e proteção da população refugiada; que gera como resultado a dilação da proteção das pessoas refugiadas com base em documentos que garantam os direitos humanos; surgindo, assim, como um dos pontos de uma política regional de proteção a estas na América Latina e Caribe (JUBILUT; 2018); (JUBILUT; ESPINOZA; MEZZANOTTI, 2019).

Merece destaque aqui o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, fundado na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADH) e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH). A DADH, de 1948, elencou os direitos que devem ser observados pelos Estados da região e foi pioneira ao consagrar o direito de asilo englobando o direito de buscar e de receber asilo (artigo 27)³³, sendo, desta forma, um dispositivo compartilhado entre Estado e pessoa, e não apenas se relacionando a este último (JUBILUT; CASAGRANDE; LOPES, p. 448-449).

Já na CADH, em relação ao direito de asilo, e suas modalidades presentes na região latino-americana, merece destaque o artigo 22, que se relaciona com as questões de circulação entre os Estados e de residência. Nesse artigo também se encontra consagrado o princípio do *non-refoulement*, bem como o direito de buscar e de receber asilo (art. 22, 7)³⁴ e a proibição de expulsão coletiva de não nacionais (RAMOS, 2019, p. 330-331).

A partir dessas bases, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem atuado na proteção às pessoas refugiadas com uma ótica de direitos hu-

²⁹ Disponível (em inglês) em: <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195>. Acesso em: 14 jun. 2020.

³⁰ Disponível (em inglês) em: <https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2020.

³¹ Disponível em: <<https://www.acnur.org/es-es/5b58eda34.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2020.

³² Caso se considere também os países do Caribe, apenas a República Dominicana votou contra o documento (RUSH, 2018).

³³ DADH, artigo 27: “Toda pessoa tem o direito de procurar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição que não seja motivada por delitos de direito comum, e de acordo com a legislação de cada país e com as convenções internacionais”. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/oea/oadcl.htm>>. Acesso em: 14 jun. 2020.

³⁴ CADH, artigo 22, 7 “Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais”. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 14 jun. 2020.

manos. Nesse sentido, destacam-se, na Corte Interamericana de Direitos Humanos, as Opiniões Consultivas 16 (sobre acesso à assistência consular), 18 (sobre migrantes indocumentados), 21 (sobre crianças migrantes) e 25 (sobre o direito de asilo)³⁵, e o Caso Pacheco Tineo (que engloba direitos procedimentais de refugiados)³⁶, e, na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o documento “*Human Rights of Migrants, Refugees, Stateless Persons, Victims of Human Trafficking and Internally Displaced Persons: Norms and Standards of the Inter-American Human Rights System*”³⁷.

A história, as ações e os documentos regionais presentes na América Latina mostram sua aspiração para proteção não só de pessoas refugiadas, mas de migrantes em geral (FRIER, 2015, p.119). Tais documentos servem de forma complementar³⁸ aos documentos internacionais sobre o tema, ampliando a proteção e garantia de direitos dessas pessoas nessa região (JUBILUT, 2018).

Pelo exposto, pode-se verificar que a América Latina, no que tange ao meio ambiente cultural normativo para a proteção das pessoas refugiadas, tem um cenário positivo. A região conseguiu fomentar os direitos humanos na temática migratória como uma base comum para os países latino-americanos, gerando como consequência o fortalecimento e ampliação do direito de asilo (JUBILUT; CASAGRANDE; LOPES, 2020, p. 446); (JUBILUT; LOPES, 2019).

Resta verificar se o mesmo ocorre no meio ambiente cultural empírico.

2.2. O meio ambiente cultural empírico: desafios para a proteção

A presente época se caracteriza por números recordes de pessoas fora de seu país de origem, existindo cerca de 272 milhões de migrantes ao redor mundo, aproximadamente 3,5% da população mundial (IOM, 2019, p.02 e 10), e as Américas fazem parte dessa tendência global, com 14.138.901 de migrantes e um total de 15.650.382, considerando-se também a América do Norte e o Caribe (UNHCR, 2020, p. 76)³⁹.

³⁵ As opiniões consultivas podem ser acessadas a partir de <https://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_opiniones_consultivas.cfm?lang=es>, em inglês ou espanhol.

³⁶ Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=376>. Acesso em: 02 jul. 2020.

³⁷ Disponível (em inglês) em: <<http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/HumanMobility.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2020.

³⁸ Em termos de proteção complementar em seu sentido técnico, ou seja, de instrumentos que protegem pessoas que não se enquadram no regime de refugiados, é importante destacar na América Latina os vistos humanitários (de entrada ou de residência). Para mais sobre o tema cf. por exemplo, JUBILUT e LOPES, 2019; JUBILUT e LOPES, 2018, p.136-140 e JUBILUT, ANDRADE e MADUREIRA, 2016).

³⁹ Disponível em: <https://www.unhcr.org/5ee200e37/#_ga=2.102070145.1658899236.1592575096-1571547482.1592575096> Acesso em: 26 jun. 2020.

Os principais locais de origem de migrantes forçados na região são a Venezuela (com 5 milhões de deslocados⁴⁰), a América Central, sobretudo El Salvador, Honduras e Guatemala (totalizando de 1,9 milhões de migrantes (IOM, 2019, p.112), e a Colômbia.

As Américas como um todo se tornaram o principal destino de refugiados de acordo com dados do final de 2019 (UNHCR, 2020); (MARINHO, 2020). Em termos de refugiados reconhecidos a Colômbia se destaca com, aproximadamente em 1 milhão (IBID, p.99). E verifica-se um aumento no número de pedidos de refúgio na América Latina (com mais de 1 milhão de pedidos pendentes⁴¹ (UNHCR, 2019, p. 4)). Este cenário coloca sobre pressões o sistema de proteção e mostra a necessidade de estudos e ações para gerar uma proteção adequada dessas pessoas (GRANDI, 2017).

As grandes quantidade e diversidade de fluxos migratórios e de motivos que os acarretam colocaram em xeque a tradição de solidariedade, a responsabilidade compartilhada e a política de acolhimento e segurança na região (IBID) presentes nos instrumentos normativos da América Latina e caracterizadoras do “espírito de Cartagena”.

O “espírito de Cartagena” vem a ser a lógica adotada na América Latina para as migrações forçadas depois da Declaração de Cartagena, e tem por objetivo aumentar o diálogo e a cooperação entre os países da região em relação ao refúgio (JUBILUT; LOPES, p.143); (JUBILUT; MEZZANOTTI; LOPES, p.14). Ele é compreendido como “1) *a human rights approach to refugee protection, which is simultaneously a pillar of the Cartagena Declaration regime and a characteristic of the “spirit of Cartagena”, 2) an expanded humanitarian space and 3) a constant effort to assess the region’s needs and challenges in refugee protection*”⁴². (JUBILUT; ESPINOZA; MEZZANOTTI, 2019).

Embora a região seja vista por muitos com um local acolhedor e que visa a proteção de pessoas refugiadas e demais migrantes, por parte da legislação e da tradição nessa área, isso não é visto em algumas atitudes apresentadas na prática por certos Estados (GRANDI, 2017). Nesse cenário destacam-se: a xenofobia e discriminação⁴³; questões de logística para acolhida em deslocamentos massivos⁴⁴; deportação de migrantes, inclusive migrantes buscando asilo (CORRALES, 2019⁴⁵); apatridia de filhos de migrantes⁴⁶; dificuldades em proteger crianças desacompanhadas cujos casos vem crescendo na região (JUBILUT; LOPES, p.135); restrições fronteiriças (como exigências documentais para refugiados) e fechamento de fronteiras (à luz da COVID-19); e detenção de migrantes.

Além disso, as pessoas refugiadas ainda enfrentam questões sociais problemáticas na região, tais como acesso a trabalho ou renda, à moradia, à saúde e à educação; além de questões de desigualdades (incluindo na temá-

tica de gênero) (UNHCR, 2019). No tema das vulnerabilidades entre a população refugiada, ganha destaque a dimensão de gênero-idade-diversidade, abrangendo as mulheres⁴⁷, pessoas LGBTI+, crianças, idosos e pessoas com deficiência (IBID, p. 4).

A liderança política também afeta a forma como a política migratória é conduzida nos países latino-americanos, e o meio ambiente cultural empírico tem se mostrado desafiador nessa seara, com governos populistas e nacionalistas, e com a defesa da tese de que a migração viola a segurança e proteção nacional de seus países, dificultando o acolhimento de migrantes em seus territórios (CORRALES, 2019⁴⁸). Além disso, há a prevalência de legislações nacionais que se baseiam na segurança nacional e não na dignidade humana, como era o caso do Brasil até a mudança da legislação em 2017 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019).

Pelo exposto, pode-se concluir que o meio ambiente cultural empírico da América Latina para pessoas refugiadas está passando por desafios. Os fluxos migratórios na região, intensos e com números expressivos, estão se dando em âmbito regional, em diferentes países latinos ao mesmo tempo, de formas diversas das migrações tradicionais (BÁRCENA, 2018⁴⁹) e com cenários nacionais desafiadores. Tudo isso coloca à prova o espírito de Cartagena e um meio ambiente propício para a proteção das pessoas refugiadas na região.

CONCLUSÕES

Verifica-se uma dualidade em termos de meio ambiente cultural para pessoas refugiadas na América Latina: enquanto, por um lado, o ambiente normativo está consolidado e consagra uma lógica protetiva; por outro, o ambiente empírico impõe desafios que podem levar ao aumento das vulnerabilidades e de violações de direitos. Tal dualidade parece ser a tônica da região nas questões migratórias e de refúgio, pois, apesar de possuir uma legislação acolhedora, por muitas vezes os governos latino-americanos adotam, na prática, atitudes de repulsão das pessoas migrantes (JUBILUT; LOPES, 2018, p.133-134).

A América Latina é ao mesmo tempo receptora e produtora de refugiados; possui países de origem, trânsito e destino de migrações (IBID, p. 132); e cenários normativo e empírico por vezes distanciados. Nesse contexto, a preocupação com a proteção integral das pessoas refugiadas é justificada (IBID, p.139-141).

O “espírito de Cartagena” e os aspectos normativos positivos (que contam também com iniciativa dos países latino-americanos com propostas e

ações para efetivar tal proteção dos migrantes na região) são pontos positivos no meio ambiente cultural da América Latina para pessoas refugiadas, bem como os esforços para melhorar a integração junto às comunidades locais. Soma-se ainda no aspecto positivo a constante preocupação com os direitos humanos, inerente ao conceito de proteção integral.

Se as instituições normativas estão adequadas à proteção mais ampla, desafios empíricos (contextuais, político, e de práticas culturais) condicionam a efetivação da proteção.

É preciso, assim, seguir com a tradição de solidariedade da região, bem como com o “espírito de Cartagena” a fim de aperfeiçoar e aprofundar os componentes de um meio ambiente cultural que seja condizente com a garantia dos direitos típicos dos refugiados, bem como de seus direitos humanos.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, N. *Dicionário de Filosofia*. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- ARENDT, H. *As origens do totalitarismo*. São Paulo: Editora Companhia de Bolso, 2013.
- ASSIS, O. Q.; KÜMPPEL, V. F. *Manual de antropologia jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BÁRCENA, A. *A América Latina e o Caribe e o Pacto Mundial para uma Migração Segura, Ordenada e Regular*. CEPAL, 2018.
- CANOTILHO, J. J. G. (Coord.). *Introdução ao Direito do Ambiente*. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.
- COMPARATO, F. K. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das letras, 2016.
- CORRALES, J. Crise na Venezuela é teste para instituições da América Latina. *Época*, 14 jul. 2019.
- FREIER, L. F. A Liberal Paradigm Shift? A critical Appraisal of Recent Trends in Latin American Asylum Legislation. In: GAUCI, J.-P.; GIUFFRÉ, M.; TSOURDI, E. (Orgs). *Exploring the Boundaries of Refugee Law*. Boston: Brill Nijhoff, 2015. p. 118-145.
- GRANDI, F. Foreword: Regional solidarity and commitment to protection in Latin America and the Caribbean. *Forced Migration Review*, 46, p. 4-5, 2017.

IOM (International Organization for Migration). *UN Migration. World Migration Report 2020*. Geneva: 2019.

JUBILUT, L. L. Latin America and the Global Compact on Migration: early perceptions. *Newsletter of the Migration & Citizenship Section of the American Political Science Association*, v. 7, p. 27-31, 2020.

_____. Crise de Acolhida. *Cadernos Globo*, 2019. p. 32-37.

_____. *Refugee Protection in Brazil and Latin America – Selected Essays*. Londres: Transnational Press London, 2018.

_____. Refugees are victims of the crisis, not the creators. *Agenda WEF*, 2017.

_____. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, L. L.; APOLINÁRIO, S. M. O. S. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. *Universitas-Relações Internacionais*, 6, 2, p. 9-38, 2008.

JUBILUT, L. L.; ANDRADE, C. S. M.; MADUREIRA, A. de L. Humanitarian visas: building on Brazil's experience. *Forced Migration Review*, v. 53, p. 76-78, 2016.

JUBILUT, L. L.; CASAGRANDE, M. M.; LOPES, R. de O. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o Direito de Asilo na América Latina. In: AMARAL JUNIOR, A. do; PIOVESAN, F.; DANESE, P. M. *50 anos da Convenção Americana de Direitos Humanos – O Sistema Interamericano – legado, impactos e perspectiva*. Salvador: JusPodium, 2020. p. 441-466.

JUBILUT, L. L.; LAPA, R. C. C.; PENEDO, T. G. O direito de asilo enquanto integrante do rol de direitos humanos e o refúgio como direito. In: SGARBOSSA, L. F.; IENSUE, G. (Orgs.). *Direitos Humanos e fundamentais*. Campo Grande: Instituto Brasileiro de Pesquisa Jurídica, 2018. p. 165-183.

JUBILUT, L. L.; LOPES, R. de O. Considerações sobre a Opinião Consultiva 25/2018 da Corte Interamericano de Direitos Humanos: o asilo enquanto direito humano. In: SQUEFF, T. C. *Asilo Político: discussões teóricas e casos emblemáticos*. Londrina: Thot, 2021. p. 217-240

JUBILUT, L. L.; LOPES, R. de O. Refuge and political asylum in Latin America: relevance, characteristics, and normative structure. In:

CROUCHER, S. M.; CAETANO, J. R.; CAMPBELL, E. A. (Eds.). *The Routledge Companion to Migration, Communication and Politics*. Oxon: Routledge, 2019. p. 65-80.

JUBILUT, L. L.; LOPES, R. de O. Forced Migration and Latin America: Peculiarities of a Peculiar Region in Refugee Protection. *Archiv des Völkerrechts*, v. 56, p. 131-154, 2018.

JUBILUT, L. L.; LOPES, R. de O. Strategies for the Protection of Migrants through International Law. *Groningen Journal of International Law*, vol 5(1): *Migration and International Law*, p. 34-56, 2017.

JUBILUT, L. L.; MEZZANOTTI, G.; LOPES, R. de O. The “100 Points of Brasilia”: Latin America’s Dialogue with the Global Compact on Refugees. In: JUBILUT, L. L.; VERA ESPINOZA, M.; MEZZANOTTI, G. (Eds.). *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics, and Challenges*. New York; Oxford: Berghahn Books, 2021. p. 203-227.

JUBILUT, L. L.; VERA ESPINOZA, M.; MEZZANOTTI, G. The Cartagena Declaration at 35 and the Grammar of Refugee Protection in Latin America. *EInternational Relations*, 22 nov. 2019.

LAVANCHY, P. ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente. Documento online. s.d. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/art_lavanchy.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020

MARINHO, B. Américas se tornam maior destino de refugiados do mundo, aponta relatório da ONU. *O Globo*, 18 jun. 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/americas-se-tornam-maior-destino-de-refugiados-do-mundo-aponta-relatorio-da-onu-1-24485225>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

MARTINS, E. de R. *Cultura e Poder*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Nova lei de migração está em vigor para facilitar a regularização de estrangeiros*, 2017.

RAMOS, A. de C. *Curso de Direitos Humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

_____. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

REALE, M. *O Direito como experiência: introdução à epistemologia jurídica*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

REISEWITZ, L. *Direito ambiental e patrimônio cultural: direito à preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

SANTOS, B. de S. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. São Paulo: Difel, 2003.

STRAUSS, C. L. Natureza e Cultura. *Revista Antropos*, v. 3, ano 2, p. 17-26, dezembro de 2009.

RUSH, L. *Global Compact for Refugees Adopted Today*. Center for Immigration Studies, Center for Immigration Studies, 2018.

UNHCR. *Global Trends – Forced Displacement in 2020*, 2021.

_____. *Update on UNHCR's operations in the Americas*, 2019.

O SEGURO CONTRA ACIDENTES DE TRABALHO (SAT) COMO POLÍTICA FISCAL VERDE NA IMPLEMENTAÇÃO DO OBJETIVO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº 8

CAMILA MARQUES GILBERTO¹
JOSIENI DOS SANTOS PEREIRA²

Resumo: O presente artigo se propõe a analisar a contribuição previdenciária denominada Seguro Contra Acidentes de Trabalho (SAT) como política fiscal verde na implementação do objetivo do desenvolvimento sustentável n. 8, que prevê, até 2030, promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos; verificar-se-á como o meio ambiente do trabalho pode ser positivamente afetado pelo pagamento da SAT e, em que medida, o tributo tem o potencial de reduzir custos, melhorar a qualidade de vida do trabalhador e assegurar a sustentabilidade do sistema de seguridade social, para onde os recursos são destinados.

Palavras-chave: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; Trabalho decente; Política Fiscal Verde; Meio ambiente do trabalho; Contribuição previdenciária.

Abstract: This article proposes to analyze the social security contribution called Insurance against Work Accidents (SAT) as a green fiscal policy in the implementation of the Development Sustainable Goal n. 8, which envisages, by 2030, promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all; it will be

¹ Aluna do Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Mestre em Direito Internacional. Membro do grupo de pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”. Professora da Universidade Católica de Santos. Advogada. E-mail de contato: camilagilberto@unisantos.br

² Doutora em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Mestre em Direito Internacional. Membro do grupo de pesquisa “Energia e Meio Ambiente”. Professora da Universidade Católica de Santos. Advogada. E-mail de contato: josienipb@unisantos.br

seen how the work environment can be positively affected by the payment of SAT and, to what extent, the tax has the potential to reduce costs, improve the quality of life of the worker and ensure the sustainability of the social security system, where the resources are destined.

Key-words: Development Sustainable Goals; Decent Work; Green tax; Work Environment; Social Security Contribution.

INTRODUÇÃO

Com o aumento do consumo e da produção, tornou-se inviável pensar em sustentabilidade sem que, para isso, condutas globais tivessem que ser revistas. Ainda que a tecnologia tenha tornado a força motriz humana obsoleta em muitos contextos, o ser humano e sua mão de obra ainda são essenciais para o crescimento econômico. Atingir tal crescimento com a mentalidade voltada para ações concretas de sustentabilidade transpassa inúmeros saberes que, outrora analisados individualmente, passam, com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), Agenda 2030, a ser tratados de forma holística e interdependente.

Desde o reconhecimento do princípio do desenvolvimento sustentável, a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio/92) e o compromisso assumido na agenda 21 para o cumprimento de 8 metas assumidas pelos Estados, até 2015, chamadas de Objetivos do Milênio, não se observa projeto tão ousado quando o proposto pela Agenda 2030.

Com a entrada em vigor, em 01 de janeiro de 2016, da Agenda 2030 observou-se significativo avanço dos paradigmas anteriormente propostos pela Agenda do Desenvolvimento do Milênio. A Agenda 2030 tem escopo universal, ou seja, aplica-se a todos os países signatários e não apenas àqueles em desenvolvimento. Possui foco central no combate à desigualdade e uma promessa ousada de não excluir ninguém no que diz respeito a sua implementação.

O ODS de número 8 tem por objetivo promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos. A meta 8.3 propõe o emprego decente, o empreendedorismo e o valor à criatividade e à inovação enquanto a meta 8.8 traz como cerne proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes e pessoas com emprego precário.

A lógica da precarização do trabalho, contudo, e, por consequência do ambiente em que o indivíduo passa mais da metade de sua vida, é a premissa adotada pelos empregadores. Antes mesmo da adoção da Agenda 2030, o Brasil já implementa políticas fiscais verdes que têm o condão de atingir os resultados pretendidos pelo ODS n.8.

Com efeito, o objetivo deste estudo é demonstrar que o pagamento da contribuição previdenciária conhecida como Seguro Contra Acidentes de Trabalho (SAT) mais do que penalizar, objetivamente, empregadores pelo aumento no número de infortúnios laborais tem o condão de estimular boas práticas empresariais.

Na medida em que o exercício de atividade econômica importa em algum tipo de risco ao empregado que fará uso, invariavelmente do seguro social, a legislação brasileira ocupou-se em responsabilizar, objetivamente, os agentes causadores do dano. Do mesmo modo, estabeleceu mecanismos de redução de encargos tributários para aqueles que tornassem suas práticas mais seguras e salubres.

Assim, utilizando-se do método dedutivo, propõe-se uma análise da legislação brasileira no que tange à arrecadação da contribuição previdenciária para financiamento do seguro contra acidentes do trabalho, para que se verifique o atingimento ao auspicioso ODS n. 8 no meio ambiente do trabalho, reduzindo custos, melhorando as condições de exercício de suas atividades e, por consequência, desafogando o sistema de Seguridade Social brasileiro.

1. MEIO AMBIENTE DO TRABALHO E O TRABALHO DECENTE

Antes de compreender qual o nível de efetivação ao Objetivo n. 8 da Agenda 2030 no Brasil, é importante traçar algumas linhas sobre a interlocação de saberes que levam à sua implementação, notadamente o Direito do Trabalho, o Direito Tributário, o Direito da Seguridade Social e o Direito Ambiental.

O Direito do Trabalho é fruto da evolução natural da sociedade e do desenvolvimento do capitalismo. Nos primórdios da relação de emprego as condições eram sub-humanas. Não existia qualquer preocupação com o trabalhador, sua saúde, gênero ou idade. Não havia estudos apurando quais ambientes de trabalho ou quais fatores do ambiente poderiam prejudicar a saúde e bem-estar dos empregados. Muito menos equipamentos adequados para uma atividade insalubre ou perigosa (BRANDÃO, 1988).

Com o passar do tempo, o trabalho deixou de ser algo estigmatizado, ruim ou para pessoas menos abonadas e o Estado foi ganhando a

responsabilidade de dar meios para que as pessoas pudessem ganhar sua subsistência, criando, noutro turno, seguros sociais para os períodos de inatividade forçada. A legislação do trabalho resulta, nesta perspectiva, da reação contra a exploração dos trabalhadores pelos empregadores, consolidando a máxima *bismarkiana*, de que por mais caro que o seguro social possa parecer, será sempre menos gravoso que os riscos oriundos de uma revolução (BRANDÃO, 1988).

Nesse diapasão, o empregado não poderia mais ser considerado apenas como uma mercadoria, devendo-se pensar em seu conforto e bem-estar em seu ambiente de trabalho, até porque um empregado saudável, em regra, é um empregado assíduo.

Por esta lógica, o trabalho e, notadamente, o meio ambiente do trabalho, devem ser analisados em conjunto como propulsores de uma sadia qualidade de vida. O conceito trazido pelo art. 225 da Constituição Federal coloca o meio ambiente como um bem, tendo como peculiaridades ser de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, destacando a necessidade de sua proteção pelo Estado e pela sociedade (PADILHA, 2002).

Juridicamente, 'bens' são coisas materiais ou imateriais que podem ser objeto de uma relação de direito, abrangendo coisas corpóreas e incorpóreas, materiais ou imponderáveis, fatos e abstenções humanas (PADILHA, 2002). A palavra apresenta significado amplo, englobando coisas e direitos sob os mais diversos aspectos (PADILHA, 2002).

A palavra 'direito', por sua vez, no contexto do art. 225 da Constituição não teve apenas o condão de referir-se ao seu aspecto de justiça, mas foi além, considerando o objeto em questão - meio ambiente - como um bem jurídico de uso comum do povo.

Nesta perspectiva, podemos nos referir ao 'direito ao meio ambiente do trabalho' como um 'bem ambiental' que é de uso comum de todo trabalhador e essencial a sua sadia qualidade de vida (PADILHA, 2002).

Quando a Constituição dispõe sobre o 'meio ambiente ecologicamente equilibrado', refere-se a todas as formas e locais que podem se considerar meio ambiente. Do mesmo modo, quando menciona que o homem, para encontrar uma sadia qualidade de vida necessita viver nesse ambiente ecologicamente equilibrado, tornou obrigatória também a proteção do meio ambiente no qual o homem, normalmente, passa a maior parte da sua vida produtiva, ou seja, o trabalho (PADILHA, 2002).

O conceito holístico e multidisciplinar de meio ambiente não se coaduna com situações em que os recursos naturais sejam preservados, sem que o ser humano ali radicado seja objeto de iguais cuidados. Condições subumanas de trabalho, perigosas, insalubres, degradantes, excessivamente

estressantes ou, ainda, percebendo remuneração irrisória, contrariam a sabedoria popular de que ‘o trabalho é meio de vida e não de morte’.

O direito essencial à sadia qualidade de vida está atrelado, assim, ao equilíbrio no meio ambiente de trabalho, em termos da proteção do direito à dignidade da pessoa humana, com previsão no art. 1º, III, da Constituição Federal.

O homem não busca apenas a saúde no sentido estrito, mas anseia por qualidade de vida e, como profissional, não deseja apenas condições salubres para desempenhar sua atividade, mas efetiva qualidade de vida no trabalho. Nesta perspectiva, o Direito tem a função de equilibrar o inter-relacionamento da atividade econômica, ecologia e trabalho na busca da sadia qualidade de vida.

Com isso, quando o local de trabalho se revela inadequado a assegurar as condições mínimas para uma razoável qualidade de vida do trabalhador, aí se terá uma lesão ao meio ambiente do trabalho (OLIVEIRA, 2010).

Percebe-se, assim, que o homem não busca mais apenas pela saúde no sentido estrito, mas anseia por qualidade de vida e, como profissional, não deseja só condições higiênicas para desempenhar sua atividade, e, sim, pretende qualidade de vida no trabalho. Na ausência destas condições, instala-se, invariavelmente, um risco (e um custo) social a ser suportado pela Seguridade Social.

Assim, a tutela constitucional, ao aspecto de meio ambiente que ora nos interessa analisar, qual seja o meio ambiente do trabalho, se faz presente de forma mediata pelo art. 225 da Constituição, isto porque quando se fala em meio ambiente, este abrange todos os tipos, inclusive o do trabalho. A tutela imediata, por sua vez, se faz presente por conta dos arts. 176 e seguintes da Constituição somados ao art. 7º que possui dispositivos relativos à tutela da saúde do meio ambiente do trabalho especificamente (PADILHA, 2002).

2. A AGENDA ODS E ODS 8

A partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio/92), onde se reconhece o princípio do desenvolvimento sustentável elaborado pelo Relatório Brundtland (nosso futuro comum), verifica-se a produção de diversos documentos internacionais com enfoque na proteção ambiental.

Dentre eles, se propôs a agenda 21 onde os Estados se comprometem a aderir e implementar programa de ação para o desenvolvimento sustentável, com políticas para o cumprimento de 8 metas assumidas, até 2015, chamadas

de Objetivos do Milênio (ODM)³. A agenda 21 contou com a adesão dos 179 Estados participantes da conferência e é resultado de discussão que envolveu também – e de forma inédita – a sociedade civil.

Tais objetivos foram revistos e ampliados na Rio+20, na denominada Conferência das Nações Unidas de Desenvolvimento Sustentável, com a criação de uma agenda para 2030, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), conclamando a participação dos Estados, empresas, ONGs e sociedade civil na implantação de ações concretas de sustentabilidade.

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), previstos na Agenda 2030, propuseram ações e diretrizes para o período de 2016 a 2030, tendo em vista o estágio da globalização da época, o avanço da tecnologia no monitoramento das questões ambientais e a sociedade de risco, com o propósito final de alcançar a dignidade (inclusive na vertente ambiental) nos próximos 15 anos (GARCEZ, 2016).

As agendas de desenvolvimento sustentável têm como objetivo reunir esforços dos governos, organizações internacionais, sociedade civil e demais atores no sentido de coordenar mudança no paradigma do desenvolvimento e viabilizar a preservação da existência de recursos para as futuras gerações, numa verdadeira ação de governança (BARROS, 2016, p.156).

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (Transformando nosso Mundo) consiste em uma declaração dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas 169 metas, amparados nos Objetivos do Milênio (ODM), mas pensando nos novos desafios globais ancorados nas dimensões sociais, econômicas e ambientais. Os ODS, embora de natureza global e universalmente aplicáveis, dialogam com as políticas e ações nos âmbitos regional e local.

O recorte de abordagem neste trabalho será o ODS número 8, que trata de alcançar o trabalho decente e crescimento econômico especificamente no que concerne a meta 8.3 que propõe o emprego decente, o empreendedorismo e o valor à criatividade e à inovação e a meta 8.8 de proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as

³ www.pnud.org.br/odm.aspx

mulheres migrantes, e pessoas com emprego precário. (PLATAFORMA ODS)⁴

A revitalização econômica contribui para criar melhores condições para a estabilidade e a sustentabilidade do país. É possível promover políticas que incentivem o empreendedorismo e a criação de empregos de forma sustentável e inclusiva.

Com o intuito de identificar políticas que de fato possam ser implementadas para tal finalidade, é que se propõe um olhar para a tributação ambiental como interveniente na atividade empresária, estimulando nesse grupo da sociedade civil a melhoria do processo produtivo de forma mais sustentável.

3. O TRIBUTO VERDE

O direito tributário e o direito ambiental são ramos do direito público, que, conjugados, dão origem à tributação ambiental, ou ecotributação. Trata-se de um campo de estudo que desponta no mundo jurídico como uma alternativa eficaz de estimular condutas voltadas à proteção e preservação do meio ambiente.

Atualmente, o meio ambiente e sua proteção necessitam de inúmeras outras disciplinas e ciências tornando o ramo do direito ambiental uma ciência multidisciplinar e caracterizada pela transversalidade (PADILHA, 2010), ou seja, capaz de atingir as demais áreas do Direito.

Nesse sentido, Costa (2012, p. 32) afirma que:

(...) a ligação entre as disciplinas dá-se mediante o emprego dos chamados tributos ambientais, isto é, vocacionados ao atingimento de propósitos voltados à preservação do meio ambiente bem como mediante tributos que, mesmo sem terem sido instituídos com essa finalidade, podem ser utilizados para modular condutas a ela afinadas (...).

Em outras palavras, o tributo é utilizado como instrumento de defesa do meio ambiente, podendo ser considerado tributo de finalidade fiscal ou extrafiscal, a depender de seu caráter, que nas palavras de Modé (2006, p.78), podem ser assim consideradas:

A primeira finalidade visa à obtenção de receitas que serão aplicadas em ações que promovam a defesa do meio ambiente. A segunda finalidade, por sua vez,

⁴ <https://www.estrategiaods.org.br/>

tem por objetivo induzir comportamentos que, na visão do Estado, sejam ambientalmente desejáveis ou de menor poder ofensivo ao meio ambiente.

Para Heleno Taveira TÔRRES (2006), o Direito Tributário Ambiental pode ser entendido como ramo do direito onde se tem uma interface dos dois macro ramos citados:

É ramo da ciência do direito tributário que tem por objeto o estudo das normas jurídicas tributárias, elaboradas em concurso com o exercício de competências ambientais, para determinar o uso de tributo na função instrumental de garantia, promoção ou preservação de bens ambientais.

Nesse caso, o contribuinte, por intermédio da concessão de benefícios tributários, é estimulado a adotar condutas que favoreçam o meio ambiente, especialmente aquelas que se voltem à sua proteção, na realização de sua atividade econômica:

Assim, a cada ente federativo, no exercício das suas competências tributárias definidas constitucionalmente e respeitando as limitações ao poder de tributar impostas pela própria Constituição, caberá definir os mecanismos tributários que melhor se adequam a sua realidade socioambiental para garantir o desenvolvimento sustentável.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos *existência digna*, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: VI - *defesa do meio ambiente*, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Com efeito, convém estudar a arrecadação da contribuição previdenciária conhecida como Seguro Contra Acidentes de Trabalho (SAT) e verificar sua potencialidade como instrumento econômico no fomento boas práticas empresariais para se assegurar o trabalho descente e melhorias no meio ambiente do trabalho.

4. O SEGURO CONTRA ACIDENTES DE TRABALHO E O FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO

Existe um custo social elevado a ser suportado por todos os cidadãos, em função da omissão à adoção de políticas que melhorem as condições de trabalho no Brasil e reduzam, por consequência, o número de infortúnios laborais.

A preocupação do legislador com a temática não é recente. A proteção contra acidentes do trabalho foi prevista pela primeira vez na Constituição Da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, em seu artigo 121. A Carta Política de 1937 continuou mantendo a proteção, determinando que a legislação do trabalho instituísse um seguro para casos de acidentes. A Constituição Federal de 1946 abordou outra vez a temática no artigo 157, enquanto a Constituição de 1967 reiterou a obrigatoriedade do seguro acidentário (MARTINS, 2020).

Entretanto, apenas no ano de 1976 a matéria foi inserida na legislação previdenciária infraconstitucional, com o advento da Lei 6.367 de 1976, que tornou obrigatório o seguro contra acidentes do trabalho e determinou percentuais pré-definidos, além de atribuir competência ao Ministério da Previdência e Assistência Social, para revisá-lo a cada três anos de acordo com a experiência de risco verificada (MARTINS, 2020).

Todos os Decretos Regulamentadores⁵ da Previdência Social que se seguiram disciplinaram o pagamento do seguro acidentes de trabalho. Razão pela qual, o Sistema de Financiamento da Seguridade Social previsto na Constituição Federal e adotado até os dias de hoje preconiza que nenhum benefício ou serviço será criado ou majorado sem que exista a correspondente fonte de custeio⁶. A lógica é simples: não se pode prover ao segurado benefício pecuniário decorrente de um infortúnio laboral sem que existam recursos orçamentários específicos para este fim.

Este sistema de financiamento, adotado há mais de três décadas, ocupou-se de outorgar aos agentes causadores de riscos ocupacionais (empregadores), a responsabilidade objetiva pelo pagamento de um tributo específico, a contribuição social previdenciária denominada Seguro Acidentes de Trabalho (SAT).

Deste modo, a Constituição Federal de 1988, no artigo 7º, XXVIII, rol dos direitos coletivos, assegura aos trabalhadores: *seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa.*

⁵ Decreto 79.037/1976, Anexos I e IV; Decreto 77.077/1976, art. 178; Decreto 83.081/1979, arts. 38 a 40; Decreto 89.312/1984, arts. 160 e ss e art. 173.

⁶ Art. 195, parágrafo 8º, CF.

O SAT decorre da teoria do risco, tendo em vista que se o trabalho alheio aproveita a todos, todos devem participar do custeio de um sistema solidário, seguro e eficiente, e tal ideia se sobrepõe à teoria do risco profissional, que onerava unicamente o empregador do acidentado, sendo, pois, ineficaz muitas vezes, pois se o empregador estivesse em situação financeira difícil, o empregado ficava desamparado.

A previsão constitucional do SAT decorre do artigo 195, I, *a*⁷, da CF. Assim, sobre a remuneração dos segurados empregados e avulsos, além da contribuição básica das empresas no importe de 20%, há um acréscimo de 1%, 2% ou 3%⁸, dependente do grau de risco de cada atividade econômica, a título de financiamento do seguro de acidentes do trabalho.

A definição da alíquota mais ou menos gravosa, mediante critério de auto enquadramento, obedecerá à atividade preponderante ocupada por um maior número de segurados empregados e trabalhadores avulsos na empresa. O grau de risco de cada atividade é definido pelo Anexo V do Regulamento da Previdência Social, elaborado a partir de estatísticas do Ministério da Previdência Social.

A partir de 2003, por força da edição da Lei Federal n. 10.666/2003, as alíquotas do SAT passam a ser flexibilizadas ou agravadas a partir da aplicação do Fator Acidentário de Prevenção – FAP, um multiplicador definido pelo próprio Instituto Nacional do Seguro Social, determinado através de metodologia complexa que envolve indicadores da realidade da empresa, em relação à segurança e nocividade do ambiente laboral, fixado entre 0,5 a 2,0, de acordo com o desempenho das empresas na avaliação realizada.

Assim, após a determinação do FAP, este é multiplicado à base do SAT de 1%, 2% ou 3%, tendo o condão de reduzi-lo pela metade ou dobrá-lo. A proposta do FAP busca atender, assim, à uma política fiscal de incentivos à melhoria da qualidade do ambiente do trabalho.

⁷ Constituição Federal, 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: a) a folha de salário e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (...)

⁸ Lei n. 8.212/91, Art. 22: A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de: II – para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados trabalhadores avulsos: a) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve; b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio; c) 3% (três por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado grave.

A finalidade é incentivar as empresas a praticarem ações que visem à melhoria das condições de trabalho e saúde do trabalhador, para que se reduza o número de acidentes do trabalho, isto porque as empresas que tenham maior frequência de acidentes ou acidentes de natureza mais grave pagarão uma contribuição maior.

A falta de investimento em melhores condições de trabalho onera, substancialmente, os encargos previdenciários do empregador. Entre a opção de investimento e pagamento, empregadores, empresas e entidades equiparadas optam pela via da omissão e supressão de informações sobre o *layout* do local de trabalho de modo que não se subsumam, pela suposta ausência de risco, à hipótese de incidência mais gravosa do tributo.

Convivendo com um meio ambiente inadequado, insalubre e perigoso, os riscos ocupacionais aumentam, sobrecarregando, conseqüentemente, o sistema de proteção social que não terá condições de prover, adequadamente, a cobertura necessária a todos os segurados que necessitam de benefícios.

É inegável o potencial transformador que a contribuição SAT possui na implementação do ODS n. 8. Falta, entretanto, vontade política na conscientização dos atores causadores dos riscos sociais de que sua participação está além da mera condição de sujeito passivo de um tributo.

CONCLUSÕES

O direito tributário ambiental vem se mostrando uma possibilidade inovadora na atuação estatal, seja por meio de isenções ao contribuinte que protege áreas de especial interesse ambiental, seja pela dedução no tributo daqueles contribuintes que adotem condutas “verdes”, ou ainda pela destinação da receita oriunda de certo tributo para a implementação de medidas de sustentabilidade.

O que se identifica nesse trabalho é a possibilidade jurídica de se implementar política de tributação ambiental para se alcançar uma proposta de desenvolvimento sustentável, especialmente como contribuição para o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 8.

Se vislumbrarmos que a política fiscal que regula a SAT pode contribuir para o cumprimento das metas assumidas pelo Estado nacional na Agenda 2030, especialmente no que concerne ao ODS 8 (trabalho decente e crescimento econômico), conseguiremos sugerir que a participação dos empregadores se amplie, em prol das metas.

Isso se daria com incremento da divulgação de sua sistemática, bem como dos benefícios fiscais concedidos àqueles contribuintes que implementarem em suas atividades, condições de trabalho mais sustentáveis.

Assim, como as alíquotas aplicáveis nessa contribuição variam, necessariamente, de acordo com os riscos do trabalho a que se submetem os empregados de determinada atividade econômica, poder-se-ia afirmar que a diminuição de alíquotas para atividades que implementassem proposta sustentável de execução (com parâmetros definidos pela lei) estimularia tal prática pelos empreendedores-empregadores.

REFERÊNCIAS

AGOSTINHO, Theodoro. **Manual de Direito Previdenciário**. São Paulo: Saraiva, 1. ed., 2020.

AMADO, Frederico. **Curso de Direito e Processo Previdenciário**. Salvador: Juspoivum, 13. ed., 2020.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Schwartz, 2012.

BRASIL. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>> . Acesso em 15 fev. 2021.

BARROS, Josieni Pereira de. **Política econômica e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**: contribuição de iluminação pública como financiamento para implementação de Energia Sustentável nas cidades. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL, 4, 2016, Santos. **Anais...** Santos: Leopoldinum, 2016.

BRANDÃO, Adelino. **A Previdência Social e o Direito do Trabalho**. São Pauli: Julex, 1. ed., 1988.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, Joao Batista. **Manual de Direito Previdenciário** – 23. ed., 2020.

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário**: constituição e código tributário nacional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva Jur, 20. ed., 2020.

GARCEZ, Gabriela Soldano. **Cadeias globais de valor e proteção do meio ambiente, conforme os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030**. In: VIEIRA, Andreia Costa (Coord.). Estudos

sobre direito econômico internacional e meio ambiente. São Paulo: Torto & Direito. 2016. p. 41-51.

GENTIL, Denise Lobato. **A política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira: Análise Financeira do período 1990-2005**. 2006. 358 f. Doutorado (Economia) - Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 5. ed., São Paulo: Atlas, 2019.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Editora Impetus Ltda., 25. ed., 2020.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. São Paulo: Editora Saraiva Educação, 39. ed., 2020.

MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental: a função do tributo na proteção do meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2006.

NOSSO FUTURO COMUM, Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo. **Proteção Jurídica à Saúde do Trabalhador**. São Paulo: LTr, 5ª Edição, 2010.

PADILHA, Norma Sueli. **Do Meio Ambiente do Trabalho Equilibrado**. São Paulo: LTr, 2002.

_____. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

RUEDIGER, Marco Aurélio (coord.); JANNUZZI, Paulo de Martino (coord.). **Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável [recurso eletrônico]: dos mínimos sociais dos objetivos de desenvolvimento do milênio à agenda multissetorial e integrada de desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2018.

O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E OS DIREITOS INDÍGENAS: A EFETIVIDADE DO PACTO DE SAN JOSÉ DA COSTA RICA COM BASE NA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA

CAROLINE SABINO FERREIRA¹

Resumo: Este artigo apresentará as medidas de proteção aos direitos humanos voltados aos povos indígenas definidas pelo Pacto de San José da Costa Rica, que se efetivaram em virtude do poder jurisdicional da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Assim, será apresentado de forma introdutória o surgimento do sistema internacional de proteção aos direitos humanos por meio da Organização da Nações Unidas, e dos sistemas regionais de proteção, com enfoque no sistema regional americano. Posteriormente, será realizada uma análise individual da jurisprudência da Corte Interamericana a fim de expor casos em que a citada corte, embasada no Pacto de San José, exerceu de forma efetiva sua jurisdição na proteção dos direitos humanos de povos indígenas nativos da América. Ao final, será desenvolvida uma análise com base na Teoria Crítica dos Direitos Humanos de Joaquín Herrera Flores, questionando o método de elaboração dos tratados internacionais e sua aplicação prática.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Pacto de San José da Costa Rica; Corte Interamericana; Direitos Indígenas; Teoria Crítica;

Abstract: This article will present the human rights protection measures aimed at indigenous peoples that were defined by the Pact of San José of Costa Rica and that have been made effective by virtue of the judicial power of the Inter-American Court of Human Rights. It will introduce the emergence of the international system of human rights protection through the United Nations, and the regional systems of protection, with a focus on the American regional system. Subsequently, an individual analysis of the

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Anhanguera – Unidade Vila Mariana. Autora correspondente: carol-ips@live.com

jurisprudence of the Inter-American Court will be made in order to expose cases in which the aforementioned Court, based on the San José Pact, effectively exercised its jurisdiction in the protection of the human rights of Native American peoples. In the end, an analysis will be developed based on the Critical Human Rights Theory of Joaquín Herrera Flores, questioning the method of drafting international treaties and their practical application.

Keywords: Human Rights; Pact of San Jose, Costa Rica; Inter-American Court; Indigenous Rights; Critical Theory;

INTRODUÇÃO

É certo que a humanidade, inserida no século XXI com a globalização em seu ápice, esteja acostumada a ouvir falar em Direitos Humanos e talvez até fadigada de assistir a reprodução do tema nos veículos de comunicação. Apesar de soar como algo antigo, certo e bem edificado, os direitos humanos possuem sua conceituação ainda muito recente na história que vem passando por constantes transformações nos últimos séculos, principalmente durante o século XX, onde após haver sido palco de duas guerras mundiais, proporcinou a urgência de uma reavaliação da efetividade da proteção aos direitos fundamentais, ao ficar evidente as falhas presentes no pensamento Positivista Jurídico criado no século XIX asseverador da positivação da norma escrita como asseguradora do direito.

As graves violações aos direitos ocorridas durante a Segunda Guerra Mundial, realizadas por governos totalitaristas que operavam dentro da lei, levantou no âmbito internacional a reflexão de qual ponto dos conceitos de direitos poderiam legitimar os regimes ditatoriais em suas atuações. A ausência de uma indicação moral poderia ser apontada como uma das principais razões à ocorrência das citadas falhas, haja vista que a norma jurídica detinha somente de pré-requisitos formais, e uma vez atendidos poderiam versar sobre quaisquer assuntos, rompendo assim com o ideal positivista de direitos efetivados meramente pela escrita da norma.

Este estudo nasce do surgimento histórico dos conceitos de direitos humanos no plano internacional, avaliando o momento em que se tornou necessária a criação de um órgão competente para delimitar as diretrizes principiológicas das normas emitidas pelas nações, funcionando como norteador a fim de conceber uma natureza material a essas normas legislativas, prevenindo a concretização de atos bárbaros legitimados legalmente, trazendo consigo a quebra da ideia de autonomia completa do Estado para atuar dentro de seu território e de maneira individual, amplificando a visão e apresentando um novo paradigma de uma nação estando inserida em um

contexto mundial, onde, apesar do respeito para com sua soberania, essa deveria se submeter a parâmetros mais universais instaurados para resguardar a dignidade humana e impedir de o próprio Estado voltar a tornar-se o violador de direitos.

Dessa forma, em 26 de Junho de 1945, os cinquenta países presentes na Conferência sobre Organização Internacional (25 e 26 de Junho de 1945), elaboraram a Carta das Nações Unidas onde os governos instauraram a organização internacional das Nações Unidas. O documento somente produziu os seus efeitos em 24 de Outubro do mesmo ano quando cinquenta e um países o reconheceram e ratificaram, portanto, retira-se do contexto histórico de seu surgimento que o intuito de criação da ONU era prevenir novos conflitos internacionais e violações aos direitos fundamentais.

Todavia, era preciso que a ONU detivesse a possibilidade de fazer valer os direitos aos quais foi incumbida de proteger e essa proteção acarretaria na concessão de poder à entidade de sancionar Estados, já que a sanção é caráter fundamental de segurança jurídica da norma para concretizar o cumprimento dessa bem como punir a sua violação, ou ainda vinculação das normas internas para com as suas.

Em 1948, a Assembléia Geral da ONU emitiu o relatório que se tornaria o principal documento internacional norteador do ideal de direitos humanos e de valores universais, atuando como conceituador da aceção contemporânea desses, a Declaração Universal de Direitos Humanos.

Não obstante, com todo o seu aparato estrutural, as Nações Unidas permaneciam como órgão de cunho não supranacional, não havia vinculação legal e direta dos princípios estabelecidos pela Carta e pela DUDH aos Estados-Membros, padecendo assim da ausência de positivação de normas que realizassem a ligação entre o direito internacional e o direito interno das pátrias, bem como carente de mecanismos eficazes que dirimissem os conflitos entre nações e descumprimentos de seus preceitos, dessa forma, a carência do esqueleto funcional da ONU desembocou na necessidade da elaboração de tratados internacionais para estabelecimento e vinculação de normas para com as nações, bem como da necessidade de criação de Sistemas Regionais de proteção aos direitos humanos que respeitassem e englobassem as especificidades culturais, sociais e histórias de cada continente do globo.

O ponto de partida deste estudo é o surgimento histórico do Sistema Interamericano de aos Direitos Humanos, com enfoque na estrutura funcional da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o exercício de sua competência, apontando decisões jurisprudenciais da Corte que focalizaram na proteção específica dos direitos humanos de povos indígenas com base no

Pacto de San José da Costa Rica, tratado que instaurou o regime Interamericano de proteção de direitos.

Ao final, apresentará um olhar da Teoria Crítica dos Direitos Humanos tendo Joaquín Herrera Flores e Flávia Piovesan a base da pesquisa, expondo críticas aos pensamentos positivistas do direito e realizando uma ligação entre as normas jurídicas escritas e a aplicação prática, com enfoque nas garantias concedidas para as comunidades indígenas e a maneira que o cumprimento desses direitos se dá em razão da Corte Interamericana e suas decisões e medidas.

1. O SISTEMA INTERAMERICANO

As regiões existentes no globo são marcadas por traços históricos e características singulares, muito divergentes umas das outras, que influenciam na maneira como seus respectivos povos se comportam e são afetados, incidindo em sua maneira de viver bem como em suas necessidades estruturais. A discussão e propagação dos direitos humanos, e suas respectivas proteções necessárias no âmbito internacional, e as medidas a serem tomadas a fim de garantir a consagração da dignidade da pessoa humana, instaurou um sistema de proteção global de Direitos Humanos pós-guerra, tendo o surgimento da Organização das Nações Unidas como pontapé inicial dentro de um momento histórico que visava o recomeço e a tentativa de reestruturação e redefinição dos direitos fundamentais.

Melo cita a necessidade de criação de sistemas regionais para que esses fossem aptos à respeitar as peculiaridades histórico-culturais de cada região bem como instaurar os mecanismos eficazes para dirimir conflitos e descumprimentos de preceitos fundamentais (MELO, pg. 04), suprimindo espaços onde a ONU não alcançasse.

Com as lacunas a serem preenchidas, surgiram os Sistemas Regionais de Proteção aos Direitos Humanos, onde o primeiro a se erguer foi o Sistema Regional Europeu. Nascido em resposta aos horrores perpetrados pela Segunda Guerra Mundial, concentrada principalmente no continente Europeu, o Sistema Regional Europeu surgiu em 05 de Maio de 1949 em Londres, onde nove países do continente (Bélgica, Dinamarca, França, Holanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido e Suécia) reunidos com o intuito de elaborar mecanismos dotados da finalidade de controlar os Estado do continente bem como defender os direitos fundamentais dentro daquela região criaram o Conselho da Europa, responsável posteriormente por adotarem em 04 de Novembro de 1950 a Convenção Européia para Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, instrumento maior

responsável pela garantia dos direitos humanos do continente, estabelecedor de um sistema focado nas garantias coletivas.

Conforme ensinado por Piovesan, o artigo 1º da Convenção Européia, que afirma em seus termos que o Estados-partes devem assegurar a todas as pessoas sob a sua jurisdição os direitos e as liberdades enunciados na Seção I da Convenção, obriga os Estados a adotarem todas as medidas necessárias dentro de seu direito interno a fim de implementar devidamente as normas do instrumento visando tornar sua legislação doméstica compatível com a Convenção (PIOVESAN, 2006, pg. 66). No dia 1º de novembro de 1998 entrou em vigor o Protocolo 11 da CEDH, com o intuito de substituir as antigas Comissão e Corte Européias – instauradas pela Convenção por meio de uma cláusula facultativa de competência jurisdicional, por um sistema fortalecido de justicialização, dando à luz a Corte Européia de Direitos Humanos permanente, por se tratar de cláusula obrigatória, detentora de competência consultiva e contenciosa.

Em contraponto ao Sistema Regional Europeu, como sendo o mais antigo amadurecido e consolidado, há o Sistema Regional Africano sendo mais recente e incipiente (PIOVESAN, 2006, pg. 119). A história do surgimento desse sistema traz consigo a singularidade e complexidade do continente Africano e a luta pelo processo de descolonização, direito de autodeterminação e respeito as divergências culturais, emergindo com a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, adotada em janeiro de 1981 na Conferência Ministerial feita pela Organização da Unidade Africana (criada em 25 de Maio de 1963) em Banjul, Gâmbia, detentora de considerável aprovação pelos Estados Africanos (inicialmente 53), com entrada em vigor na data de 21 de Outubro de 1986.

Intermediário aos sistemas Europeu e Africano, o Sistema Regional Interamericano, que tem como base a Carta de Organização dos Estados Americanos (1948), a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) e Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), emergiu diante de governos arbitrários e ditatoriais, já que o contexto latino-americano pós-década de 50 era de regimes ditatoriais e transições à democracia, e uma região marcada por elevado grau de exclusão e desigualdade social que ainda convive com o legado dos regimes autoritários e precária tradição de respeito aos direitos humanos, como ensina Piovesan. (PIOVESAN, 2006, pg. 85).

Esse sistema foi iniciado pela Organização dos Estados Americanos, fundada pelos 21 participantes da IX Conferência Internacional Americana que assinaram a Carta de criação da OEA em 30 de abril de 1948. Durante a V Reunião de Ministros de Relações Exteriores em 1959, foi criada a

Comissão Interamericana de Direitos Humanos, todavia, foi um tratado interamericano o documento essencial na edificação da estrutura do Sistema Regional no continente Americano.

Assim, foi assinado em 22 de novembro de 1969 na cidade de San José, Costa Rica, a Convenção Americana de Direitos Humanos. Conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, entrou em vigor em 18 de Julho de 1978 trazendo em seu corpo o reconhecimento de direitos civis e políticos, e apesar de não substanciar direitos sociais, culturais ou econômicos, apresentou a determinação aos Estados do dever de concessão, permissão e alcance pleno desses, mediante a adoção de medidas legislativas ou quaisquer outras que entenderem como apropriadas à tal finalidade, incumbindo as nações não unicamente o dever de respeitar os direitos previstos como movimentar-se para garantir o pleno exercício.

A Convenção estabeleceu ainda um aparato de monitoramento e implementação dos direitos descritos em sua redação, integrado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana. A Comissão Interamericana ganhou uma nova roupagem após a entrada em vigor do Pacto de San José, sendo consolidada como um órgão internacional capaz de realizar a proteção, investigação, conciliação e persecução em juízo das violações aos direitos humanos protegidos pela Carta da OEA e pela Convenção Americana (RAMOS, 2016, pg. 217). A função desse órgão foi definida como prever a adoção de medidas adequadas a proteção de direitos, examinar comunicações/denúncias recebidas, analisar admissibilidade e elaborar relatórios, sendo permitido o acesso de indivíduos, e sua competência é inerente a adoção da Convenção, ipso facto, não sendo necessária a adoção de uma cláusula a parte ou ratificação por parte dos Estados signatários. Em casos gravidade e urgência a Comissão pode solicitar ao Estado a adoção de medidas cautelares, bem como solicitar à Corte a adoção de medidas provisórias que à essa ainda não tenham sido submetidas.

A Corte Interamericana surgiu em 1978 com a entrada em vigor da Convenção Americana de Direitos Humanos, vigorando a partir de 1980 quando recebeu o número necessário de ratificações. Dotada de competência consultiva e contenciosa, a Corte tem a sua formação dada por sete juízes nacionais dos Estado-Membro da OEA, podendo de produzir sentenças declaratórias e condenatórias, fornecendo as suas decisões um aspecto definitivo, inapelável e capaz de indicar medidas a serem cumpridas pela nação e indenizações a serem paga em caso de descumprimento. A Corte possui como estrutura normativa, além da própria Convenção, um Estatuto, que concentra a matéria administrativa e um Regulamento que figura como manual para o processo das funções contenciosa e consultiva. Para

desempenhar essa última, o órgão deverá receber as denúncias de violações aos direitos humanos que hajam esgotado os procedimentos internos na Comissão Interamericana, todavia, para que os trâmites sejam realizados é necessário que o Estado denunciado tenha ratificado a Convenção e declarado expressamente o reconhecimento da competência da Corte para interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Em matéria consultiva, a Corte possui um amplo aparato jurisdicional, podendo fornecer pareceres a quaisquer membros da OEA ainda que não signatários da Convenção relativos a interpretação do Pacto ou de qualquer outro tratado referente aos direitos humanos, podendo opinar ainda sobre a compatibilidade das normas previstas nos instrumentos internacionais com as legislações internas dos Estados, efetuando um controle de convencionalidade. No âmbito contencioso, a Corte só atuará com competência ao julgamento de casos a ela submetidos referentes aos Estados que expressamente tenham reconhecido sua competência jurisdicional para tanto nos termos do artigo 62 da Convenção Americana, porém uma vez reconhecida, a Corte detém o poder de emitir decisões de exequibilidade imediata, sem necessitar de aprovação de órgão jurisdicional interno da nação, cabendo revogar legislação interna que detenha de incompatibilidade com a Convenção e ainda condenar a adoção ou modificação de leis que entender necessárias para efetivar o cumprimento das obrigações internacionais. A atuação contenciosa detém significativa representação na efetivação dos direitos previstos no Pacto, já que por meio dessa é possível realizar o julgamento e condenação dos Estados e consolidar uma jurisprudência interamericana.

Com efeito, a supervisão de cumprimento das sentenças é procedimento de suprema importância, uma vez que garantirá a efetividade das decisões, assim o regulamento reserva três formas de monitoramento: a) apresentação de relatórios estatais e contra-relatórios por parte das vítimas e seus representantes; b) perícias e relatórios através de outras fontes de informação a serem indicadas pela própria Corte; c) realização de audiência pública junto ao Estado demandado, às vítimas e a seus representantes para ouvir sobre o cumprimento da sentença, bem como apreciar relatório da Comissão sobre o mesmo tema. A partir da publicação, a decisão faz coisa julgada formal e material.

Todo Estado-Parte, conforme ensinamento de Trindade (1999, p. 170), “tem a obrigação de fazer cessar a violação comprovada, prover as reparações por suas consequências e garantir a não repetição de violações do gênero”. Seguindo o autor, estas obrigações de reparação se regem pelo “direito internacional em todos os seus aspectos (tais como, e.g., alcance, modalidades, beneficiários), que não podem ser modificados nem suspensos pelo Estado

obrigado invocando para isto disposições de seu direito interno (TRINDADE, 1999, p. 176). Se um Estado não cumpre com a sentença da Corte, esta poderá informar e fazer recomendações para a Assembléia Geral da OEA.

Piovesan aponta como merecedor de destaque o aspecto de implementação das decisões da CIDH no âmbito interno dos Estados e a incorporação hierárquica dos tratados de direitos humanos no ordenamento doméstico ao considerar a precária pavimentação dessas garantias essenciais no plano interno das nações da região, além de mencionar o impacto considerável das decisões da Corte na capacidade de monitoramento e fiscalização da sociedade civil. (PIOVESAN, 2006, pg. 143, 144), podendo concluir pelos posicionamentos ora apresentados, quão relevante tornou-se a Corte Interamericana de Direitos Humanos, tanto na simbologia institucional quanto na aplicação prática de medidas direcionadas à proteção dos direitos humanos que influem diretamente no meio social civil.

2. DIREITOS INDÍGENAS E AS VIOLAÇÕES E MEDIDAS PROTETIVAS

No início do século XV com a expansão marítima denominada A Era dos Descobrimentos, a exploração ao redor do globo impactou o contexto das sociedades posteriores a esse movimento. O Continente Americano foi demasiadamente afetado pelas expansões colonizadoras, em razão do navegador genovês Cristóvão Colombo ser financiado pelos reis da Espanha recém-unificada para lançar-se à navegação do Oceano Atlântico com o objetivo de chegar às Índias afim de estabelecer novas rotas comerciais. Durante a execução, as caravanas europeias se depararam com uma nova terra, o que culminou no “descobrimto” do continente à época denominado “Novo Mundo”.

Contudo, a chegada dos europeus a América não significava que o continente estava desprovido de sociedades próprias. Originários das terras, os indígenas (do latim *indigena*: natural do lugar em que vive, gerado dentro da terra que lhe é própria) foram denominados pelos advindos do Velho Mundo como índios, pela concepção errônea que haviam chegado ao país asiático.

Visando suprimir as características culturais dos povos nativos, visto que um meio de facilitar a tomada das terras seria a supressão cultural e histórica, os colonizadores advindos de diversos países da Europa trouxeram consigo os padres jesuítas, membros da Companhia de Jesus (1534), uma ordem religiosa que tinha como objetivo a disseminação da cultura e religião católica pelo mundo, com o principal intuito de catequização do indígena.

Frei Bartolomeu de Las Casas, foi um frade espanhol engajado na luta pelo fim do uso da força como meio de evangelização e figura importante na proteção dos “índios” e na concepção de humanidade proferida à esses, antes um encomendero, e posteriormente renunciando ao posto e convertendo-se a defender a causa indígena. Autor da obra de 1552 com o título *Tratados de Fray Bartolomé de Las Casas*, sendo um destes tratados a *Brevíssima Relação sobre a Destruição das Índias*, Las Casas relata acontecimentos cotidianos do período colonial na América. A obra é apresentada por Gutierrez, como um relato constrangedor, um testemunho aterrador sobre a conquista e uma antologia de horrores, na qual é descrito um mundo de pesadelos e atozes estatísticas sobre o número de índios mortos e a crueldade dos conquistadores (GUTIERREZ, 2010). O autor apresenta então a breve tradução de um dos trechos da obra publicada pelo frade:

Protesto em boa consciência perante Deus que acredito e tenho como certo que os prejuízos e as perdas são enormes, com a destruição e arrasamento de vilas, massacres e matanças, com as crueldades horríveis e odiosas, com as violências, iniquidades e latrocínios; todas essas cousas foram cometidas entre essas gentes e nesses países e se cometem ainda todos os dias nesses lugares; declaro pois que todas as cousas que referi, tal como pude explicá-las o mais perto possível da verdade, não são nem a milésima parte do que foi feito e do que se faz hoje, seja quanto à qualidade, seja quanto à quantidade.¶ (Bartolomé de Las Casas, *Brevíssima Relação da Destruição das Índias*).” (GUTIERREZ, 2010).

Gutierrez aponta ainda a possibilidade de o documento ter sido elaborado para ser lido por um pequeno grupo da corte, talvez o príncipe Filipe e seus conselheiros mais próximos, e foi publicada dez anos depois em decorrência da indiferença das autoridades para com a situação dos índios, destacando ainda que a obra é a mais conhecida e polêmica do frade, e a partir das narrativas que descreviam as violências ora impostas aos nativos do continente americano que foram apresentadas por Las Casas em forma de seus tratados, descritas em sua visão como dizimação e destruição, esse acabou tornando-se importante, em decorrência da análise de suas obras funcionarem objetivamente como base de estudo para a compreensão dos ocorridos na época colonial, assim, os inscritos apresentam todas as supressões aos quais os povos indígenas foram submetidos em decorrência do processo de colonização e exploração da nova terra.

Dessa forma, por estarem inseridos no momento de ocupação por parte dos europeus, os povos originários das terras do Novo Mundo foram submetidos a regimes escravistas, em decorrência do interesse por parte dos colonos de subtração dos recursos que estivessem disponíveis na terra, além do interesse religioso por parte dos jesuítas da catequização dos indígenas como meio de disseminação do catolicismo. A ocupação territorial teve início com os espanhóis nas ilhas do Caribe, a partir da ilha que batizaram como La Hispaniola, hoje República Dominicana e Haiti, habitada na época por pelo menos um milhão de pessoas. Bartolomé de las Casas, que acompanhava a expedição, descreveu o que presenciou:

[...] saiu com seu séquito preparado para a guerra, levando com ele Bartolomeu Cólón, seu irmão, e entrou em La Vega (aldeia) onde havia muita gente reunida, dizem alguns que eram 100 mil homens. Ali avançaram com suas espadas e lanças seus cães bravíssimos e o impetuoso poder dos cavalos, cortando os índios como se fossem manadas de aves ou ovelhas encurraladas, deixando uma grande multidão de gente feita em pedaços para os cães, patas de cavalo e espadas. Àqueles que ainda se mantinham vivos, que ainda era uma multidão, condenados a ser escravos” (LAS CASAS, 1951, I, p 414 - apud GRONDIN, VIEZZER, 2018).

Assim, a obra do frade espanhol expõe em primeira mão e em primeiro plano o contexto histórico onde o Continente Americano estava inserido, marcado pela supressão e violência as mais básicas garantias, como a vida e a liberdade, contra seus povos originários. Porém, é equivocado concluir que somente durante o período colonial do Continente Americano, os nativos das terras tiveram seus direitos suprimidos, já que a violência contra as comunidades indígenas se arrastou por todas as décadas seguintes ao século XV.

O local onde atualmente é situado o país Argentina, foi palco de inúmeros conflitos entre os colonizadores e os povos nativos, ocupantes das regiões do Pampa e da Patagônia, local considerado como Deserto, nomenclatura utilizada para designar, áreas pouco conhecidas e não ocupadas pelo homem branco, mas sim, por diversos grupos de indígenas em um meio de desqualificar esses espaços, o que implicava na necessidade de civilizá-los, primeiramente, conquistando essas terras dos indígenas para, então, povoá-los dentro da utopia da civilização no modelo europeu (POMPEU, pg. 27, 28).

No Brasil, durante o período da Ditadura Militar Brasileira (1 de abril de 1964 e 15 de março de 1985) em Relatório da Comissão Nacional da Verdade – Cap. V: Violações de Direitos Humanos dos Povos Indígenas, foi levantada uma estimativa de pelo menos 8.350 nativos mortos em decorrência de ação direta por parte de agentes governamentais, além de apontar movimentos de esbulho de terras indígenas visando crescimento econômico, como a exploração do solo e a expansão de rodovias, onde o próprio relatório admite que foram contabilizadas apenas as mortes decorrentes das ações identificadas pela investigação da equipe, considerando, assim, que esse número pode ser “exponencialmente maior” (BRASIL, pg. 205, 206, 2014).

Ainda, de acordo com o Relatório, a Fundação Nacional do Índio, órgão do estado brasileiro que tem finalidade de representar as comunidades indígenas brasileiras na Federação, manteve dois centros para a detenção de índios “infratores”: O Reformatório Krenak, em Resplendor e a Fazenda Guarani, em Carmésia ambos no estado de Minas Gerais, que eram geridos e vigiados por policiais militares, recaindo denúncias de violações de direitos, apontando que mais de cem indivíduos de dezenas de etnias, oriundos de ao menos onze estados do país foram mantidos nos centros.

As violências não ocorreram somente na América Latina, já que Dornelles e Melo apresentam narrativa sobre lutas por terras que ocorreram nos Estados Unidos, onde em maio de 1830, o Congresso americano aprovou a Lei de Remoção dos Índios, que determinava que terras indígenas poderiam ser compradas pelo Estado e permitia ao poder executivo negociar com os grupos do Sul, chamados de Cinco Tribos Civilizadas sua remoção em troca de suas terras originais.

Os nativos que se adaptassem ao modo de vida civilizado poderiam viver ao leste do Mississipi e manter a autonomia; caso não aceitassem, poderiam ser punidos, tendo essas remoções ocorrido por meio de tratados que implicaram a venda ou troca de territórios, e outros grupos que nunca firmaram acordos foram perseguidos em longas guerras (DORNELLES, MELO, 2015). As narrativas para justificação das invasões e massacres pautavam-se na visão distorcida que as comunidades indígenas eram subjugadas como selvagens, desprovidas de civilização e pagãos.

Um estudo realizado por Alexander Koch, da University College London concluiu que mais de 56 milhões de nativos americanos foram mortos no primeiro século de colonização de continente, e tal dizimação possivelmente impactou até mesmo no clima do planeta. Os escritores brasileiros, Marcelo Grondin e Moema Viezzer publicaram em 2018 pela editora Princeps, um estudo com documentos históricos intitulado O Maior Genocídio da His-

tória, concluindo a estimativa de 70 milhões de nativo-americanos mortos após 1492, o que representaria de 90 a 95% da quantidade de indígenas presentes no continente, além de citarem também os extravagantes números de riquezas saqueadas: “Entre 1503 e 1650 desembarcaram no porto de Sevilla 185 mil quilos de ouro e 16 milhões de quilos de prata. A prata levada [...] excedia três vezes o total das reservas europeias” (GALEANO, 2014, pg. 43 - apud GRONDIN, VIEZZER, 2018).

A partir dos fatos históricos apresentados, questiona-se: após decorridos mais de quinhentos anos do período inicial de colonização da América, e com toda a evolução no ambiente jurisdicional internacional, evolução exposta anteriormente, teriam os povos indígenas do Novo Mundo, após séculos de violações e supressões aos quais foram submetidos seus direitos, sido alvos da proteção de garantias ou esses “privilégios” restaram concedidos somente ao homem branco? Aos nativos do Continente Americano tem sido direcionadas as proteções aos Direitos Humanos que foram escritas no Pacto de San José da Costa Rica? O Pacto tem surtido aplicação prática? De que maneira o Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem se posicionado na defesa dos autóctenes da América? A Corte Interamericana é dotada da capacidade e competência necessárias para fazer efetivar essas proteções?

2.1 A Atuação da Corte Interamericana com Base no Pacto de San José

A Convenção Americana de Direitos Humanos, também chamada de Pacto de San José da Costa Rica (nome da cidade localizada na Costa Rica, local onde foi criado e assinado) é o documento mais importante quando se fala no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (PIOVESAN, pg. 87 2006). O Pacto foi o documento instaurador dos principais órgãos responsáveis pela proteção aos Direitos Humanos dentro do âmbito americano: a Comissão e a Corte Interamericana de DH.

Criado em 1969, a Convenção apresentou uma nova perspectiva sobre a convicção referente as garantias fundamentais, pois apesar de inicialmente não apresentar em seu texto menções diretas aos direitos sociais, culturais e econômicos, se prendeu a determinar expressamente como dever dos Estados Membro o alcance progressivo dos direitos previstos, por meio da adoção das medidas legislativas necessárias para tanto, e somente aos Estados que fazem parte da Organização dos Estados Americanos – OEA, é concedida permissão para efetivar adesão ao Pacto, sendo esse dotado de caráter positivista em suas normas conforme observado por Thomas Buergenthal citado por Piovesan:

Os Estados-partes na Convenção Americana têm a obrigação não apenas de ‘respeitar’ esses direitos garantidos na Convenção, mas também ‘assegurar’ o seu livre e pleno exercício. Um governo tem, conseqüentemente, obrigações positivas e negativas relativamente à Convenção Americana. De um lado, há a obrigação de não violar direitos individuais [...]. Mas a obrigação do Estado vai além desse dever negativo e pode requerer a adoção de medidas afirmativas necessárias e razoáveis, em determinadas circunstâncias, para assegurar o pleno exercício dos direitos garantidos pela Convenção Americana. [...] (BUERGENTHAL, Thomas, pg. 442, 1984 apud PIOVESAN, pg. 90, 2006).

Posteriormente, no ano de 1988 a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos elaborou o documento que foi adicionado à Convenção: o Protocolo Adicional conhecido como Protocolo de San Salvador, concernente aos direitos sociais, culturais e econômicos, com entrada em vigor a partir de novembro de 1999.

Foi no limiar do século XXI que a Corte Interamericana de Direitos Humanos passou a aperfeiçoar sua jurisprudência na matéria de direitos dos povos indígenas e começou a impactar de maneira significativa com a proposição de novos parâmetros interpretativos para a proteção desses povos na região. Nas últimas três décadas, principalmente em razão da resistência e do ativismo dos povos indígenas, as demandas vêm sendo progressivamente inseridas na ordem internacional, ganhando espaço no âmbito das Nações Unidas, da OEA, dos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos, dentre outras instituições internacionais, e como resultado desse processo, observa-se o surgimento de um inovador corpo de normas e práticas internacionais de proteção dos povos indígenas que buscam reconhecê-los como sujeitos de direitos coletivos na esfera internacional, destacando-se: a criação do fórum permanente da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre questões indígenas em 2000, o qual reuniu-se pela primeira vez em maio de 2002; a adoção da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais em 1989; e, a adoção da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas em 2007.

Para Pegorari é importante abordar os parâmetros interpretativos sendo necessário analisar a jurisprudência da Corte, em razão de a Convenção Americana de Direitos Humanos não dispor textualmente, por exemplo, de um direito à propriedade coletiva. Esse direito é uma decorrência interpreta-

tiva do Direito à propriedade privada, previsto no artigo 21 da Convenção, daí surge a importância da realização de análises jurisprudenciais. (PEGORARI, 2017).

O primeiro caso trazido à Corte sobre a temática dos direitos inerentes a uma comunidade indígena foi o caso *Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua* (2001) no qual a Nicarágua foi condenada por não assegurar medidas que impedissem a violação das terras comunais da Comunidade Awas Tingni, bem como ter outorgado concessão nas terras da Comunidade sem seu consentimento e não haver garantido um recurso efetivo para responder às reclamações da Comunidade sobre seus direitos de propriedade, culminando em ineficácia para prevenir que a empresa estrangeira SOLCARSA destruísse e explorasse as terras por anos pertencidas à Comunidade Awas Tingni. Esse julgado foi de suma revelância pois fixou entendimentos da Corte, sendo um deles a violação por parte da Nicarágua do artigo 25 da Convenção em decorrência da inércia por parte do Estado para proteger as terras indígenas dos Awas Tingni de invasão e exploração indevida, além de não fazer valer medidas de direito interno adequadas que permitissem a demarcação e titulação das terras, e por não ter se limitado a um prazo razoável para a tramitação dos recursos interpostos pelos membros da Comunidade Awas Tingni (§137).

Ademais, fazendo menção a troca de termos utilizada durante o estudo e consideração dos trabalhos preparatórios da Convenção que substituiu a frase “toda pessoa tem o direito à propriedade privada, mas a lei pode subordinar seu uso e gozo ao interesse público” pela de “toda pessoa tem direito ao uso e gozo de seus bens” (§145), entendeu que o artigo 21 da Convenção Americana protege o direito à propriedade em um sentido que compreende, também, os direitos dos membros das comunidades indígenas à propriedade comunal (§ 148).

A Corte buscou destacar a tradição existente entre os povos indígenas no que toca a forma comunitária da propriedade coletiva, no sentido de que esta não pertence a um indivíduo, mas a toda a comunidade e a estreita relação que estabelecem com a terra, como base de sua cultura, sua vida espiritual, sua integridade e sobrevivência deve ser reconhecida e compreendida. Assim, a relação com a terra para os povos indígenas, no olhar da Corte, não é meramente de posse, mas uma conjunção dos elementos material e espiritual do qual devem gozar plenamente para que seu legado cultural seja transmitido a gerações futuras (§149). A Corte estabeleceu que o direito costumeiro destes povos deve ser considerado especialmente no que toca à desnecessidade de um título para que sua propriedade seja reconhecida (§151).

Por fim declarou que o Estado violou o direito à proteção judicial e o direito à propriedade, afirmando que o Estado estava dotado do dever de adotar em seu direito interno, as medidas legislativas, administrativas e outras que fossem necessárias para criar um mecanismo efetivo de delimitação, demarcação e titulação das propriedades das comunidades indígenas.

No caso do povo Yakye Axa (2005), o Estado do Paraguai foi denunciado a Corte sob a alegação de violação do Direito à Vida, as Garantias Judiciais, Direito à Propriedade Privada, Proteção Judicial da Convenção Americana em detrimento da Comunidade indígena Yakye Axa do Povo Enxet-Lengua, visto que o Estado não garantiu o direito de propriedade ancestral da comunidade e de seus membros.

Em julgamento, entendeu que à respeito dos povos indígenas, é indispensável que os Estados concedam uma proteção que leve em consideração suas particularidades próprias, suas características econômicas e sociais, assim como sua situação de especial vulnerabilidade, seu direito consuetudinário, valores, usos e costumes, firmando que a concessão de personalidade jurídica serve para tornar operativos os direitos já existentes das comunidades indígenas, que os vêm exercendo historicamente e não a partir de seu nascimento como pessoas jurídicas. Reconheceu ainda que os sistemas de organização política, social, econômica, cultural e religiosa, e os direitos deles resultantes são reconhecidos não à pessoa jurídica, mas à comunidade.

Entendeu portanto, que o Paraguai não adotou as medidas adequadas de direito interno necessárias para assegurar um procedimento efetivo que fornecesse uma solução definitiva à reclamação feita pelos membros da Comunidade Yakye Axa solicitando a reivindicação de terras (§103), considerando que o procedimento legal de reivindicação de terras instaurado pelos membros da comunidade desconheceu o princípio do prazo razoável e se mostrou abertamente ineficiente, incumbindo em violação aos artigos 8 e 25 da Convenção Americana, em concordância com os artigos 1.1 e 2 (§104). Ao se referir às garantias judiciais ou processuais consagradas no artigo 8 da Convenção, a Corte manifestou que devem ser observadas todas as formalidades que “sirvam para proteger, assegurar ou fazer valer a titularidade ou o exercício de um direito”, isto é, as “condições que devem ser cumpridas para assegurar a adequada defesa daqueles cujos direitos ou obrigações estão sob apreciação judicial” (§108).

Quanto as delimitações de terras, o órgão entendeu que a cultura dos membros das comunidades indígenas corresponde a uma forma de vida particular de ser, de ver e de atuar no mundo, constituído a partir de sua estreita relação com seus territórios tradicionais e os recursos que ali se encontram, não apenas por serem estes seu principal meio de subsistência, mas também

porque constituem um elemento integrante de sua cosmovisão, religiosidade e, deste modo, de sua identidade cultural, reconhecendo que a estreita vinculação dos povos indígenas com seus territórios tradicionais, os recursos naturais ligados à sua cultura que ali se encontrem bem como os elementos incorpóreos que se desprendam deles devem ser protegidos pelo artigo 21 da Convenção Americana. A corte ainda ressaltou que a discussão no caso, não era a existência do direito dos membros da comunidade indígenas a seus territórios, e sim a realização efetiva deste direito. Com essa jurisprudência firmou o reconhecimento da estreita vinculação dos povos indígenas com seus territórios tradicionais, os recursos naturais ligados à sua cultura que ali se encontrem bem como os elementos incorpóreos que se desprendam deles devem ser protegidos pelo artigo, ressaltando que a discussão no caso, não era a existência do direito da comunidade a seus territórios, e sim a efetivação deste direito.

Referente ao caso *Sawhoyamaxa vs. Paraguai* (2006), a violação do direito à propriedade coletiva se deu pela inefetividade do processo de solicitação do território, que não gerou resultado satisfatório. Além da impossibilidade deste povo de acessar seu território coletivo, a situação ocasionou um estado de alta vulnerabilidade alimentar, médica e sanitária que colocaram em risco sua vida e integridade. Em que pese a semelhança com o caso *Yakye Axa* – no qual o Paraguai foi condenado por prática ilícita semelhante – neste caso a Corte procedeu com análise diferente. O Tribunal buscou identificar se a posse por parte dos indígenas era um requisito para o reconhecimento oficial da propriedade. No caso de não ser um requisito, a Corte buscou analisar se o direito à devolução tem um limite temporal. Por fim, a Corte buscou sugerir as medidas que o Estado deveria adotar para efetivar o direito de propriedade indígena (§126).

A Corte entendeu que (i) a posse produz efeitos equivalentes ao título de propriedade outorgado pelo Estado e (ii) dá o direito de exigí-los perante o Estado, como no caso *Maygna* (Sumo). Em terceiro lugar, (iii) nos casos em que a posse foi perdida por motivos alheios à vontade dos índios estes continuam os proprietários de suas terras, salvo se as tenham vendido a terceiros de boa-fé (Comunidade *Moiwana*). Uma outra situação se daria nos casos em que (iv) os membros tenham perdido a posse involuntariamente e estas tenham sido vendidas a terceiros inocentes. Neste caso os indígenas teriam o direito de recuperá-las ou de obter terras de igual extensão e qualidade (*Yakye Axa*). O caso, entendeu a Corte, se enquadrou no último modelo. Consequentemente, a posse não é pré-requisito que condiciona a existência do direito à recuperação das terras (§128). O órgão buscou responder se o direito de recuperação das terras tradicionais permanece indefnido no tempo

ou encontra nele um limite. A Corte definiu que enquanto a base espiritual e material da identidade dos povos indígenas se mantiver em relação às suas terras tradicionais, o direito a reivindicá-las permanecerá vigente, caso contrário se extinguirá. Nesse ponto, surgiu um questionamento: como definir esta relação entre os povos e suas terras?

A resposta, definiu a Corte Interamericana, dependerá do povo indígena envolvido em cada caso concreto e poderá incluir uma análise do seu uso ou presença tradicional, seja através de laços espirituais ou cerimoniais; assentamentos ou cultivos esporádicos; caça, pesca ou coleta permanente ou nômade; uso dos recursos naturais ligados a seus costumes ou qualquer outro elemento característico de sua cultura (§131). Por fim, entendeu que se deve levar em consideração se a relação com a terra é faticamente possível, tendo em vista que os índios podem encontrar-se impedidos de realizar a retomada do território por causas alheias à sua vontade e que representem um obstáculo real para manter dita relação. Assim, o direito à recuperação da terra persiste até que os impedimentos (violência, ameaça, etc.) desapareçam (§132). Neste sentido, decidiu que o direito da Comunidade Sawhoyamaya de recuperar suas terras não caducou no caso concreto.

3. UM OLHAR DA TEORIA CRÍTICA

Os povos originários constituem um dos grupos sociais mais frágeis e vulneráveis no continente Americano. Pegorari apresenta o posicionamento que esses povos são um grupo sub-representado politicamente e seus direitos, em que pese estabelecidos constitucionalmente por diversas Constituições nos países americanos, são de baixíssima efetividade, especialmente quando as instituições de Direito interno das nações se põe a falhar no exercício de sua função contra majoritária de proteção às populações em situação de vulnerabilidade (PEGORARI, 2017). Assim, retira-se a importância de um órgão jurisdicional internacional poder exercer um controle judicial verdadeiramente contra majoritário, ou seja, de forma a poder efetivamente agir na falha do Estado quando seus próprios órgãos falharem na proteção dos direitos fundamentais. Porém, mesmo com reconhecimento das mudanças na postura dos Estados, adoção de legislações nacionais e a ratificação de instrumentos internacionais, não cabe afirmar que esses atos sejam inteiramente eficientes para garantir a efetivação dos direitos das comunidades indígenas e reparar os acontecimentos históricos que submeteram os nativos a um contexto de vulnerabilidade.

As questões indígenas na América devem ser discutidas a partir de dois processos históricos: colonialidade do poder e a imposição do paradigma da

modernidade ocidental. Por meio do primeiro, foi introduzida a hierarquia entre as raças, como forma de exploração e de dominação social, e imposto o eurocentrismo, como modelo de produção e de controle da subjetividade (QUIJANO, 2005, p. 33). Já o segundo é fundamentado no individualismo e antropocentrismo, na ideia de um progresso linear e absoluto, na oposição entre sociedade e natureza, na mercantilização da natureza e privatização do meio ambiente, e no economicismo, por meio do qual a qualidade de vida e o bem-estar são medidos estritamente pelo critério do desenvolvimento econômico (ECHEVERRÍA, 1995, p. 140-155).

Apesar de esses povos serem um dos grupos que mais sofreram e permanecem sofrendo violações sistemáticas de seus direitos por meio do genocídio e do epistemicídio, o passar do tempo demonstrou sua capacidade de resistência e de sobrevivência. A inclusão de demandas e de reivindicações indígenas no ordenamento internacional ora mencionadas, apresentaram um importante passo para o fortalecimento das lutas indígenas por seus direitos bem como ajudou a consolidar uma jurisprudência voltada inteiramente para essa pauta, todavia, esses avanços não afastam possíveis críticas ao Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Como bem destacado por Herrera Flores, é sempre importante que se adote uma visão crítica e questionadora de até que ponto um imenso edifício normativo e jurisprudencial pode, de alguma forma, romper com a estrutura de dominação e de exploração das relações sociais, econômicas, políticas e jurídicas do capitalismo (FLORES, 2009, p. 129).

Andrea Schettini entende que a afirmação de direitos, por exemplo, à vida digna que foi manifestado em casos como Caso Yakye Axa, representam um passo fundamental para os direitos indígenas, porém entende não ser suficiente para romper com o paradigma moderno de exclusão e de exploração desses povos, já que a Corte constrói sua concepção estritamente relacionada aos direitos econômicos, sociais e culturais, os quais não são capazes de incluir a riqueza das formas alternativas de vida dos povos indígenas e seu anseio por autodeterminação. (SCHETTINI, 2004). Em conclusão, a afirmação ao direito à vida digna sem a inclusão dos próprios indígenas no debate sobre quais as condições essenciais de vida para esses povos, acaba por reduzir a concepção de vida digna ao “bem-estar” ocidental.

Herrera Flores afirma que quando se fala em direitos humanos como produtos culturais antagônicos às relações capitalistas, refere-se ao “resultado histórico do conjunto de processos antagonistas ao capital que abrem ou consolidam espaços de luta pela dignidade humana”.

Os direitos humanos, como produtos culturais ocidentais, facilitam e generalizam a todas e a todos “atitudes” e “aptidões” para fazer, e assim se

está diante da possibilidade de criar “caminhos de dignidade” que possam ser trilhados não somente por específicos grupos de pessoas, mas por todos aqueles que não se conformem com as ordens hegemônicas e queiram enfrentar as “falácias ideológicas” que bloqueiam a capacidade cultural de propor medidas alternativas. Assim, somente dessa maneira, é viável que se pronuncie o termo “direitos humanos” sem cair na impotência que resulta da generalização de uma teoria tradicional que, apesar de suas proclamas universalistas, a única coisa que universaliza é seu descumprimento universal. Essa aproximação material da concepção de dignidade remete a cinco deveres básicos que devem informar todo compromisso com a ideia de dignidade humana que não tenha intenções colonialistas nem universalistas e que tenha sua atenção fixada sempre na necessidade de abertura dos circuitos de reação cultural: o reconhecimento, o respeito, a reciprocidade, a responsabilidade e a redistribuição (FLORES, 2002).

Os apontamentos de Flores levam ao entendimento de que esse é o caminho para uma nova cultura dos direitos que atualize o princípio de esperança inerente a toda ação humana consciente do mundo em que vive e da posição que nele ocupa, trabalhando ativamente os pontos: 1) as contradições inerentes a quem utiliza o conceito de dignidade humana sem levar em conta uma concepção material da dignidade comparando as dificuldades para defini-la a partir de uma formulação material; 2) o enfrentamento da idéia material presente na seguinte questão: haverá direitos humanos sem a adoção de compromissos e deveres?

CONCLUSÕES

1. Foi exposto inicialmente o nascimento do Sistema Regional Americano, trazendo conceitos histórico-sociais que culminaram na subdivisão do sistema internacional, e os aspectos estruturais mais importantes desse sistema, buscando contextualizar a imprescindibilidade de um aparato universal voltado as garantias.

2. Após, descreveu-se acerca dos principais meios instrumentais normativos situados no âmbito internacional na forma dos tratados, explicitando o surgimento do primeiro desses instrumentos na história e a maneira como esses ganharam uma nova roupagem a partir da consolidação de um sistema global de Direitos Humanos. A conclusão do primeiro capítulo direciona a leitura ao foco do nascimento dos Sistemas Regionais de Proteção, trazendo os conceitos histórico-sociais que culminaram na necessidade da subdivisão do sistema internacional, e os aspectos estruturais mais importantes de cada

sistema existente, buscando assim contextualizar a imprescindibilidade de um aparato universal voltado as garantias vitais da dignidade humana.

3. Em seguida emerge a exposição dos massacres e violências infligidas aos povos nativos do Continente Americano apresentando as narrativas de Frei Bartolomé afim de expor um ponto de vista central e o vislumbre de um indivíduo inserido no contexto do período colonial, trazendo à luz o fato de que o desenvolvimento da sociedade no modelo europeu foi construído em cima de séculos de brutais rompimentos das garantias individuais mais básicas de seus povos autóctenes, além da continuidade dessas violações ao decorrer das décadas seguintes, apresentando casos recentes. Mediante isso, foram apresentados casos práticos de atuação direta da Corte, expondo os precedentes de entedimento referentes aos direitos como vida digna e a propriedade privada, interpretados afim de englobar os territórios indígenas que não detinham previsão expressa no pacto de San José.

4. O encerramento apresenta um caráter reflexivo para o leitor, indagando a efetividade material das normas estabelecidas e fixadas internacionalmente, posicionando o entendimento da importância de um sistema universal de Direitos Humanos com a apresentação de pontos a serem evoluídos além do indagamento da possibilidade de evolução dos direitos humanos em sua amplitude levando em consideração a concepção material da dignidade e a arguição da possibilidade de existência de direitos humanos sem adoção de compromissos e deveres.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Comissão Nacional da Verdade. Relatório Final da Comissão nacional da Verdade. Capítulo V – Violações de Direitos Humanos dos Povos Indígenas. Acesso em: 20. Abr. 2020

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, 22 de novembro de 1969. Acesso em 30. out. 2019.

DORNELLES, Soraia Sales; MELO, Karina M.R.S. Sobrevoando histórias: sobre índios e historiadores no Brasil e nos Estados Unidos. Anos 90 (UFRGS. Impreso), v. 22, p. 173-208, 2015

ECHEVERRÍA, Bolívar. 1995. Las ilusiones de la modernidad. México: UNAM, El Equilibrista.

FLORES, Joaquín Herrera. A reinvenção dos direitos humanos. tradução de: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano

FLORES, Joaquín Herrera. Direitos humanos, interculturalidade e racionalidade de resistência. Trad. Carol Proner. Revista Sequência, Florianópolis, n.44, jul. 2002. Jefferson Aparecido Dias. – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

GRONDIN, Marcelo; VIEZZER, Moema. O Maior Genocídio Da História Da Humanidade. 1. ed. Paraná: Princeps, 2018.

GUTIÉRREZ, Jorge Luis. “Aspectos históricos sobre a Brevíssima relação da destruição das Índias de frei Bartolomeu de Las Casas na ocasião da recente publicação da tradução para o português dos Tratados”. In: Revista Primus Vitam, Nos. 1 - 2, 2010, Ano 1, Centro de Ciências e Humanidades - Universidade Mackenzie, p. 1-18. Disponível em:http://delphos-gp.com/primus_vitam/primus_1/jorge.pdf Acesso em 30. out. 2019.

JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS / Secretaria Nacional de Justiça, Comissão de Anistia, Corte Interamericana de Direitos Humanos. Tradução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. 2005. Sentença de 17 de junho. Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai.

JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. 2001. Sentença de 31 de agosto. Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua.

KELSEN, Hans, 1881-1973. Teoria pura do direito / Hans Kelsen ; [tradução João Baptista Machado]. 6ª ed. - São Paulo : Martins Fontes, 1998.

KOCH, A. et al. (2019) Earth system impacts of the European arrival and Great Dying in the Americas after 1492. *Quat. Sci.Rev.* 207, 13–36. Disponível: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277379118307261> Acesso em: 03 abr. 2020.

MELO, Mario. Últimos avances en la justiciabilidad de los derechos indígenas en el sistema interamericano de derechos humanos. In: Revista Sur. 4. ed. Acesso em: 17 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas, 1945.

PEGORARI, Bruno. A tese do “marco temporal da ocupação” como interpretação restritiva do direito à terra dos povos indígenas no Brasil: um olhar sob a perspectiva da Corte Interamericana do Direitos Humanos. ARACÊ – Direitos Humanos em Revista. 2017.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e diálogo entre jurisdições = Human rights and dialogue between jurisdictions. Revista Brasileira de Direito Constitucional, São Paulo, n. 19, p. 67-93, jan./jun. 2012. Disponível:<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/49939>. Acesso em: 30. out. 2019.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

POMPEU, Ana Carollina Gutierrez. Conquistar o deserto: resistência indígena e violência na fronteira do Pampa e da Patagônia (1850-1885). 2018. Tese Doutorado –Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

QUIJANO, Aníbal. 2005. El “movimiento indígena” y las cuestiones pendientes en América Latina. Revista Tareas, Panamá, n. 119, p. 31-62, ene./abr

SCHETTINI, Andrea. Por um Novo Paradigma de Proteção dos Direitos dos Povos Indígenas: Uma Análise Crítica dos Parâmetros Estabelecidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Revista Internacional de Direitos Humanos jan.2004 – São Paulo, 2004

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. – Volume II. – Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

O USO DO COURO E A SUSTENTABILIDADE NO MERCADO DA MODA

ISABEL VICENTE NOGUEIRAS FERREIRA¹
REBECA CARNEIRO COSTA MOURA SALGADO²
WILSON TORCHIO JUNIOR³

Resumo: No mundo globalizado no qual vivemos, os consumidores, na sua grande maioria, buscam adquirir aquilo que efetivamente traduz os seus próprios anseios e pensamentos. A procura por vestimentas capazes de demonstrar quem são e em que acreditam, sem a necessidade de realizar uma única comunicação verbal é uma crescente, e a moda, a depender da época e momento social, propicia revelar muito sobre o indivíduo, sobre a coletividade e sobre o mundo. Analisando este cenário, movimentos sociais conectados a um contexto cultural e ideológico buscam por alternativas sustentáveis e passaram a ganhar notoriedade, tais como o Eco Fashion e o Veganismo. A real necessidade da utilização do couro na sua forma legítima, passou a ser questionada por quem faz o uso do produto e serviço e, com isso, as marcas passaram a preocuparem-se em lançar novas alternativas ao uso de pele animal como vestimenta. Com a chegada de novas alternativas, surgiu outra preocupação: como tornar possível a indústria da moda aliar sustentabilidade ambiental e a prevalência de materiais diferentes do couro, deixando de lado a utilização da pele animal? Buscando encontrar respostas que surge o presente artigo, que questiona não apenas o uso do couro legítimo como também o ecológico e sintético, sugerindo o uso alternativo do couro considerado vegano a fim de enfraquecer práticas nocivas ao meio ambiente.

Palavras-chave: Couro; Sustentabilidade; Eco Fashion; Fashion Law; Moda Vegana.

¹ Graduada em Direito pela Universidade Católica de Santos - UNISANTOS (2019), Pós-graduanda em Direito do Consumidor e em Lei Geral de Proteção de Dados pela Faculdade Legale, e-mail: isabelferreira.adv@outlook.com;

² Mestranda em Direito pela Universidade Católica de Santos - UNISANTOS, Pós-graduanda em Direito Tributário pela EPD, Graduada em Direito pela Universidade Católica de Santos - UNISANTOS (2009), e-mail: rebecca.salgado@unisantos.br;

³ Graduando em Direito pela Universidade Católica de Santos - UNISANTOS; Graduado em Administração de Empresas e Economia pela Fundação Armando Álvares Penteado - FAAP e MBA em Gestão de Negócios pela Fundação Getúlio Vargas - FGV, wilson.torchio@unisantos.br.

Abstract: In the globalized world in which we live, consumers, for the most part, seek to acquire what will effectively translate their own desires and thoughts. The search for clothes capable of demonstrating who he is and what he believes in, without the need to make a single verbal communication is growing and the fashion, depending on the time and social moment, allows to reveal a lot about the individual, about the community and about the world. Analyzing this scenario, social movements connected to a cultural and ideological context look for sustainable alternatives and started to gain notoriety, such as Eco Fashion and Veganism. The real need to use leather in its legitimate form has come to be questioned by those who make use of the product and service and with that, brands have become concerned with launching new alternatives to the use of animal skin as clothing. With the arrival of new alternatives, another concern arose: how to make it possible for the fashion industry to combine environmental sustainability and the prevalence of materials contrary to leather, leaving aside the use of animal skin? Seeking to find answers, the present article arises, which questions not only the use of legitimate leather but also ecological and synthetic ones, enabling the alternative use of leather considered vegan in order to weaken harmful practices to the environment.

Keywords: Leather; Sustainability; Eco Fashion; Fashion-Law; Vegan Fashion

INTRODUÇÃO

A Moda acompanha o costume, originária do século XV, mais especificamente no Renascimento, traz consigo a tendência, algo que se identifica, personifica, afeição e utiliza-se através da roupa uma das possibilidades de haver conexões intrínsecas do indivíduo.

Não se trata, portanto, de apenas um mero traje ou apenas de um acessório, mas sim de como cada pessoa enxerga a si mesma, como esta conversa com o externo, como se expressa, sobre o que acredita, como deseja que o mundo a veja, sem deixar de lado a criação de uma reputação, sobre a marca que cada um acredita depositar na sua história e deseja ser lembrado por outras pessoas.

As pessoas estão adquirindo consciência em relação à moda, há forte interesse e questionamento coletivo sobre o que é disponibilizado à sociedade, permitindo que os indivíduos se conectem diretamente a movimentos sociais, ideologias, à preservação do meio ambiente do nosso planeta, bem como, entre outras, a questões de classe e raça. A moda é uma das maiores formas de expressão e identidade. Em outras palavras, a moda está, mais do

que nunca, no fluxo de um contexto cultural, social, político, econômico e ideológico sob a ótica individual de cada ser humano e de todos como sociedade.

Neste cenário, portanto, que movimentos como o veganismo ganharam força no Brasil e no mundo, fazendo com que o uso de pele de animais (seja em acessórios, roupas, calçados, objetos e até mesmo em automóveis), como o couro, seja crescentemente criticado e reprovado, originando legítimo questionamento sobre a necessidade de haver utilização do material pela indústria da moda e pelo consumidor.

A ideia de preservação do meio ambiente, visando um processo sustentável com o consequente abandono das práticas enraizadas e antigas do uso do couro animal, conecta-se diretamente ao objetivo de número quinze da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, da qual o Brasil é signatário, vez que o meio ambiente é considerado um bem intergeracional, o qual todos possuem dever de preservá-lo e que não se deve excluir nenhum ser vivo.

Assim, visando preservar o meio ambiente do planeta em que vivemos, que surgem tecidos denominados como sintéticos, que beiram a perfeição no que tange a imitar o seu “original”.

Entretanto, ainda que pautado na ideologia do veganismo e da não utilização de animais, encontra-se nesse contexto do uso de sintéticos, uma nova problemática: O meio ambiente.

Desta forma, a problemática do presente trabalho visa elucidar as razões pela qual o uso de material sintético, e neste caso utilizando-se por base o couro, ainda que ideologicamente correto, nem sempre será sustentável ou viável.

Dentro desse contexto, o tema será abordado com base na metodologia científica, utilizando-se para tanto levantamento digital bibliográfico, efetuado por meio da análise de artigos científicos e matérias veiculadas na mídia nacional. No mais, prima-se por uma abordagem teórica, utilizando-se o método indutivo, cujo procedimento será integralmente documental.

Na estrutura da presente pesquisa, então, torna-se imprescindível primeiramente analisar o novo perfil do consumidor no mercado da moda, o uso do couro no Brasil, destacando-se também a lei 4.888/65 que, embora não possua cunho de sustentabilidade, visa a proteção quanto a integridade do produto denominado como “couro legítimo”, passando pela ideia de diferentes “tipos de couro”, do couro denominado ecológico, vegetal chegando ao sintético para, por fim, trazer alternativas sustentáveis e veganas ao uso do couro.

1. O NOVO CONSUMIDOR NO MERCADO DA MODA

O conceito de moda está enraizado ao longo dos séculos, isto é, a visão de moda como vestimenta que traz consigo uma forma de status social, vem sendo alterada para de fato representar intrinsecamente determinado indivíduo, tornando a moda conectada ao pensar e até mesmo ao comportamento relativo de cada sociedade. (DELGADO, 2008).

Assim, de acordo com Rosa (2019), o consumo visto como uma forma individual de representação, na qual trazia consigo o anseio capitalista da necessidade de possuir se destacar através de bens materiais, roupas e serviços, de forma lenta e gradual, vem sendo alterado pela ideia do ter e do utilizar, deixando de lado, necessidades vistas como egocêntricas e imediatistas.

O novo consumidor do mercado da moda, quer ser notado através da sua vestimenta, a sua casa e até mesmo por meio da fragrância que utiliza. Existe um desejo de afinidade ou estranhamento com outras pessoas por meio de determinado padrão de consumo, de comunicar-se com outras pessoas através daquilo que considera como parte de si mesmo.

Existe de certa forma a premência de comunicação não visual incorporada em cada ser, que não deseja apenas comprar um mero produto, mas sim uma experiência que o retrate da melhor forma possível. Assim, ao realizar uma compra, o novo consumidor verifica a forma de produção e a história conectada ao produto e ao serviço adquirido. (ROSA, 2019)

Portanto, o que importa neste novo cenário é o que determinada marca passa a representar, o quanto ela modifica o ambiente que está inserida, seja positivamente ou negativamente, quais impactos ambientais, sociais e econômicos a abarcam, o denominado “Eco Fashion”, a fim de evidenciar o seu comprometimento com determinadas causas, presa por sua reputação e passa a dialogar com outros campos que transbordam a simples aparência.

A expressão Eco Fashion por sua vez é sinônimo da já conhecida moda sustentável, cujo significado diz respeito a uma produção, que nas suas etapas de criação, não utiliza de processos nocivos ao meio ambiente, ou seja, preocupa-se com o ecossistema que existe no entorno da cadeia de produção. (ALMEIDA e et al., 2017)

Nesta toada, a ideia de sustentabilidade está intrinsecamente conectada aos princípios e diretrizes estabelecidos a fim de se ter um desenvolvimento sustentável: que seja economicamente viável, socialmente justo e ecologicamente correto. (SCHULTE e LOPES, 2008)

Neste sentido, Borges (2013) corrobora ao fato de que esta nova ideia de sustentabilidade veio de forma tardia num mundo que é majoritariamente capitalista, mas independente disso, encontra-se conectada a ideia de

“moda ética” e “moda sustentável”, cujos conceitos ganham notoriedade entre os consumidores aptos aos cenários de mudanças.

De acordo com o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas):

“A moda sustentável é aquela que, em todas as suas etapas, preza pelo respeito ao meio ambiente e à sociedade, valorizando as pessoas envolvidas na produção e incentivando o consumo consciente. Com base nesses princípios, trabalha-se com matérias-primas menos poluentes, também produzidas de forma sustentável; busca-se a redução do desperdício e o uso racional de recursos como água e energia elétrica. O conceito de sustentabilidade aplicado à moda propõe produção mais humanizada, sem a exploração da mão de obra, com remuneração mais justa. Além de produzir peças cujo design e funcionalidade favoreçam o uso duradouro.”

Segundo esta visão, o Eco Fashion preza pela utilização de matérias-primas que sejam renováveis e respeitem o meio ambiente, conecta-se também à ideia em viabilizar um ciclo de vida mais duradouro aos produtos, reduzindo o descarte de resíduos e utilizando materiais orgânicos.

Considerando, pois, que a indústria têxtil está entre as que mais consomem recursos naturais do mundo, não se trata de mera questão de design de roupas, mas sim de preservar o meio ambiente, vez que a indevida utilização de recursos naturais tende a afetar futuras gerações. (ALMEIDA e et al, 2017)

Neste sentido, que a utilização de peles, por exemplo, se torna cada vez mais intolerável, tanto em razão dos maus-tratos e a morte de animais, quanto pela poluição causada a solos, rios, ao ar e os desmatamentos causados para a sua produção. (ROSA, 2019).

Seguindo a tendências de mudanças ao longo dos últimos anos que movimentos como o veganismo ganharam força, vez que deixam em evidência qual mensagem o consumidor pretende comunicar com a sua vestimenta.

O veganismo nada mais é que uma das ramificações do Slow Fashion, ou seja, um movimento que se importa com necessidades do meio ambiente e possui consciência ecológica ligada à ética de consumo. (ROSA, 2019)

Ocorre que, como se perceberá, nem sempre o veganismo se preocupa com a questão sustentável (pelo menos no momento atual). Da forma que, nem tudo que é vegano, necessariamente é sustentável, e nem tudo sustentável é necessariamente vegano. (PROVIN, 2018).

Percebe-se, portanto, que os movimentos que prezam pelo desuso de produtos nocivos ao meio ambiente seguem ao encontro de conceitos alternativos capazes de modificar a preferência do consumidor e, por consequência, parte da indústria da moda, causando ao menos, desassossego sobre as motivações de preferência do que é fornecido e consumido fazendo nascer um novo perfil de consumidor no mercado da moda.

2. O USO DO COURO NO BRASIL

No Brasil, os relatos históricos demonstram que no século XVII o rebanho nacional de bois chegava a 650 mil cabeças. Primeiramente os animais foram trazidos ao país para auxiliarem na tração de engenhos de cana de açúcar. Passando para o século XVIII, o século do ouro, iniciando-se uma cultura pecuarista que passou a lucrar tanto com a venda dos animais para o transporte quanto com a exportação do couro para produção de produtos, deixando o boi, portanto, de ser apenas um animal para transporte de carga e começava a transformar-se numa valiosa mercadoria.

Percebe-se, então, que o couro é um dos artefatos mais antigos da humanidade dos quais constam registros de uso de pele de animais há mais de 5 mil anos, ou seja, o produto é utilizado pelo homem há tempos, no Brasil e ao redor do mundo, seja como vestimenta ou através de objetos do seu dia a dia. E isto se deve a ideia do antropocentrismo, que perdurou por séculos da nossa história.

Ao analisar a ideia do antropocentrismo observa-se que o homem é inserido no centro e a proteção ambiental existe apenas com o propósito de aumentar benefícios e suprir necessidades da espécie humana, acabando por justificar o uso irrestrito da espécie animal em todos os âmbitos. (SILVA E RANGEL, 2017)

Um reflexo direto a este pensamento antropocentrista, no Brasil, de acordo com a Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (Abiec), consolidou-se em 2019 como o maior exportador mundial de carne bovina, atingindo a impressionante marca de 1,84 milhão de toneladas de exportações. Além de ser o segundo maior exportador de couro bovino do mundo (CARVALHAL, 2016), a criação de bois no Brasil é tão importante que o país possui, inclusive, um dia para celebrar tal feito, dia 24 de abril.

Numa consequência direta a este fato, o Brasil, é um país com altíssima demanda por pele animal em vestimentas, principalmente nos estados do nordeste e sul do país.

A fim de demonstrar a importância do tema abordado, explica-se que o processo industrial para chegar no couro efetivamente comercial, aquele

utilizado para fabricação em diversas roupas e produtos é dividido por quatro etapas, quais sejam: o preparo, a ribeira, o curtimento e o acabamento. (ROSA, 2019)

Tem-se, portanto, que todas as fases são por fim, mais ou menos poluentes, gerando tanto resíduos sólidos quanto líquidos e gasosos. Por exemplo, a forma mais popular e rentável da etapa de curtimento, ao passo que também a mais nociva ao planeta, utiliza sais de cromo, extremamente tóxico ao meio ambiente e aos trabalhadores que acabam por entrar em contato direto com a substância, além de se tornar ao final a sobra de uma lama tóxica. (ROSA, 2019)

Segundo Carvalhal (2016), revela-se que a indústria da pecuária é uma das mais poluentes e a maior causa do desequilíbrio ambiental atual, vez que

A indústria é responsável por 51% das mudanças climática do mundo, incluindo o aquecimento global. Produz cerca de 65% do óxido nitroso que polui o mundo. [...] relatórios do Banco Mundial, de instituto de pesquisa e de ativistas, como Greenpeace, mostram de forma consistente que a pecuária ocupa cerca de 80% de todas as áreas desmatadas da Amazônia.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE), o Brasil atingiu a segunda colocação quanto ao efetivo rebanho bovino em 2017, com 208 milhões de cabeças, onde o maior produtor de cabeça de bovinos e bubalinos concentra-se na Índia com 329,7 milhões de cabeças, o equivalente a 31,9% do total do rebanho global (IBGE, 2019).

Ainda de acordo com (IBGE), no Brasil, o principal fornecedor de couro é o boi, tendo em vista que existem mais de 214 milhões de animais, o que significa que com o acintoso número de animais e importância comercial no mundo, é capaz de mobilizar mais de R\$ 8 bilhões por ano.

A partir das informações trazidas por CICB (2019), o Brasil conta com mais de 700 empresas ligadas à cadeia produtiva do couro, desde organizações familiares, até curtumes médios e grandes conglomerados corporativos do setor. Observando-se ainda, que o setor do couro emprega atualmente mais de cinquenta mil trabalhadores diretos.

Analisando os malefícios, sobretudo ambientais onde o impacto é significativo no solo, água e atmosfera, inclusive contribuindo negativamente ao aumento da camada de ozônio e às pessoas, direta ou indiretamente ligadas às etapas de fabricação do couro, que acabam por superar as vantagens de utilizar este material, e se verifica a relevância do presente trabalho.

3. A LEI 4.888/65

Em vigor desde a década de 60, a Lei 4.888 visa proibir a utilização do termo couro para produtos que não sejam exclusivamente de origem animal a fim de estabelecer maior transparência na oferta deste tipo de artefato, fazendo com que o fornecedor disponibilize as características daquilo que oferta, evitando que o consumidor possa ser induzido a erro ao adquirir um produto.

Até o artigo 196 do Código Penal ser revogado, constituía crime de concorrência desleal, com pena de detenção de três meses a um ano, ou multa, a utilização indevida do termo couro, fosse um produto de origem ecológica, sintética ou vegana.

E, ainda que revogada a pretensão punitiva estatal, a referida Lei 4.888 ainda permanece em vigor. Alguns estados, inclusive, já realizaram as chamadas “Blitz do couro” visando coibir tais práticas, sem poder multar o comerciante que utilizou do termo indevidamente, a alternativa encontrada foi buscar um apelo educativo dos comerciantes.

A priori pode parecer que a legislação não possui relação com o tema do presente trabalho, entretanto, é através da sua elucidação que se torna possível demonstrar a dimensão da pecuária e consequentemente o uso do couro no Brasil.

E exatamente pela relevância que o uso do couro possui, que o seu manejo deve ser repensado e substituído por alternativas sustentáveis e que não utilizem de pele animal na sua composição.

4. DIFERENTES TIPOS DE “COURO”

Primeiramente, vale destacar que o couro considerado legítimo, ou seja, aquele advindo diretamente do animal com curtimento também animal (a etapa antes de existir o que efetivamente conhecemos como couro), pode ser tanto bovino, quanto caprino, ovino ou de vacum e ainda, segundo Rosa (2019), em outros países da América Latina, incluir-se-á alguns tipos como mais exóticos, como de avestruz e búfalo, sendo variável de acordo com a fauna local.

A questão principal que envolve o uso desta pele animal em específico, é o questionamento do porquê pode-se fazer o uso indiscriminado do couro, seja bovino, caprino, etc., que de certa forma é considerado ético no meio fashion, enquanto outros produtos de origem animal são repudiados fortemente pela sociedade (ROSA, 2019).

5. COURO ECOLÓGICO, COURO VEGETAL E COURO SINTÉTICO

A distinção que se faz entre couro ecológico e o couro tradicional é a natureza do couro, observa-se a maior preservação do natural, ou seja, a diferenciação acontece no processo de fabricação das peças. Haja vista o couro tradicional precisar seguir toda a dinâmica de processamento do couro cru, a fim de disponibilizar o curtume para utilização do atacado e da indústria.

O couro natural é o único considerado ecológico, que se diferencia do couro tradicional em estreita observância do processo de criação dos animais, fabricação de tecidos, descarte adequado de materiais e assim denominado porque todo o ciclo de fabricação visa minimizar os impactos no meio ambiente, como, por exemplo, menor utilização de água e maior preservação de recursos naturais. Além do mais, a precípua diferença entre couro ecológico de origem animal e couro tradicional é o processo de curtimento com a utilização de produtos biodegradáveis.

O couro vegetal, por sua vez, preza pela utilização de matérias primas com base no látex e teve a sua forte idealização na Conferência ECO 92, cada dia mais presente no mercado tendo em consideração a procura de empresas empenhadas na busca de soluções e minimização do impacto ao meio ambiente.

Segundo Rondon (2020), para produção do couro vegetal observa-se:

Para produzir esse material é utilizado um tecido de algodão banhado em látex natural, defumado e vulcanizado em estufas especiais. A origem dele vem a partir do “saco encauchado”, que é um saco de farinha banhado desse mesmo látex. Essa impermeabilização o torna impermeável e mais resistente. Esse processo é feito 100% de forma artesanal, sustentável e colabora para a sobrevivência dos seringueiros.

O couro sintético, é utilizado para apresentar uma matéria prima que se assemelha ao couro animal, pautando a diferença na fabricação com base em compostos químicos originários do petróleo RONDON (2020), como o Poliuretano, lembrando superfícies de vinil e resinas utilizando-se também de diversos outros componentes.

Nesse raciocínio, Talarico (2020) explica que:

O poliuretano é um polímero amplamente utilizado na indústria. Uma das maiores preocupações ambientais é o que fazer com o que sobra de produtos que contêm poliuretano. O poliuretano é um material de

difícil reciclagem e, muitas vezes, não é descartado corretamente, causando danos ao meio ambiente. Além disso, o poliuretano possui isocianatos em sua composição, substâncias que podem oferecer risco à saúde das pessoas.

Além do mais, ainda que existam outras alternativas ao couro considerado ecológico, é importante observar que estas não são sustentáveis, pois, na sua maioria, tecidos como poliéster, lã acrílica e polipropileno que têm origem no carvão e no petróleo e que, tendo vista a probabilidade de contágio ao meio ambiente com a liberação de micro plásticos na água e no solo. (Talarico,2020)

No mesmo sentido, conforme expressa Martins (2020) quem faz o uso de couro natural ou couro ecológico, precisa reavaliar o consumo sobre sustentabilidade, uma vez que o couro natural mata animais e ainda usa produtos químicos nocivos ao meio ambiente. Por outro lado, o couro ecológico utiliza produtos biodegradáveis, mas ainda assim, mata animais. O tecido sintético é proveniente do petróleo e que, por fim, também não é absolutamente nada sustentável.

6. ALTERNATIVAS VEGANAS E SUSTENTÁVEIS AO USO DO COURO

A principal ideia da moda sustentável é ofertar respeito aos recursos naturais, aos animais e, conseqüentemente, à sociedade, valorando a participação na produção e, por derradeiro, o consumo consciente.

De acordo com o Brandz Global 2020, “84% dos consumidores no mundo afirmam fazer questão de comprar de marcas que apoiam causas com as quais se importam. 93% afirmam que procurar por transparência é importante”.

Segundo Rosa (2019), o que vivemos hoje é a verdadeira mudança da mentalidade humana, entendendo que animal, incluindo-se neste pensamento o boi, tem capacidade de experimentar sensações de forma amplamente consciente, ou em outras palavras, possuem consciência.

E neste sentido, pensando que tanto os seres humanos quanto os animais dependem de um meio ambiente sadio e equilibrado, o holismo ambiental ganha espaço, colocando o meio ambiente de forma integrada aos seres humanos, sendo todos integrantes de um mesmo conjunto e codependentes para buscar o equilíbrio desejado.

Certamente esta “nova” tendência de vestir-se com consciência e de forma ética está diretamente ligada aos consumidores que buscam alternativas conectadas tanto na causa animal quanto na ambiental. (VILANO, 2016).

Em outras palavras, quando toda a cadeia produtiva da moda pensa em conjunto no ideal de sustentabilidade aliado a não utilização de peles animais, especialmente no que tange ao couro, criando então alternativas reais e impactantes para esta problemática, tem-se que o objetivo de número quinze da agenda de 2030 para o desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU), fica em clara evidência.

No intuito de melhor elucidar este novo cenário para a indústria da moda, que abrange um cenário voltado à sustentabilidade e à ideia de Eco Fashion, ou seja, conectar o homem a natureza em perfeita harmonia, que mencionarem algumas das alternativas encontradas hoje em dia.

Nota-se que todas as citadas não são de produções, fabricações ou marcas brasileiras. E isto não significa que no Brasil não possuem tais alternativas, mas que, se existem, estão em fase embrionária, não possuindo ampla divulgação como as marcas internacionais.

Assim, que uma das alternativas mais conhecidas é o tecido não-tecido denominado Piñatex, produzido pela empresa Ananas Anam do Reino Unido, ele é feito a partir de folhas de abacaxi que seriam descartadas, chamados de subprodutos. Utilizado por empresas mundialmente conhecidas, como Hugo Boss e H&M, além disso, uma curiosidade do Piñatex, é o fato de que para a sua produção torna-se desnecessário gastos adicionais com água ou fertilizantes, vez que senão fossem utilizadas as folhas de abacaxi seriam descartadas como resíduos sólidos. (Vilano, 2016), além da conduta apoiar as comunidades nativas locais, considerando que o material que seria considerado “lixo”, acaba possibilitando renda extra, revelando-se, portanto, uma alternativa importante.

Outrossim, cita-se o Couro Reishi, feito de fungos cultivados em laboratórios na Califórnia (USA), elaborado pela empresa MycoWorks em parceria com uma empresa de curtimento espanhola chamada Curtidos Badia.

Destaca-se, por fim a marca mexicana Desserto, que criou uma espécie de “couro” utilizando folhas do cacto Nopal (um cacto achatado), sem utilizar sequer aditivos químicos ou plástico em sua fabricação, parcialmente biodegradável, respirável e com uma duração estimada de dez anos. (ESTEVÃO, 2019)

Além dos anteriormente citados, podemos citar outras formas de produção como, por exemplo: um que é feito com cascas, caules e sementes de uva (Vegea), já outro que utiliza a celulose residual do processo de prensagem da sidra (Frumant), cápsulas de cogumelos, transformando-se num material

biodegradável (Mycotech), outros materiais como algodão orgânico encerrado, folhas, cortiça, borracha reciclada.

A bem da verdade, há diversas alternativas capazes de fazer a vez do couro, ou seja, substituí-lo. As possibilidades diante de todas as variáveis e movimentos ideológicos que visem menor impacto ambiental e em toda a cadeia de processamento somada a consciência e preferência do consumidor, inevitavelmente poderá impactar substancialmente a indústria do couro e todos os fornecedores, desde o criadouro de bois até o lojista, fazendo-se, assim, uma mudança real e de ponta a ponta do processo.

CONCLUSÕES

O novo consumidor do século XXI impacta a sociedade e está mudando o modo como utiliza e adquire produtos do mundo da moda no seu cotidiano, estando mais conectado e ao encontro à ideia de preservação do meio ambiente do planeta e aos objetivos da agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da ONU.

Entendemos então que a moda vegana e o Eco Fashion surgiram para potencializar a ideia de que o ser humano não precisa se utilizar da vulnerabilidade animal ou tampouco da justificativa de que “se é um alimento também pode ser uma vestimenta”, para estar dentro de tendências do mundo da moda.

Pelo contrário, é cada vez mais possível vestir-se bem, dentro das tendências de estilo da moda e se preocupar com causas ambientais, sustentáveis e zelando pela vida dos animais ao mesmo tempo, e consciente das escolhas realizadas.

No mais, a bem da verdade, o conceito estritamente capitalista, visando a ostentação de algo material sem observar a sua origem, processo e consequente conexão tornou-se “*démodé*”, e, com o passar dos anos, a reputação social, ambiental, política passa a exibir um fator relevante, ou até mesmo, item de desejo.

REFERÊNCIAS

ABREU. Ivy de Souza. Holismo e proteção do meio ambiente com vistas a manutenção do equilíbrio ecológico: uma análise a partir do conceito de justiça em Aristóteles, 2013. Dissertação (mestrado) Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Disponível em: <https://www.derechoycambio-social.com/revista031/HOLISMO_E_PROTE%C3%87%C3%83O_DO_MEIO_AMBIENTE.pdf> Acesso em 01 dez. 2020.

ALMEIDA, Marianne Freitas de e et al. A influência da moda sustentável no consumo de acessórios femininos de origem não animal, 2017. Disponível em < <http://revistas.faculdadefacit.edu.br/index.php/JNT/article/view/171>> Acesso em 20 ago. 2020.

BORGES, Priscila Rodrigues. Cara de pele efeito de pele: Uma etnografia do debate sobre o uso de peles animais nas indústrias do vestuário e da moda a partir da campanha Boicote Arezzo. 2013. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/168950/001048589.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 10 jul. 2020.

BRASIL, Nações Unidas. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em <<https://na-coesunidas.org/pos2015/agenda2030/>> Acesso em 25 jun. 2020.

CARVALHAL, André. Moda com propósito. 1. ed. São Paulo: Editora Paralela, 2016. Conheça detalhes e potencialidades da moda sustentável, 2016. Disponível em: <<https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/conheca-detalhes-e-potencialidadesmodaesustentavel,97488b88ba73e410VgnVCM1000003b74010aRCRD>> Acesso em 10 dez. 2020.

DELGADO, Daniela. FAST FASHION: estratégia para conquista do mercado globalizado, 2008. Disponível em <<https://www.revistas.udesc.br/index.php/modapalavra/article/view/7598>> Acesso em 11 set. 2020.

DIA do boi: Brasil tem maior rebanho bovino do mundo. Estadão, 2020. Disponível em <<https://summitagro.estadao.com.br/noticias-do-campo/dia-do-boi-como-o-brasil-se-tornou-o-maior-rebanho-bovino-do-mundo/>> Acesso em 10 fev. 2021.

ESTEVIÃO, Ilca Maria. O “couro vegano” do momento é feito de cactos! conheça o deserto, 2019. Disponível em <<https://www.metropoles.com/colunas-blogs/ilca-maria-estevao/o-couro-vegano-do-momento-e-feito-de-cactos-conheca-o-desserto>> Acesso em 23 out. 2020.

GONÇALVES, Nadia Ferreira. O crescimento do mercado de couro vegano. Vegan Business, 2020. Disponível em <<https://veganbusiness.com.br/mercado-de-couro-vegano/>> Acesso em 07 jul. 2020

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografias e Estatística. Disponível em: Estatística da produção pecuária., 2019. Disponível em: <<http://www.>

ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/agropecuaria/producao-agropecuaria/abate-leite-couroovos_201304_3.shtm>. Acesso em maio 2019.

LLEDÓ, Maria Júlia. CICB Coíbe expressões como “couro sintético” no RS, 2014. Disponível em <http://www.textilia.net/materias/ler/textil/conjuntura/cicb_coibe_expressoes_como_couro_sintetico_no_rs> Acesso em 20 fev.2021.

LOPES, Paula Deon. O couro de peixe como forma de materializar o conceito de sustentabilidade ao design da moda. 2011. Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Design de Moda do Centro Universitário Ritter dos Reis, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Design. Disponível em <http://www.um.pro.br/prod/_pdf/000112.pdf> Acesso em 09 dez.2020.

PROVIN, Ana Paula. Marcas veganas brasileiras: uma leitura sobre moda ética na atualidade. Disponível em <<https://riuni.unisul.br/bitstream/handle/12345/6772/Moda%20Vegana%20Brasileira.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 30 jun. 2020.

REFOSCO, Ereany, MAZZOTTI, Karla SOTORIVA, Márica e BROEGA, Ana Cristina. O novo consumidor da moda e a sustentabilidade. Disponível em <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/14946>> Acesso em 02 jul. 2020.

RONDON, Sonia. Diferença entre Couro Animal, Couro Sintético e Couro Ecológico, 2020. Disponível em: <<https://soniarondon.com.br/blog/diferenca-entre-couro-animal-couro-sintetico-e-couro-ecologico/>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

ROSA, Kynan Silva da. Aproveitamento no munda da moda: “couro vegano”. Disponível em <<https://www.riuni.unisul.br/handle/12345/8206>> Acesso em 25 jun. 2020.

SANT'ANA, Larissa. Moda sustentável ganha força e se mostra tendência no pós-pandemia. Consumidor Moderno, 2020. Disponível em <<https://www.consumidormoderno.com.br/2020/12/07/moda-sustentavel-tendencia-no-pos-pandemia/>> Acesso em 18 jan. 2021.

SILVA, Daniel Moreira da e RANGEL, Tauã Lima Verdan. Do antropocentrismo ao holismo ambiental: uma análise das escolas de pensamento ambiental, 2017. Disponível em <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/do-antropocentrismo-ao-holismo-am>

biental-uma-analise-das-escolas-de-pensamento-ambiental/#_ftnref1>
Acesso em 25 nov. 2020.

SCHULTE, Neide Köhler e LOPES, Luciana. Sustentabilidade ambiental: Um desafio para moda, 2008. Disponível em <<https://www.revistas.udesc.br/index.php/modapalavra/article/view/7601/5107>>
Acesso em 22 set. 2020.

TALARICO. Isabella. O que é couro ecológico? 2020. Disponível em:
<<https://www.ecycle.com.br>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

VILLANO, Stephanie. 5 Alternativas eco-friendly e livres de crueldade para o couro. Vilda Magazine, 2018. Disponível em <<https://www.modefica.com.br/5-alternativas-eco-friendly-e-livre-de-crueldade-para-o-couro/#.XwymVShKjIU>> Acesso em 21 jul. 2020..

OS CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL A PARTIR DO HUMAN RIGHTS APPROACH

MELINA GIRARDI FACHIN¹

THIAGO ASSUNÇÃO²

Resumo: O presente artigo tem como objetivo explorar a temática do desenvolvimento sustentável a partir da ótica dos direitos humanos. Falar em desenvolvimento sustentável é ressaltar a cumplicidade que há entre direitos humanos e meio ambiente – dois pólos que convergem para a proteção do princípio da dignidade da pessoa humana. É nesse entrecruzamento que o desenvolvimento sustentável se coloca como alternativa de interação entre o elemento humano e o natural na busca de relações harmônicas e equilibradas. A partir da ótica do *human rights approach* – que se descortina na seara internacional com reflexos no plano interno, sobretudo, no pós 1988 – o direito ao desenvolvimento sustentável ganha novos contornos tendo como premissa a centralidade subjetiva. O resultado que emerge desta renovada ótica é a refundação do direito ao desenvolvimento (sustentável) que, para além da questão ambiental, perpassa as esferas econômica, social e política – demandando, destarte, uma visão integrada e holística dos direitos humanos.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Meio Ambiente; Desenvolvimento; Sustentabilidade.

Abstract: The present article has as goal to explore the theme of sustainable development thru the lenses of human rights. To talk about

¹ Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná - UFPR. Estágio de pós doutoramento pela Universidade de Coimbra. Doutora em Direito Constitucional, com ênfase em direitos humanos, pela PUC/SP. Mestre em Direitos Humanos pela PUC/SP. Bacharel em Direito pela UFPR. Advogada sócia do Fachin Advogados Associados.

² Professor na Universidade Positivo - UP. Pesquisador do Center for Human Rights and International Justice da Stanford University (EUA). Doutor em Direito Internacional pela USP, com estágio doutoral na Universidade de Genebra (Suíça). Mestre em Cooperação para o Desenvolvimento e Direitos Humanos pela Universidade de Roma Tre (Itália). Bacharel em Direito. Membro da LA-CLIMA - Latin American Climate Lawyers Initiative for Mobilizing Action. Advogado e consultor de sustentabilidade.

sustainable development is to highlight the complicity between human rights and the environment – two poles that converge to the protection of human dignity. It is in this intersection that sustainable development arises as an alternative of intervention between the human and natural elements in pursuit of harmonious and balanced relations. From the perspective of human rights approach – that emerges in the international field with internal reflexes, especially, in the post 1988 – the right to sustainable development gain new contours taking as its premise the subjective centrality. The result that emerges from this renewed view is the reestablish of the right to (sustainable) development which, in addition to the environmental issue, permeates the economic, social and political fields – demanding, thus, a integrated and holistic vision from human rights.

Key-words: Human Rights; Environment; Development; Sustainability.

INTRODUÇÃO

O tema do desenvolvimento sustentável nos remete à cumplicidade entre as noções de direitos humanos e meio ambiente. Há uma profunda ligação entre essas duas categorias, em que ambas são, ao mesmo tempo continente e conteúdo, que se somam à proteção completa e material da dignidade da pessoa humana.

O pleno gozo e fruição de direitos pressupõem um ambiente sadio, ou minimamente hígido, como pré-condição da própria existência humana. Esta percepção combina com uma concepção integral, inter-relacional dos direitos humanos. De fato, só existirá sadia qualidade de vida – ou, quiçá melhor dizer, a própria viabilidade da vida - se o meio ambiente for ecologicamente equilibrado.

O princípio primeiro da Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, resultado da ECO-92 ou Cúpula da Terra, sublinha esta amarração: “*Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável*”.

Falar, portanto, em desenvolvimento sustentável é falar na imprescindibilidade e interconexão da dimensão ambiental, econômico-social e política no processo de busca de melhores condições de vida para as pessoas. Para a proteção contemporânea dos direitos humanos, estas dimensões não podem ser vistas de modo isolado.

Diante do exposto, a presente reflexão tem como objetivo, à luz do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, tratar da temática do direito humano ao desenvolvimento sustentável.

1. ESTRUTURAÇÃO DA ARQUITETURA PROTETIVA CONTEMPORÂNEA

A feição contemporânea da proteção dos direitos humanos e da proteção do meio-ambiente é deveras recente e remonta ao final da 2ª Guerra Mundial.

As atrocidades perpetradas – sobretudo pelos regimes totalitários – necessitavam de uma resposta da comunidade internacional, como explica Flávia Piovesan: “Se a segunda guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o pós-guerra deveria significar a sua reconstrução” (PIOVESAN, 2006. P. 117).

Nesse sentido expõe Fábio Konder Comparato:

Após três lustros de massacres e atrocidades de toda sorte, iniciados com o fortalecimento do totalitarismo estatal nos anos 30, a humanidade compreendeu, mais do que em qualquer outra época da história, o valor supremo da dignidade humana. O sofrimento como matriz da compreensão do mundo e dos homens, segundo a lição luminosa da sabedoria grega, veio a aprofundar a afirmação histórica dos direitos humanos. (COMPARATO, 2004. p. 54)

É justamente o sofrimento humano o gérmen da concepção contemporânea de direitos humanos, que tem como cerne o reencontro das categorias de pessoa humana e sujeito de direito, com base em sua dignidade intrínseca. Na feliz expressão de Hannah Arendt é a consolidação na constelação internacional do “direito a ter direitos” (LAFER, 1998. p. 166), pelo simples fato de ser humano.

A proteção do direito ao meio-ambiente também remonta a este período e – tal qual o discurso da proteção jurídica internacional dos seres humanos – é fruto de sua negação. Isto porque, conforme nos esclarece Ignacy Sachs, a onda de conscientização ambiental é recente, podendo ser “atribuída ao choque produzido pelo lançamento da bomba atômica em Hiroshima e à descoberta de que a humanidade havia alcançado suficiente poder técnico para destruir eventualmente toda vida do nosso planeta” (SACHS, 2009. p. 48).

Na segunda-feira, 06 de agosto de 1945, a bomba atômica americana cognominada de *Little Boy* foi lançada em direção à cidade japonesa de Hiroshima, onde se estima que, além da destruição maciça, provocou a morte de pelo menos 140 mil pessoas – na sua grande maioria civis. Três dias depois, em 09 de agosto de 1945, mais 80 mil mortes também foram contabilizadas em Nagasaki, com o detonar da segunda bomba nuclear (“*Fat Man*”).

Este ato de terrorismo de Estado, que marca as atrocidades violatórias da vida, durante o segundo grande conflito mundial, nos tornou conscientes da capacidade do ser humano de destruir sua própria base de vida no planeta, e demonstrou “a limitação do *capital da natureza*, quanto aos perigos decorrentes das agressões ao meio ambiente”. (SACHS, 2009. p. 48)

É a negativa de proteção – espelhada na descartabilidade dos seres humanos e na desconsideração do meio ambiente – que, no pós-guerra, encontra movimento dialético de reconstrução e reestruturação, agora em novas bases.

Com o pós-guerra, reconhece-se o início da *era dos direitos* já que “somente depois da Segunda Guerra Mundial é que esse problema passou da esfera nacional para a internacional, envolvendo – pela primeira vez na história – todos os povos” (BOBBIO, 1993. p. 49).

Esse processo de internacionalização apóia-se, por sua vez, em base dual: de um lado, a restrição da soberania estatal, uma vez que o Estado assume perante a comunidade internacional o dever de respeitar, proteger e implementar tais direitos e, em consequência, passa a ser mirado como um dos principais violadores destes; e, por outro lado, a concepção universal dos direitos humanos, que demanda, independente das particularidades locais, a extensão destes direitos a todos os seres humanos no globo, por consequência exclusiva de sua humanidade.

Isto porque, a forma pela qual os Estados se relacionam com os indivíduos e com o meio-ambiente deixa de ser um assunto de jurisdição doméstica e passa a ser um legítimo tema de interesse de toda a comunidade internacional, visto que suas consequências, como demonstrou a experiência da guerra, não ficam adstritas aos limites territoriais e fronteiriços de cada nação.

É essa conjuntura que fornece o alicerce fático, no âmbito do Direito Internacional, para que se esboce um sistema normativo internacional de proteção aos direitos humanos, que tem entre seus primeiros precedentes, a criação da Organização das Nações Unidas, em 1945, e a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948.

Sobre o tema leciona Bobbio:

Com a Declaração de 1948, tem início uma terceira e última fase, na qual a afirmação de direitos é, ao mesmo tempo, *universal e positiva*: universal no sentido de que os destinatários dos princípios nela contidos não são mais apenas os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens; positiva no sentido de que põe em movimento um processo em cujo final os direitos do

homem deverão ser não mais apenas proclamados ou apenas idealmente reconhecidos, porém efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado. (BOBBIO, 1993, p. 30)

Abrem-se as portas para uma nova era dos direitos humanos. É o início do processo de internacionalização dos direitos da pessoa humana, que a partir deste marco pulverizou-se por diversos tratados e instrumentos normativos nos sistemas internacional e regionais de proteção aos direitos humanos.

2. ARQUITETURA PROTETIVA DO MEIO-AMBIENTE: ÂMBITO INTERNACIONAL E REFLEXOS LOCAIS

No que toca especificamente ao tema ambiental, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972, ocorrida em Estocolmo, inseriu definitivamente o tema na agenda mundial, ressignificando-o de maneira perene.

A Conferência, e a Declaração que dela emergiu, são frutos de um crescente processo de preocupação internacional com o meio-ambiente, que à época difundia-se rapidamente, de um lado, pela expansão do crescimento econômico – sobretudo industrial – e, de outro, com a maior publicização dos efeitos desse desenvolvimento.

A Declaração das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, também conhecida como Declaração de Estocolmo, adotada em 1972, foi pioneira ao demonstrar a ligação íntima e umbilical entre a preservação dos direitos humanos e a proteção do meio-ambiente. O documento coloca o meio-ambiente não apenas como um direito no rol dos direitos humanos, mas sim, como “*essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma*”³.

As discussões, naquele momento histórico, foram travadas sob a bandeira da disputa ideológica entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos. Estes últimos advogavam a introdução de marcos regulatórios para o desenvolvimento econômico que gerava óbice ao programa desenvolvimentista dos países ditos subdesenvolvidos.

³ De acordo com o preâmbulo do r. documento: “O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma.”

“Desenvolvimento zero”, representado pelos *catastrofistas*, *versus* o “desenvolvimento a qualquer custo”, sustentado pelos *abundancionistas* – eis o embate que serviu de pano de fundo a esta discussão. Para o segundo grupo, o meio-ambiente não era preocupação legítima, mas sim o crescimento econômico, sobretudo dos países pobres, cujas consequências negativas poderiam ser solucionadas *a posteriori* quando este fosse atingido. Já as vozes do primeiro grupo “anunciam o apocalipse para o dia seguinte”, diz Sachs (SACHS, 2009. P. 53-54).

A Declaração, incorporando esse debate, reconheceu a peculiar condição de desenvolvimento dos países como condição imperativa para tomada de posição em relação à preservação ambiental, a saber o que dispõe em seu *consideranda*:

Nos países em desenvolvimento, a maioria dos problemas ambientais estão motivados pelo subdesenvolvimento. Milhões de pessoas seguem vivendo muito abaixo dos níveis mínimos necessários para uma existência humana digna, privada de alimentação e vestuário, de habitação e educação, de condições de saúde e de higiene adequadas. Assim, os países em desenvolvimento devem dirigir seus esforços para o desenvolvimento, tendo presente suas prioridades e a necessidade de salvaguardar e melhorar o meio ambiente. Com o mesmo fim, os países industrializados devem esforçar-se para reduzir a distância que os separa dos países em desenvolvimento. Nos países industrializados, os problemas ambientais estão geralmente relacionados com a industrialização e o desenvolvimento tecnológico.

A Declaração recepiona, de modo harmônico, ambas as necessidades: de desenvolvimento econômico, e de proteção ao meio-ambiente. O objetivo foi de, ressaltando a importância do crescimento econômico, buscar outro modelo que não aquele adotado pelos países desenvolvidos e reproduzido pelos países em desenvolvimento, pautado na exploração máxima dos recursos naturais, sem atenção para as consequências provocadas nos ecossistemas.

Buscou-se, destarte, o *caminho do meio* ou um *outro desenvolvimento* que, consoante anuncia Sachs, fosse “endógeno (em oposição à transposição mímica de paradigmas alienígenas), auto-suficiente (em vez de dependente), orientado para as necessidades (em lugar de direcionado pelo mercado), em

harmonia com a natureza e aberto às mudanças institucionais”. (SACHS, 2009. p. 54)

Foi neste influxo que, após uma década e meia da Conferência, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU fez publicar, em 1987, o relatório sobre “*Nosso Futuro Comum*”, também conhecido como *Relatório Brundtland*, que visou ressignificar as relações entre homem e meio-ambiente, no sentido de refrear a exploração massiva da natureza produzida pelos modos de produção e consumo predominantes.

Foi no contexto desse documento que se colocaram as balizas para a busca da sustentabilidade. Segundo o Relatório Brundtland, é sustentável o desenvolvimento “*no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e mudança institucional estão todos em harmonia e privilegiando o potencial atual e futuro de prover as aspirações humanas*”⁴.

Essa portanto a tônica empregada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como ECO-92 ou Cúpula ou Cimeira da Terra, ocorrida no Rio de Janeiro, no ano de 1992, que teve como resultado o importante documento técnico denominado *Agenda 21*, uma guia do como realizar as mudanças necessárias a nível global, regional e local.

A Agenda 21 parte da premissa de que “*caso se integrem as preocupações relativas a meio ambiente e desenvolvimento, e a elas se dedique mais atenção, será possível satisfazer às necessidades básicas, elevar o nível da vida de todos, obter ecossistemas melhor protegidos e gerenciados e construir um futuro mais próspero e seguro.*”

A Agenda 21 se pauta ainda, de um lado, no dever de cooperação internacional – na formação de uma união de esforços a nível mundial em prol do desenvolvimento sustentável – sem descurar, por outro lado, na responsabilidade primária e primordial dos Estados de implementar políticas e processos nacionais de desenvolvimento sustentável. Devem, portanto, os governos desenvolverem suas próprias agendas, cabendo à cooperação internacional amparar e completar os esforços nacionais.

No intuito de levar adiante o dever de cooperação internacional, em 1997 – para implementar a Convenção Quadro sobre Mudança do Clima assinado na ECO-92 – foi firmado o Protocolo de Quioto, que tem como finalidade instituir *standards* para refrear as alterações climáticas. Um dos pontos nodais deste Protocolo foi a redução nas emissões de gases de efeito estufa

⁴ “*is a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development; and institutional change are all in harmony and enhance both current and future potential to meet human needs and aspirations*”. Disponível em: <http://www.un-documents.net/ocf02.htm#I>. Acesso em março de 2012.

pelos países industrializados, visto que a aceleração de tal fenômeno é diretamente ligado a um gradativo e persistente aquecimento da Terra.

Como o vencimento do Protocolo de Quioto estava previsto para 2020, houve um grande esforço para desenhar um novo marco legal internacional que desse conta do desafio climático. Em 2015, após intensas negociações que se arrastaram desde 2011, foi finalmente alcançado um abrangente compromisso internacional, por meio da assinatura do Acordo de Paris. O novo tratado estabelece uma nova meta global, no sentido de evitar que o aquecimento global fique acima de 1,5°C em relação à era pré-industrial, o que seria considerado um patamar seguro pelos climatologistas, de modo a se evitar consequências dramáticas e imprevisíveis sobre o sistema climático, afetando praticamente todos os aspectos da vida humana (desequilíbrio dos recursos hídricos, desertificação e impactos severos para a produção de alimentos, elevação do nível do mar, entre outros).

Para tanto, uma auspiciosa união de esforços é lançada pelo Acordo de Paris, com novos mecanismos de financiamento do desenvolvimento limpo dos países do sul global, e principalmente, com metas de redução das emissões indicadas de modo voluntário por cada Estado, de acordo com a capacidade de cada um, mas que serão revistas continuamente, envolvendo de modo inédito literalmente todas as nações do planeta, bem como exigindo ações e esforços dos setores público, privado e sociedade.

A tônica que perpassa todos esses compromissos internacionais é a ética da alteridade e da solidariedade – que estão na base da proteção internacional do meio-ambiente e da possibilidade de um desenvolvimento sustentável. Nos dizeres de Ignacy Sachs: “é necessário observar como nossas ações afetam locais distantes de onde acontecem, em muitos casos implicando todo o planeta ou até mesmo a biosfera”. (SACHS, 2009. p. 50)

Nota-se que esta abordagem, presente desde a Conferência de Estocolmo, até os mais recentes tratados internacionais, tem como objetivo, a partir de um refundado contrato social (SERRES, 1994), harmonizar as possibilidades de desenvolvimento econômico, com padrões e estratégias compatíveis com a preservação do meio-ambiente, possibilitando uma saudável qualidade de vida para todos.

À Declaração de Estocolmo seguiram-se outros instrumentos internacionais e tratados que, por conta das limitações do presente estudo, não convém adentrar⁵.

⁵ A título exemplificativo: Convenção para Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972); Convenção sobre a Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento dos Resíduos e Outros Materiais ou Convenção de Londres (1972); Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982); Convenção de Viena para Proteção da Camada de Ozônio (1985), Convenção sobre Diversidade Biológica (1992); Convenção-quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992);

De todo modo, note-se que igualmente nas ordens constitucionais concretas – a partir deste diálogo com o direito internacional – o tema abrollhou com vigor.

Os sistemas local e internacional de proteção aos direitos humanos não são dicotômicos, mas sim complementares, guiados pela axiologia principiológica da dignidade humana, interagindo em benefício dos indivíduos protegidos. O propósito da convivência de distintos âmbitos jurídicos – garantindo os mesmos direitos – é, pois, no sentido de ampliar e fortalecer a proteção dos direitos humanos e fundamentais (Piovesan, 2012).

No plano nacional, é apenas sob a égide da Carta Constitucional de 1988 que emerge um sistema estruturado de proteção ao meio ambiente. É a primeira Constituição que dedica um capítulo inteiro ao meio ambiente.

O cerne da proteção constitucional equilibra-se no artigo 225, que sublinha a intimidade entre a proteção do meio ambiente e a proteção dos direitos humanos, ao consigná-la como essencial à vida digna. Nunca é demais lembrar o eloquente mandamento do constituinte originário: “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”.

Note-se que a Constituição Federal reconheceu o princípio do desenvolvimento sustentável, e ademais, consoante dispõe o artigo 170, a defesa do meio ambiente passa a ser princípio condicionador da atividade econômica, a qual tem por fim “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”.

Acerca da proteção constitucional do desenvolvimento sustentável, leciona Juarez Freitas:

(...) trata-se do princípio constitucional que determina, independentemente de regulamentação legal, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar físico,

Declaração do Milênio (2000); Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO +10) (2002); Declaração de Kuala Lumpur (2004); Carta de Bali (2007); Declaração de Gaia (2009), dentre vários outros.

psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos. (FREITAS, 2011. p. 40-41)

A partir desta ótica constitucional, que se espalha como diretriz imperativa, o desenvolvimento sustentável passa a constituir objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente, estampada no artigo 4º da Lei Federal n. 6.938/81, que fixa a “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” e “a preservação e restauração dos recursos ambientais”.

Também a jurisprudência pátria agasalhou a normatividade do direito ao desenvolvimento sustentável no sistema jurídico brasileiro. Convém destacar ao paradigma do STF *in casu*:

A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. *O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.*(STF, 2005)

No mesmo sentido caminha a jurisprudência do STJ:

O princípio do desenvolvimento sustentável está consagrado expressamente na Carta Magna, já que está disposto que o meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser preservado para as presentes e futuras gerações. Esse princípio fundamenta-se numa política ambiental que não bloqueie o desenvolvimento econômico, porém, com uma gestão racional dos re-

ursos naturais, para que a sua exploração atenda à necessidade presente sem exauri-los ou comprometê-los para as gerações futuras. A proteção do meio ambiente não constitui óbice ao avanço tecnológico, pois está pautada no conceito de desenvolvimento sustentável. Assim, a questão está em permitir a utilização dos recursos naturais, mas assegurando um grau mínimo de sustentabilidade na utilização dos mesmos.⁶ (STJ, 2011)

Emerge, destarte, na seara interna e internacional, o esforço de manter compromisso com uma nova ética sustentável, que vise integrar conservação e desenvolvimento. A busca é tornar compatível o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a preservação ambiental.

3. O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O supracitado relatório *Brundtland* define desenvolvimento sustentável como um conceito complexo, relacionado não apenas à preservação ambiental, mas que inclui em si uma dimensão social e política assaz importante.

Eis trecho do documento que espelha este compartilhamento: *“Um mundo no qual pobreza e desigualdade são endêmicas sempre será tendente a crise ecológica e outras crises. O desenvolvimento sustentável exige a realização*

⁶ Farta é a jurisprudência pátria dos Tribunais nesse sentido, a título exemplificativo colaciona-se: “Não se pode perder de vista também o princípio do desenvolvimento sustentável, (...) Denota-se, portanto, que a intenção não é dificultar o funcionamento da sociedade empresária ou afastar a população do desenvolvimento, mas fazer com que todos caminhem paralelamente à preservação ambiental, evitando assim, o risco de privar as futuras gerações do acesso aos recursos naturais, já que a estagnação do desenvolvimento é tão prejudicial quanto a degradação ambiental.”(TJSC. AI 483184 SC 2009.048318-4, Relator: Sérgio Roberto Baasch Luz, Data de Publicação: 19/03/2010). “O objetivo do desenvolvimento sustentável é, portanto, restringir os empreendimentos econômicos com potencial de degradação do meio ambiente, independente dos benefícios que possam advir desta operação, bem como fomentar, incentivar e fortalecer as atividades econômicas que visem à proteção e à preservação do meio ambiente, de modo a garantir, também para as gerações futuras, a preservação dos recursos naturais atualmente existentes. Conclui-se, assim, que participar da proteção ao meio ambiente, principalmente através da obediência à legislação em vigor, é um dever geral, pois a ninguém é dado o direito de poluir ou destruir e a todos é imposta a obrigação de impedir o dano contra o meio ambiente.” (TRF4. AG 5005465-67.2011.404.0000, Terceira Turma, Relator: Fernando Quadros, D.E. 29/06/2011). “A prática do desenvolvimento sustentável não significa a viabilidade das condutas que, mediante a comparação entre as vantagens econômicas decorrentes de determinado empreendimento e o impacto ambiental ocasionado pela atividade, determinem, a curto prazo, vantagens econômicas mais significativas. A questão é de resolução mais complexa, conforme estudo publicado na Revista do TRF 4ª Região, “Rio +10 - Desenvolvimento Sustentável” O objetivo do desenvolvimento sustentável, ao contrário, é limitar o exercício das atividades econômicas potencialmente poluidoras, independente dos benefícios que possam advir desta operação, bem como fomentar, incentivar e fortalecer as atividades econômicas que visem à proteção e à preservação do meio ambiente, de modo a garantir, também para as gerações futuras, a preservação dos recursos naturais atualmente existentes.” (TRF4, AC 2000.70.08.001184-8, Terceira Turma, Relatora Marga Inge Barth Tessler, DJ 07/05/2003).

*das necessidades básicas de todos e estender a todos a oportunidade de satisfazer as aspirações por uma vida melhor*⁷.

Do excerto acima se pode retirar do conteúdo do direito ao desenvolvimento uma tricotomia complementar, que lhe dá corpo e sentido: o desenvolvimento ambiental, o desenvolvimento econômico-social e o desenvolvimento político-democrático.

Acerca desta visualização sobre o tema, nos alertam Elimar Pinheiro do Nascimento e João Nildo Vianna:

Não existe ainda um consenso sobre as dimensões e a essencialidade do desenvolvimento sustentável. A definição mais recorrente, no entanto, desenha um trevo com as clássicas três folhas: eficiência econômica, conservação ambiental e equidade social. Outros autores acrescentam pétalas e mais pétalas: político-institucional, cultural, espacial, tecnológica etc. Na sua forma primeira, aparentemente simples, o desenho já remete a uma enorme e talvez indecifrável complexidade. (NASCIMENTO, 2007. p. 8)

Na mesma linha adverte Leonardo Boff:

A concepção de sustentabilidade não pode ser reducionista e aplicar-se apenas ao crescimento/desenvolvimento, como é predominante nos tempos atuais. Ela deve cobrir todos os territórios da realidade que vão das pessoas, tomadas individualmente, às comunidades, à cultura, à política, à indústria, às cidades e principalmente ao Planeta Terra com seus ecossistemas. Sustentabilidade é um modo de ser e de viver que exige alinhar às práticas humanas, às potencialidades limitadas de cada bioma às necessidades das presentes e futuras gerações. (BOFF, 2012. p. 16)

Deve-se, portanto, compreender o desenvolvimento sustentável a partir de seu caráter integral e holístico, pois trata-se de algo que *“sai do campo estritamente econômico e pode ser entendido como o processo pelo qual as sociedades administram as condições materiais da sua reprodução, redefinindo os princípios éticos e sociopolíticos que orientam a distribuição de seus recursos ambientais”*. (LEROY, 2002. p. 18)

⁷ “A world in which poverty and inequity are endemic will always be prone to ecological and other crises. Sustainable development requires meeting the basic needs of all and extending to all the opportunity to satisfy their aspirations for a better life”. Disponível em: <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#I>. Acesso em março de 2012.

Do ponto de vista ambiental, faz-se mister preservar nosso ecossistema para a própria continuidade da espécie humana. As catástrofes naturais causadas pela degradação do meio-ambiente têm levado a importantes consequências humanitárias. Assim, os debates sobre a proteção dos migrantes e dos refugiados ambientais ganham destaque nesse cenário. (RAMOS, 2011)

O furacão Katrina nos Estados Unidos, o tsunami que devastou o sudeste asiático, o terremoto no Haiti, o desastre de Fukushima provocado por tsunamis e tremores de terra – diversos são os exemplos que demonstram o esgotamento (literalmente) de nossa forma de relacionamento com o Planeta e seus recursos, e as trágicas consequências humanas que dele emergem.

O crescimento econômico é, sem dúvida, necessário para o desenvolvimento. Entretanto o sistema-econômico financeiro mundial, enquanto pautado na exclusão e injustiça socioambiental, não atende ao verdadeiro desenvolvimento humano, uma vez que privatiza os lucros e socializa as perdas, conforme se observou com o resultado da crise econômica global de 2008.

Acerca da falsa dicotomia entre o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável, assevera a jurisprudência brasileira:

(...) a grande divergência entre economia e meio ambiente consiste no fato de que a natureza é estruturada em eventos cíclicos, ao passo que a economia em comportamentos lineares. Enquanto, no meio ambiente, um determinado comportamento humano pode gerar um impacto ambiental, seguindo-se-lhe um efeito em cascata passível de afetar o próprio ser humano, ante a interdependência e interconexão dos seres e elementos que compõem o globo terrestre; na economia, o que importa é a lei da oferta e da procura, a busca de novos mercados. Enfim, o lucro, mesmo que à custa de danos ao meio ambiente, considerados, invariavelmente, como externalidades na visão do empresário desavisado e descompromissado socialmente. É da colisão destes segmentos que se afiguram inúmeros danos ao meio ambiente, colocando em risco o equilíbrio ecológico e a sobrevivência das espécies no planeta, inclusive da humana. (TJPR, 2005)

Deve-se, nas palavras de Boff, buscar um modelo de desenvolvimento econômico e social no qual “os custos e benefícios devem ser proporcional e solidariamente repartidos”. (BOFF, 2012. p. 17)

Atualmente, o grupo dos 1% mais ricos do mundo fica com mais de 80% de toda riqueza global. Segundo a Oxfam em relatório publicado em 2020, os

2.153 bilionários do mundo têm mais riqueza do que 4,6 bilhões de pessoas – ou cerca de 60% da população mundial (OXFAM, 2020).

Não se pode admitir que esse modelo de desenvolvimento econômico seja compatível com um mundo sustentável, tendo em vista as consequências em termos de exclusão e segregação social que isso gera.

Acerca do tema, mostra-se lúcido o Poder Judiciário, quando afirmar que:

Não se trata, portanto, de cercear a atividade econômica, que tem como meta a satisfação das necessidades e aspirações humanas. Reconhece-se que, no mundo contemporâneo, milhares de pessoas ainda sofrem de males primários, como fome e analfabetismo, vindo, por vezes, a óbito quando lhes é negado o acesso à infra-estrutura básica na área da saúde. Muito ainda há a ser feito de forma a plasmar a dignidade do ser humano que se arvora no limiar do Século XXI, não sendo concebível o sobrestamento de novas tecnologias, ou a estagnação no desenvolvimento de uma sociedade estruturada em economia de mercado. No entanto, esse «desenvolvimento» há de ser «sustentável», vale dizer, deve ser implementado mediante uma visão holística e sistêmica, inserida no complexo indissociável que une homem e natureza, concretizando entre ambos um convívio sóbrio e saudável, ecologicamente equilibrado, propiciando ao homem de hoje e ao de amanhã, uma sadia qualidade de vida. (TJPR, 2005)

Se a sustentabilidade de uma sociedade se mede também por sua capacidade de inclusão social, visando propiciar uma vida decente aos seus cidadãos e cidadãs, nota-se de plano a incompatibilidade entre o modelo de produção e consumo adotado atualmente e a sustentabilidade. É neste nó que emerge a faceta social do desenvolvimento sustentável.

Estima-se que cerca de 1,7 bilhão de pessoas vivessem em situação de pobreza 2011, de acordo com levantamento conduzido por Joseph Stiglitz e Amartya Sen (SEN, STIGLITZ, FITOUSSI, 2011). Os números por si só dão conta da inadequação do modelo de desenvolvimento que levamos adiante, e os distúrbios ecossistêmicos cada vez mais frequentes – enchentes, secas, queimadas, crises hídricas – são um prenúncio do que pode se tornar nossas vidas nas próximas décadas.

A pobreza extrema está associada a várias causas de morte no mundo, e é exteriorizada em sua face mais nefasta que é a fome. Nesse sentido, a principiologia da Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU afirma que “*todos os Estados e todas as pessoas deverão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza como requisito indispensável do desenvolvimento sustentável, a fim de reduzir as disparidades nos níveis de vida e responder melhor às necessidades da maioria dos povos do mundo*” (FARMER, 2003, p. 50).

Nesse sentido faz-se imprescindível a criação gradativa de um novo modo de desenvolvimento econômico, consoante nos ensina Sachs:

A História nos pregou uma peça cruel. O desenvolvimento sustentável é, evidentemente, incompatível com o jogo sem restrições das forças do mercado. Os mercados são por demais míopes para transcender os curtos prazos (Deepak Nayyar) e cegos para quaisquer considerações que não sejam lucros e a eficiência smithiana de alocação de recursos. (SACHS, 2009. p. 55)

É assim que o autor pugna por uma *ecoeficiência*, ou ainda um *ecodesenvolvimento*, compatível com um novo modelo de produção e consumo, que sejam compatíveis com a preservação e uso consciente dos recursos naturais.

Complementa a doutrina pátria:

Sob a égide do princípio do desenvolvimento sustentável, as relações econômicas de uma sociedade deverão necessariamente obedecer a um comportamento ecossocial, e, a partir daí, as atividades empresariais em nível mundial precisam passar a ser gerenciadas como nas civilizações helênicas, não se gastando mais do que se ganha, nem se retirando da natureza mais do que se pode repor. (CATALAN, 2008, p. 94)

Por fim, o aspecto político é também decisivo na construção de um desenvolvimento sustentável, na medida em que deve ampliar os espaços de cidadania, para que os indivíduos possam ser sujeitos ativos de seu desenvolvimento.

Nesse plano, tornam-se indissociáveis as idéias de democracia, desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos.

A noção de direitos humanos guarda, desde sua enunciação liberal, relação profunda com o poder político, seja na ordem político-democrática, que estabeleceu uma preocupação com uma clara noção de limite do Estado, por meio da garantia de direitos e separação dos poderes, seja na ordem

social, como aferidora da legitimidade do poder político pautada pela realização efetiva dos direitos, bem como pela garantia da própria democracia.

Os direitos humanos possuem, portanto, forte aspecto histórico-político, que transcende questões meramente ideológicas ou eleitorais. Tal caráter acentua-se quando na seara do direito ao meio ambiente limpo, pois exige uma ação solidária e combinada de todo agrupamento humano. O vínculo entre o exercício da cidadania e a *revolução ecológica* avulta claro na lição de Paulo Antunes Bessa:

Não é fácil definir-se exatamente quais são os limites do movimento ecológico, pois as preocupações que o mesmo abarca são imensas. O ecologismo, em suas propostas básicas, significa uma profunda crítica aos valores da acumulação de capitais e riquezas a qualquer custo e da política tradicional. A expansão do pensamento ecológico tem sido tão notável que já se fala em revolução ambiental, cujas repercussões seriam tão importantes quanto as das revoluções agrícola e industrial. (ANTUNES, 1996. p. 39)

Hannah Arendt anota que os direitos humanos são o sinal mais revelador entre poder e pessoa, isto é, das relações políticas de poder e dominação na sociedade. (LAFER, 1998)

Os direitos fundamentais seriam, assim, na dinâmica das relações de poder político contemporâneo, pressuposto, garantia e instrumento do princípio democrático ao garantir a igualdade dos cidadãos, liberdade de participação, autodeterminação individual e coletiva, e garantias das minorias – todas condições necessárias, porém não suficientes, para a contínua responsividade entre o governo e as preferências de seus cidadãos. (DAHL, 1997)

Os direitos fundamentais são mais, portanto, que meros elementos de defesa do indivíduo frente ao Estado, mas integram como fundamento material todo o ordenamento jurídico estatal, funcionando, assim, como elementos de legitimação da ordem político-jurídica – na ótica de Habermas. (HABERMAS, 2001)

É nesse sentido que emergem os direitos fundamentais no cenário do estado democrático atual como, segundo expressão cunhada por Dworkin, trunfos poderosos – majoritários, e, sobretudo, contramajoritários – da construção de uma sociedade mais inclusiva materialmente. (DWORKIN, 2002)

De acordo com essa ordem de ideias, para que substancialmente um regime político possa ser cunhado como democrático, deve abrir-se à proteção

dos direitos humanos e, dentre estes, destaca-se o direito ao meio ambiente equilibrado.

É nesta confluência que a participação democrática surge como condição do desenvolvimento sustentável, sendo necessário o exercício da cidadania, visto que:

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 em 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 os recursos pertinentes. (VITA, 1998)

De todo o exposto, nota-se que para o desenvolvimento sustentável ser alcançado é necessária uma visão integrada dos direitos humanos que perpassa não apenas pela seara ambiental, mas também pelos planos econômico-social e político-democrático.

É assim que, a partir da ótica multidimensional da sustentabilidade, se pode pensar na construção de um direito ao desenvolvimento diferenciado.

4. UM OUTRO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

O direito ao desenvolvimento foi alçado, de modo explícito, à categoria de direito humano pela *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*, adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 1986.

A ótica da referida Declaração visa combater o discurso que entevê apenas os Estados como titulares do direito ao desenvolvimento, mirado em uma vetusta perspectiva econômica.

De acordo com Juan Alvarez Vita, a problemática do desenvolvimento foi substancialmente alargada pela ONU, pois o tema retirou-se do campo apenas da cooperação econômica, e adentrou na seara dos direitos humanos, impulsionado pelos problemas diagnosticados nos países antigamente ditos de “terceiro mundo”. (VITA, 1998)

A Declaração expande tal noção ao fixar em seu art. 2º. § 1º, que “a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.”

Nessa esteira, ao lado da *perspectiva extrínseca do direito ao desenvolvimento*, relacionado ao plano estatal, poder-se-ia falar em uma *perspectiva intrínseca do direito ao desenvolvimento*. Em tal mirada, pelo viés subjetivo, centrar-se-ia no necessário implemento de condições materiais para o livre desenvolvimento da personalidade e de uma vida digna.

É nessa ótica que Amartya Sen coloca que “O Desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”. (SEN, 2000. p. 17)

No mesmo sentido, Arjun Sengupta:

O problema de realizar o direito ao desenvolvimento visto desta perspectiva, não pareceria estar apenas no desenho de um conjunto de políticas nacionais e internacionais para implementar os elementos dos direitos econômicos, sociais e culturais, como enunciados nos acordos juntamente com os direitos civis e políticos, mas também no exercício da abordagem dos direitos humanos de respeitar a liberdade fundamental dos indivíduos de escolher as vidas que querem viver, o exercício dos direitos que querem reclamar, com transparência e responsabilidade através da participação com igual acesso e justa partilha dos benefícios. (SENGUPTA, 2010)

Os indivíduos são colocados como protagonistas centrais desse processo de desenvolvimento, e não apenas como destinatárias dos projetos e programas de desenvolvimento econômico e social estatais, mas com *voz ativa para seu destino mudar*. (SEN, 2000. p. 71)

Ainda, para além da titularidade, há profunda alteração de sentido ao se olhar para o direito ao desenvolvimento como um direito humano, isto porque, retomado os ditames da Declaração Internacional dos Direitos do Homem (1948), o direito ao desenvolvimento requer uma visão integrada entre as categoriais de direitos civis e políticos, ligados ao valor liberdade, e os direitos econômicos, sociais e culturais, mais ligados ao valor igualdade.

Dito em outras palavras, na base do direito ao desenvolvimento está a noção de direitos integrados e indivisíveis. Nessa esteira, erguem-se as lições de Amartya Sen, para quem a privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social e de liberdade política, assim como a privação

da liberdade social ou política pode comprometer a liberdade econômica. (SEN, 2000. p. 23)

De acordo com os *consideranda* da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, em 1986, o direito ao desenvolvimento congrega dentro de seu núcleo diversas perspectivas, e por isso pode ser considerado um *umbrella right*.

A saber: “O desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa do desenvolvimento na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.”

Ainda na enunciação de Amartya Sen:

O desenvolvimento requer se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos, intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. Apesar de aumentos sem precedentes na população global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo a maioria. Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso à água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. Em outros casos a violação de liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade. (SEN, 2000. p. 18)

Floresce do exposto o sentido emancipatório do direito ao desenvolvimento, que deve ser focado sob o prisma primeiro dos indivíduos. Isto porque, neste prisma incluem-se no debate aqueles que tradicionalmente não se beneficiam do viés economicista do desenvolvimento, permitindo a

busca da igualdade material e a não perpetração da nefasta discriminação econômica e social que exclui o *ser* para privilegiar o *ter* – ou, neste caso, o que é pior, pelo *não ter*.

CONCLUSÕES

Do acima estudado, pode-se concluir que o direito ao desenvolvimento sustentável congrega quatro importantes vertentes, que se somam na proteção da pessoa humana, quais sejam:

O sujeito principal do direito ao desenvolvimento é o indivíduo, eis a razão pela qual o direito ao desenvolvimento é um direito, antes de mais nada humano, e de realização das capacidades humanas;

O desenvolvimento ganha novas potencialidades quando vinculado à perspectiva da sustentabilidade ambiental, vertida na necessidade de proteção, promoção e precaução do meio natural, necessário à nossa sobrevivência e das gerações que virão;

A perspectiva econômica e social do direito ao desenvolvimento exige esforços complexos na realização destas capacidades humanas, que perpasam pela existência de condições materiais – ao lado das liberdades formais – que garantam uma vida minimamente digna a todas as pessoas, ganhando relevo a necessidade da persecução de uma efetiva justiça social;

O direito ao desenvolvimento possui também uma vertente política-democrática, que busca o empoderamento dos indivíduos como membros da sociedade. A participação democrática é central para as demandas de plena realização do bem estar e pertencimento a algo comum, ou seja, uma sociedade na qual os indivíduos sejam capazes de desfrutar e expandir suas liberdades reais, para que possam, com consciência, escolher e preencher de significado os caminhos da sua existência.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1996.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é – o que não é**. Petrópolis: Vozes, 012.

CATALAN, Marcos. **Proteção Constitucional do Meio Ambiente e seus Mecanismos de Tutela**. São Paulo: Método, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. **Afirmção Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2004.

DOWKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FARMER, Paul. **Pathologies of Power**. Berkeley: California University Press, 2003.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 1ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FITOUSSI, Jean-Paul; SEN, Amartya e STIGLITZ, Joseph. **Mismeasuring our Lives**. New York: Perseo Books, 2011.

HABERMAS, Jurgen. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

LAFER, Celso. **A Reconstrução Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Cia das Letras, 1998.

LEROY J. et al. **Tudo ao mesmo tempo agora: desenvolvimento, sustentabilidade, democracia: o que isso tem a ver com você?** Petrópolis: Vozes, 2002.

MEADOWS, D. L., MEADOWS, D. H., RANDERS, J. & BEHRENS, W.W. **Limites do crescimento - um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1972.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; VIANNA, João Nildo. **Dilemas e Desafios do Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

OXFAM. **An Economy for the 99%**. Oxfam Briefing Paper, January, 2020.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SERRES, Michel. **Do Contrato Natural**. Portugal: Instituto Piaget, 1994.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SENGUPTA, Arjun. O direito ao desenvolvimento como um direito humano. **Revista da Social Democracia Brasileira**, n. 68, 2002.

STF. ADI 3540, Relator: Min. CELSO DE MELLO Data de Julgamento: 01/09/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 03-02-2006.

STJ. AgRg nos EDcl no REsp 1075325 RS. Relator: ARNALDO ESTEVES LIMA, Data de Publicação: 20/09/2011.

TJPR. Apelação Cível - 0125619-7, Relator: Dilmari Helena Kessler. Data de Julgamento: 15/02/2005, 1ª Câmara Cível, Data de Publicação: 11/03/2005.

VITA, Juan AAlvarez. **Derecho al Desarrollo**. Lima: Ed. Cuzco, 1998.

PLANEJAMENTO E GESTÃO AMBIENTAL: POLÍTICA URBANA E PROTEÇÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS

CELI APARECIDA CONSOLIN HONAIN¹
MARCELO LUIZ COELHO CARDOSO²
SANDRA LYNETTE JAMES³

Resumo: No cenário atual, em que o desenvolvimento sustentável das cidades é um dos maiores desafios, este artigo tem por objetivo abordar a relevância do papel dos Municípios na gestão das questões urbano-ambientais em busca da sustentabilidade. De início, apresenta-se a ideia de que as questões urbanas são também ambientais e o quanto que uma gestão municipal bem planejada do ambiente urbano pode contribuir para a proteção da natureza. Nesse passo, aponta-se o processo de descentralização das leis ambientais, a partir da Constituição Federal de 1988, elevando o protagonismo dos Municípios em tais questões. Depois, analisam-se alguns instrumentos de gestão urbano-ambiental como o plano diretor, as licenças urbanísticas, as licenças ambientais; bem como a necessidade de compatibilização entre essas licenças para, de fato, atingirem seus objetivos. E, por fim, o aprimoramento de uma gestão urbano-ambiental traçada em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS. Conclui-se que, na busca pelo ideal de cidades mais sustentáveis, os Municípios têm competência para estabelecer políticas e práticas, integrando-as de tal forma que os resultados sejam otimizados, melhorando, assim, a qualidade de vida a todos os seus cidadãos. Para tanto, foi realizada pesquisa exploratória, bibliográfica e

¹ Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos. Bolsista da CAPES. Integra o Grupo de Pesquisa Energia e Meio Ambiente. Bacharel em Direito pela mesma Universidade. Advogada. Licenciada em Letras pela UNESP. celihonain@gmail.com

² Procurador do Município de Bertioga - SP. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos - SP. Pós-Graduado em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. mcardoso500@gmail.com

³ Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos. Bacharel em Direito pela Faculdade Mario Schemberg. Advogada. Bacharel em Matemática pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. sandritajames@live.com

documental, de modo que os dados coletados foram analisados pelo método dialético e dedutivo.

Palavras-chave: Planejamento Urbano; Gestão Ambiental; Política Urbana; Proteção Ambiental.

Abstract: In the current scenario, in which the sustainable development of cities is one of the greatest challenges, this paper aims to address the relevance of the role of Municipalities in the management of urban-environmental issues in search of sustainability. At first, the idea that urban issues are also environmental is presented and how well-planned municipal management of the urban environment can contribute to the protection of nature. In this aspect, the process of decentralizing environmental laws is pointed out, starting from the Federal Constitution of 1988, raising the role of Municipalities in such matters. Then, some urban-environmental management instruments are analyzed, such as the master plan, urban licenses, environmental licenses; as well as the need for compatibility between these licenses to, in fact, achieve their objectives. And, finally, the improvement of urban-environmental management designed in line with the Sustainable Development Goals - SDGs. It is concluded that, in the search for the ideal of more sustainable cities, the Municipalities are competent to establish policies and practices, integrating them in such a way that the results are optimized, thus improving the quality of life for all its citizens. For this purpose, exploratory, bibliographic and documentary research was carried out, so that the data collected were analyzed using the dialectic and deductive method.

Keywords: Urban planning; Environmental management; Urban Policy; Environmental Protection.

INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil é composta por quatro entes federados, no caso, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, os quais possuem competências de atuação material e legislativa estabelecida pela própria Constituição Federal de 1988 (arts. 23, 24 e 30).

No caso dos Municípios, a eles compete, entre outras coisas, legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I); suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II); promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 30, VIII); promover a proteção do patrimônio

histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (art. 30, IX), proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI) e executar a política de desenvolvimento urbano e elaborar o Plano Diretor (art. 182).

Todas essas competências interferem diretamente no meio ambiente urbano, daí que há evidente atuação municipal nas matérias atribuídas pela Constituição Federal aos Municípios em matéria ambiental (PRESTES. 2006).

Isso assume especial relevo ante o caos das cidades contemporâneas, com engarrafamentos, muito lixo, poluição da água e do ar, falta de tratamento dos resíduos sólidos, entre outros fatores.

E não obstante, a previsão da Constituição Federal, a atuação municipal ainda é palco perplexidade e controvérsias. Alguns defendem que os Municípios não teriam competência para licenciar. Outros sustentam que na história faltou envolvimento desses entes federados em matéria ambiental. Ou seja, é possível ou não os Municípios fazerem o licenciamento ambiental e qual é o papel deles e os limites impostos pelo sistema jurídico em relação ao meio ambiente?

Nesse último caso, isso se deve basicamente por três razões: 1. cultura centrípeta de resolução de problemas, tudo dependendo do poder central; 2. ao longo da história houve uma excessiva centralização em matéria ambiental (para que a União não perdesse poder político nessa atuação), o que dificulta sobremaneira o desenvolvimento pelo esgotamento do sistema que não permite o atingimento de um número mais expressivo de empreendimentos; e 3. historicamente, os Municípios foram degradadores ambientais e não possuem, no seu agir, incorporado às políticas públicas a noção de esgotamento dos recursos naturais, o que se dá em razão da abundância de recursos naturais no Brasil que conduz a um desperdício irresponsável (PRESTES. 2006).

No que diz respeito à competência constitucional e legal para o licenciamento ambiental, a Carta de Princípios trata do tema no art. 23, VI, da CF/88, segundo o qual impõe o dever aos entes federados de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. E regulamentando esse dispositivo, a legislação infra correlata trouxe a Lei Complementar nº 140/2011, que fixou normas de cooperação entre os componentes da Federação para a cumprimento da determinação constitucional, a qual revogou, em parte, a Lei 6.938/81 quanto ao licenciamento ambiental.

O art. 9º, da LC 140/2011 dispõe que, entre outras mais, são ações administrativas dos Municípios, observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos (inciso XIV): a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs) (PRESTES. 2006).

Portanto, é possível, sim, os Municípios licenciarem, porém, obedecendo às balizas fixadas pelo Conselho Estadual. Ou seja, é um filtro idealizado para se evitar eventuais excessos levados a efeito *in loco* pelos Municípios, significando que a depender do porte do empreendimento a licenciar o procedimento foge à autonomia do ente local, sendo, então, absorvida a competência pelo respectivo Estado-membro.

Nesse contexto, o SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente - deve tensionar os Municípios a assumir um papel ativo de gestão ambiental (urbana), de modo que Planos Diretores, Códigos de Edificações e Políticas de Resíduos Sólidos Urbanos devam necessariamente incorporar elementos de gestão ambiental e noção de esgotamento dos recursos naturais, considerando que esses são finitos.

Nessa perspectiva, a atuação municipal acresce novos elementos à pauta ambiental: o conceito de ambiente aplicado ao espaço urbano; a necessidade de interação entre os Direitos Ambiental e Urbanístico, compreendendo esse último como direito à cidade e não somente ao urbano; a elaboração de planos diretores de gestão e não apenas físicos-territoriais necessidade de metodologia para propiciar a efetiva participação popular e cumprimento da função social da propriedade, na forma do Plano Diretor (PRESTES. 2006).

O artigo tem por objetivo abordar a relevância do papel dos Municípios na gestão das questões urbano-ambientais em busca da sustentabilidade. Para tanto, inicia-se refletindo sobre as questões urbanas como também ambientais, seguido por considerações sobre meio ambiente e espaço urbano, bem como sustentabilidade urbano-ambiental. Na sequência, abordam-se aspectos da gestão ambiental municipal, a relevância da compatibilização das licenças urbanas e ambientais, e ainda da gestão ambiental urbana em consonância com o ODS 11.

A pesquisa contou com consulta à doutrina especializada e à legislação aplicáveis ao tema, cujos métodos empregados foram o dialético e dedutivo e metodologia predominantemente bibliográfica e documental.

1. AS QUESTÕES DAS CIDADES TAMBÉM SÃO QUESTÕES AMBIENTAIS

É ponto incontroverso que as cidades precisam da natureza. Tal fato está embasado em inúmeras pesquisas que correlacionam saúde pública e presença da natureza no espaço urbano, apontando, por exemplo que, espaços verdes melhoram a qualidade do ar e podem proporcionar benefícios à saúde mental das pessoas e possivelmente menor risco de distúrbios psiquiátricos (ENGEMANN et al., 2019). Assim, não se questiona a necessidade da integração de ambientes naturais no planejamento urbano.

No entanto, ao lado desse consenso, Kaid Benfield (2017) acrescenta que a natureza também precisa das cidades, mas esta consideração não é tão bem compreendida como aquela: “Cities need nature [...]. But what is not so well understood is that nature also needs cities.”⁴

Essa inter-relação pode ser evidenciada ao se observar que muitas questões urbanas se tornam problemas ambientais. A exemplo, cita-se a alta nos preços dos imóveis ou o déficit habitacional expulsando pessoas economicamente vulneráveis para os subúrbios, e para além deles. Na Grande São Paulo, moradias irregulares e sem infraestrutura causaram impactos negativos nos recursos hídricos, em áreas de mananciais da Represa Billings, na Bacia Hidrográfica do Alto-Tietê. Questões como estas são evitadas com planejamento urbano.

Com base nisso, Benfield (2017) quebra com o antagonismo campo/cidade, demonstrando a interdependência entre ambos, sem desconsiderar que realmente, por muitas décadas, depois da segunda metade do século XX, as práticas econômicas passadas causaram muitos danos às cidades: questões ambientais caóticas como águas e ar poluídos, populações negligenciadas e angustiadas. Todavia, é possível reverter tal cenário e quebrar com associação feita às cidades, como um local sujo, ruim, a se evitar.

Para tanto é preciso tornar as cidades um habitat adequado para todos - de todas as classes sociais- e para natureza. Isso significa voltar a atenção também aos subúrbios, reestruturando-os e oferecendo toda infraestrutura necessária aos seus moradores. Dessa forma, é possível ter cidades com características urbanas que sejam ótimas para todos, do subúrbio a áreas centrais.

É possível aumentar a densidade das cidades de maneira inteligente (BENFIELD, 2017), com foco no bem estar das pessoas e na preservação do meio ambiente. Nesse aspecto, aponta-se que cidades com características urbanas bem planejadas, compactas -onde há toda uma infraestrutura em

⁴ “Cidades precisam da natureza [...]. Mas o que não é tão bem entendido é que a natureza também precisa das cidades.” (tradução livre)

uma escala razoável de espaço- podem contribuir com a natureza, pois não invadem lugares naturais com significativo valor ou periculosidade (como o caso de ocupação em encostas de morros, que coloca a população em risco). Ademais, seus habitantes não precisam se deslocar por grandes distâncias economizando combustíveis, e até infraestrutura.

Note-se que cidades compactas e bem planejadas podem trazer uma importante contribuição à natureza, tornando-se, assim, uma solução ambiental e não mais um problema.

Para tanto, é imprescindível planejamento a curto e longo prazo, como também uma gestão municipal articulando políticas públicas que dialoguem entre si, respeitadas as competências e responsabilidades de cada órgão administrativo, para se alcançarem características urbana-ambientais ótimas para todos os cidadãos e o meio-ambiente.

2. MEIO AMBIENTE E ESPAÇO URBANO

O conceito de meio ambiente é trazido pelo art. 3º, I, da Lei 6.938/81 - P.N.M.A., segundo o qual, é 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.

E a CF/88 erigiu a defesa do meio ambiente como princípio geral da ordem econômica e financeira, ao lado da função social da propriedade, da redução das desigualdades, entre outros inscritos no seu art. 170, onde o seu inciso VI dispõe como princípio a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Isso significa dizer que todo crescimento econômico deve respeitar o meio ambiente, ou que apenas o crescimento econômico integrado ao meio ambiente é o possível de ser realizado no Brasil. Há um imbricamento entre eles. No meio ambiente urbano essa compreensão é fundamental, pois a propriedade e a forma de utilização desta interferem diretamente na qualidade do meio ambiente (PRESTES. 2006).

Exemplo disso é a alteração do zoneamento pelo Plano Diretor de área rural (ITR) para a ser urbana (IPTU). O que era calculada em hectares agora passará a ser medida em metros quadrados para aferição. Assim, haverá a incidência de regime urbanístico com o direito de construir, o que pode ser prejudicial ao meio ambiente se essa construção for permitida na totalidade da área, mudando o perfil da região com a implantação das ruas pelo novo empreendimento.

Nesse caso, cabe ao Município impor limitações administrativas para diminuir os impactos causados, exigindo do empreendedor, por exemplo, que implante um traçado viário a fim de evitar congestionamentos, grande problema das cidades na atualidade.

E a cada alteração do zoneamento deve haver estudos de viabilidade para avaliar os impactos a serem gerados, bem como apontando formas de mitigação e compensação destes, ou, ainda, a impossibilidade de mudança do zoneamento.

Portanto, considerando a dimensão do conteúdo econômico da propriedade, a grande responsabilidade do Município nesta definição e o impacto econômico da forma de utilização destas nas cidades, fica evidente a íntima relação do tema com o meio urbano (PRESTES. 2006).

Segundo o eminente Prof. José Afonso da Silva (1994, p. 6), o conceito de meio ambiente deve ser “globalizante”, o que, por óbvio, compreende o urbano. Portanto, vê-se que ele não fica adstrito ao conceito de meio ambiente natural.

O art. 4º da Lei 6.938/81 traz os objetivos da PNMA que visa “à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (art. 170, *caput*, VI, da CF/88).

Assim, há necessidade de se pautar o planejamento urbano, adotando esses conceitos globalizantes sobre o meio ambiente -o qual pressupõe a presença do homem e todos os aspectos do espaço construído que interagem e repercutem no ambiente natural- de modo que se possa avaliar todos os possíveis impactos a fim de evitá-los ou minimizá-los.

Na avaliação dos impactos, no planejamento da cidade, é fundamental considerar o processo de urbanificação, os serviços postos à disposição do mercado consumidor, além de saúde, educação, emprego, lazer, cultura, habitação etc, os empreendimentos e a infraestrutura urbana, a repercussão social e o impacto econômico destes, a fim de efetivamente se buscar equilíbrio ambiental no espaço urbano (PRESTES. 2006).

A Lei 11.752/2014 do Município de Porto Alegre - RS, ilustra bem esse conceito ampliado de meio ambiente considerando as dimensões urbanística, social e econômica e a interação com o ambiente urbano, *in verbis*:

Art. 1º Ao Município compete buscar a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, visando ao desenvolvimento sustentável.

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, considera-se meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica, urbanística, social e econômica que permite, abriga, rege, regula e orienta a vida e a interação com o ambiente urbano, em todas as suas formas.

3. SUSTENTABILIDADE URBANO-AMBIENTAL

O art. 2º, I, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) introduz o conceito legal a garantia do direito à cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

A propósito, o direito à ordem urbanística é um direito difuso por excelência, previsto no art. 1º, VI, da Lei 7.347/85 (Ação Civil Pública), assim como o é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 1º, I).

Há um claro reconhecimento dos problemas urbanos como sendo problemas ambientais, na medida em que o meio ambiente no espaço urbano contempla a dimensão construída e modificada pelo homem e não apenas o meio ambiente natural.

A implantação de empreendimentos e atividades, além das limitações administrativas físico-territoriais e de zoneamento, relacionadas ao regime urbanístico da gleba e da atividade prevista para a região, passa a se submeter a outro exame, relativo à possibilidade de absorção da atividade/empreendimento no local proposto, bem como da compatibilidade com o local no qual pretende se instalar (PRESTES. 2006).

Para tanto, um dos grandes desafios dos gestores públicos consiste em superar a visão fragmentada das análises, que agora precisa ser multifacetada. Exemplos disso é a danceteria que se por um lado permite a diversão de jovens, por outro é fonte de poluição sonora para a vizinhança. O shopping center promove a geração de emprego e o movimento da cidade, entretanto, é causa do aumento significativo do trânsito e engarrafamento nas suas imediações.

4. GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL

A Lei 6.938/81, que instituiu o PNMA, parte da premissa que os problemas ambientais surgem localmente, daí a importância dos Municípios nesse processo de solução das questões a ela afetas.

O sistema da PNMA prevê a descentralização da aplicação das leis ambientais nos municípios, entretanto, poucos fazem isso. Embora exista o SISNAMA e a integração do Municípios a ele, o processo de urbanificação, de 1981 até o momento, foi muito intenso e não observou os parâmetros ambientais de crescimento (PRESTES. 2006).

Vale lembrar que a centralização - definição e execução de políticas públicas - é uma característica da Federação brasileira. No Brasil, o sistema federativo foi introduzido de forma concomitante à proclamação da República. Essa foi fruto de um golpe de Estado e não de vontade popular. Teve como paradigma o modelo norte-americano, muito embora decorrente de fatos completamente diferentes. Lá movimento centripeto (de fora pra dentro). Aqui força centrífuga (de dentro pra fora).

No Brasil, em um primeiro momento, isso resultou em uma autonomia excessiva do Estados-membros, o que foi apaziguado com a CF/1934. A partir daí o Poder Central (Executivo) passou a ocupar uma nítida preponderância sobre os outros entes. Foi nesse contexto que foi editada a Lei 6.938/81, de cunho centralizador em que os entes locais pouco se integram ao sistema (PRESTES. 2006).

Mas a Constituição Federal de 1988 revitalizou o federalismo brasileiro, repartindo competências administrativas e legislativas entre os entes (arts. 23 e 24), sendo que cada qual exerce parte do poder que lhe foi reservado. Em razão dessa revitalização do federalismo, os Municípios assumiram um relevante papel na formulação e execução de políticas públicas, o que se convencionou chamar de municipalização das políticas públicas, como em saúde, na assistência social, entre outras.

Todavia, em matéria tributária se percebe que há uma nítida concentração de arrecadação nas mãos da União. Isso acaba por gerar uma odiosa dependência financeira do demais entes da federação em relação ao poder central, em especial os Municípios, o que, por vezes, leva a que aqueles não consigam materializar algumas das competências que lhes foram reservadas.

E com o meio ambiente e o urbanismo isso não é diferente. Entretanto, a política pública atinente ao meio ambiente exige a efetiva integração do Município ao SISNAMA. Assim, da combinação dos arts. 182 e 225 da CF/88 em que se exige a elaboração do Plano Diretor e o meio ambiente como bem difuso, isso acaba por impor aos Municípios um papel ativo e operante. Isso porque constitui prerrogativa dos Municípios pensar, planejar, executar e monitorar a política municipal de meio ambiente (PRESTES. 2006).

4.1 A relevância da compatibilização das licenças urbanísticas e ambientais

Como já dito, muitas questões urbanas são também ambientais, e justamente por causa dessa interdependência é que se aponta a necessidade de um diálogo entre essas duas áreas de conhecimento, para uma análise completa e não fragmentada das questões das cidades, por parte dos gestores públicos.

Nesse passo é que emerge a necessidade de se compatibilizar as licenças urbanísticas e ambientais, já que ambas voltam suas análises para diferentes aspectos de um mesmo objeto e são expedidas pelo município (PRESTES, 2006). Ademais, é no município que coexistem diferentes questões interrelacionadas que perpassam pela questão ambiental.

Essas duas licenças, justamente por terem o mesmo objeto de análise (atividade/empreendimento), favorecem uma análise sistêmica de uma questão urbano-ambiental, e integração de políticas no âmbito da gestão municipal. Segundo Brasil (2014), é uma zona de convergência do direito urbanístico e o direito ambiental, que quebra com a visão estanque com que esses dois campos do conhecimento, não raras vezes, são abordados pelo ordenamento jurídico.

Prestes (2006) ainda aponta que, apesar de essas licenças serem autônomas, são interdependentes entre si, pois focam em diferentes interfaces de um mesmo empreendimento ou atividade. Por tal razão, quando não são alinhadas, podem ocorrer discrepâncias ou contradições entre elas.

A licença urbanística é um ato vinculado. Sobre licença, Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p. 418) afirma que “[...] é o ato vinculado, unilateral, pelo qual a Administração faculta a alguém o exercício de uma atividade, uma vez demonstrado pelo interessado o preenchimento dos requisitos legais exigidos». Isso significa dizer que, cumpridas as exigências previstas em lei, a autoridade competente é obrigada a praticar o ato.

Já a licença ambiental, quanto à natureza jurídica, apesar de ser nomeada como licença, guarda características bem diferentes da urbanística. É que a licença ambiental tem natureza de autorização, ou seja, não se trata de ato vinculado, pois pode ser revista e pressupõe o monitoramento da atividade/empreendimento instalados. Por tal razão, não é ato definitivo, tanto é que licença de operação tem prazo de quatro a dez anos.

E como os órgãos municipais responsáveis podem fazer a compatibilização das dessas duas licenças? Segundo Prestes (2006), o diálogo entre elas deve ocorrer no procedimento para obtenção da licença de construir na fase decisória, na hipótese de também ser exigida a licença ambiental para o empreendimento/atividade.

Nessa fase decisória -precedida pela fase introdutória e pela fase de apreciação do pedido-, havendo a aprovação do pedido, ocorre o despacho de deferimento da licença e consequentemente o licenciamento, que é o fato gerador do direito subjetivo, líquido e certo à edificação, segundo o projeto apresentado.

Ressalta-se que a licença ambiental, compostas pela licença prévia, de instalação e de operação, é prevista na Lei Federal 6.938/1981, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, sendo exigida para atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Mas foi a Resolução Conama 237/1997 que trouxe maiores avanços.

No artigo 1º, inciso II, da referida Resolução, aumentou-se o espectro do que deva ser licenciado, trazendo o conceito jurídico aberto, a ser definido pelo caso concreto (PRESTES, 2006):

II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas [...], para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. (grifo dos autores)

Em seu artigo 6º, o conteúdo urbano ficou evidenciado, pois a lei anterior não falava de “empreendimentos”, apenas de atividades; explicita-se a competência municipal para o licenciamento de atividade ou empreendimento de impacto local. E ainda, o Anexo 1 da mesma Resolução, determina que os municípios, de acordo com a realidade local, podem definir outras atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental.

Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio. (grifo dos autores)

Destaca-se ainda a Lei Complementar 140, de 2011, que alterou a regra sobre a competência para o licenciamento ambiental, ora prevista na Lei 6.938/81 (GRANZIERA, 2019, p.375). Para que não haja sobreposição de atuação e se promova a gestão descentralizada, essa lei fixou normas de

cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente, podendo haver atuação supletiva ou subsidiária entre os entes federativos. Ademais, determina ações administrativas distintas a União, Estados, Distrito Federal e Municípios (MMA, s/d).

Dessa forma, conclui-se que o poder público municipal tem papel de destaque quando almeja ações em prol da sustentabilidade das cidades. Para tanto, deve agregar conhecimentos transdisciplinares, que perpassam o ambiental, na implementação de políticas públicas. Isso porque, medidas isoladas e desarticuladas com as demais não dão conta, quando o objetivo é o desenvolvimento sustentável.

4.2 Gestão Ambiental Urbana e a ODS 11

A Constituição Federativa Brasileira elevou os municípios para a condição de atores nas tomadas de decisões relacionadas ao meio ambiente, atribuindo-lhes autonomia, competências, conforme arts 18, 29 e 30.

A fim de garantir melhor qualidade de vida, o cidadão, o empresário e o governo devem possuir orientações, normas e atividades administrativas operacionais que visem obter resultados positivos sobre o meio ambiente (SIRVINSKAS, 2019).

Ator preponderante nas tomadas de decisões locais por conhecer as realidades e o território, o município possui como prerrogativa pensar, planejar, executar e monitorar políticas públicas, por meio da elaboração do plano diretor, previsto nos artigos 182 e 225 da Constituição Federal. Nesse sentido, Bruschi (2002, p.9) aponta:

O município é local privilegiado para o tratamento dos problemas ambientais que afetam diretamente a qualidade de vida e que se manifestam no território municipal, tornando efetivamente possíveis a participação popular e a democratização da questão ambiental.

O Estatuto da Cidade, Lei 10.251/2001, em seu art 2º, dispõe sobre as normas que norteiam as atividades públicas a fim de se ter um ambiente sustentável e que cumpra sua função social.

Vários instrumentos de gestão urbana-ambiental têm surgido nas cidades, porém na prática políticas urbanas não interagem com ambientais, os setores de planejamento não se integram com os setores ambientais, interesses particulares extrapolam os públicos. (PERES, 2013).

Atividades urbanas transformam-se em problemas ou soluções ambientais, conforme as diretrizes adotadas pelo município. A escassez de programas habitacionais acarreta modelos de ocupação e urbanização ambientalmente degradantes e, segundo Rafael Ambrosio (2020), marcado por grande desigualdade social. Por outro lado, planejamento com foco em sustentabilidade torna o bairro de Pedra Branca em Palhoça, Santa Catarina, um local onde o desenvolvimento urbano não compromete o meio ambiente (PINIWEB, 2009).

O direito urbanístico e o direito ambiental necessitam ser pensados juntos quando tomadas de decisões, pois questões urbanas como aprovação de grandes empreendimentos, tratamento de efluentes, descarte de resíduos, reaproveitamento de água, tornam-se problemas ambientais. (PRESTES, 2006)

O Município, para tomadas eficientes de decisão, deve proceder ao estudo da região, por meio de levantamento e registro de todo território, seja ele composto de áreas construídas ou não, bem como de todos equipamentos e infraestrutura existentes.

As informações devem ser disponibilizadas, ter publicidade, para que as decisões possam ser democráticas com participação popular, do Conselho Municipal do Meio Ambiente e de outros órgãos colegiados, tornando as decisões interdisciplinares entre os órgãos e secretarias, sem deixar de lado a função social da propriedade. (ALVIM, 2018)

Conforme Trennepohl (2018) ressalta, medidas podem ser tomadas em conjunto com proprietários, usuários, investidores, a fim de se alcançar uma cidade sustentável, melhorias sociais e preservação ambiental.

Essa preocupação com o bem estar urbano/ambiental é matéria de primordial importância nas Organizações das Nações Unidas.

A ONU-HABITAT, “repensando a forma como construímos, gerenciamos e vivemos nas cidades”, divulgou a Nova Agenda Urbana (ONU, 2019) visando o desenvolvimento urbano sustentável conforme ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis. O planejamento urbano de áreas para moradia para população de baixa renda, conferindo habitação digna, definindo novas áreas de proteção ambiental, recuperando áreas degradadas, regularizando os assentamentos urbanos são elementos essenciais para atingir os objetivos da Agenda 30 (ONU, 2015).

As metas da ODS 11 objetivam um ambiente urbano sustentável com a participação social no planejamento, urbanização de assentamentos irregulares, moradias dignas, mobilidade, preservação ambiental, relações sustentáveis entre áreas rurais e urbanas. (DE SOUZA, 2019)

CONCLUSÕES

Com base nas nas considerações expostas, procurou-se demonstrar que é dever dos entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – proteger o meio ambiente combatendo todas as formas de poluição. No entanto, a partir da CF/88, os Municípios passaram a ser atores relevantes pensando, planejando, executando e monitorando as políticas públicas do meio ambiente.

O Município, por ter o conhecimento dos problemas locais, das necessidades, dos aparelhos públicos existentes, bem como do meio ambiente natural que compõe a região, é o ente mais profícuo para trazer melhor qualidade de vida. Isso porque, para o enfrentamento dos problemas urbano-ambientais, se faz necessário um novo olhar que leve em conta uma abordagem multidisciplinar, já que tais questões são multifacetadas. A exemplo, abordou-se a compatibilização das licenças urbanísticas e ambientais para uma prática administrativa mais eficiente, em acordo com os princípios do direito administrativo, urbanístico e ambiental.

Assim, conclui-se que a gestão municipal deve ser transdisciplinar, agregando várias áreas do conhecimento, as quais, harmonizadas, trabalhem em busca do objetivo comum e maior que é a sustentabilidade das cidades.

Parcerias entre diversos atores, sejam usuários, proprietários, empresários, investidores e o Poder Público, tornam-se ferramentas primordiais para o cumprimento das metas da ODS-11.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Angélica Tanus Benatti. Política pública, planejamento e gestão urbano-ambiental: os desafios da integração. In :PHILIPPI JR, Arlindo; BRUNA, Gilda Collet. **Gestão Urbana e Sustentabilidade**. 1. ed. Barueri: Manole, 2018.

AMBROSIO, Rafael. Modelo perverso de urbanização é causa da tragédia na Baixada Santista. **Folha Santista**. 05 mar. 2020. Disponível em: <<https://folhasantista.com.br/baixadasantista/modelo-perverso-de-urbanizacao-e-causa-da-tragedia-na-baixada-santista-por-rafael-ambrosio/>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

BENFIELD, Kaid. **Why City Issues are Also Environmental Issues**. 2017. Disponível em: <<http://www.placemakers.com/2017/08/16/why-city-issues-are-also-environmental-issues/>>. Acesso em 17 fev. 2020.

BRASIL, Luciano de Faria. **Por um Direito do Ordenamento Territorial: Elementos Preliminares para um Modelo Integrado de Direito Urbano-Ambiental**. Disponível em: <www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/artigos/por_um_direito_ordem_territorial.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRUSCHI, Denise Marília; et al. **Manual de saneamento e proteção ambiental para os municípios**. 3. ed. Belo Horizonte: Fundação Estadual do Meio Ambiente, 2002. v.1. Disponível em: <http://www.terra-brasilis.org.br/ecotecadigital/pdf/manual_20de_20saneamento_municipios_feam_2002.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2020.

DE SOUZA, Leonardo Borges Lopes de Souza. DA SILVA, César Augusto Marques. **Um olhar sobre a sustentabilidade urbana e os objetivos de desenvolvimento sustentável na região metropolitana do Rio de Janeiro 2019**. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiiinanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1471>>. Acesso em: 27 mar. 2020.

ENGEMANN, Kristine; PEDERSEN, Carsten Bocker; ARGE, Lars; TSIROGIANNIS, Constantinos.; MORTENSEN, Preben Bo; SVENNING, Jens-Christian. Residential green space in childhood is associated with lower risk of psychiatric disorders from adolescence into adulthood. In: **Proceedings of the National Academy of Sciences**, Mar 2019. Disponível em: <<https://www.pnas.org/content/116/11/5188>>. Acesso em: 28 fev. 2020.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 5.ed. rev.da e atual. Indaiatuba: Editora Foco, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. **Lei Complementar 140**. Disponível em: <<https://mma.gov.br/governanca-ambiental/sistema-nacional-do-meio-ambiente/lei-complementar-140>>. Acesso em 26 mar. 2020.

ONU - Organização das Nações Unidas. **ONU-HABITAT lança versão em português da Nova Agenda Urbana**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-habitat-lanca-versao-em-portugues-da-nova-agenda-urbana/>>. Acesso em: 22 mar. 2020.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes**

e **sustentáveis**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>>. Acesso em: 22 mar. 2020.

PERES, Renata Bovo; DA SILVA, Ricardo Siloto. **Interfaces da gestão ambiental urbana e gestão regional**: análise da relação entre Planos Diretores Municipais e Planos de Bacia Hidrográfica. 2013 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/urbe/v5n2/a03v5n2.pdf>>. Acesso em 27 mar. 2020.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. A necessidade de compatibilização das licenças ambiental e urbanística no processo de municipalização do licenciamento ambiental. In: PRESTES, Vanêsa Buzelato (Org.). **Temas de Direito Urbano-Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 123-141.

PINIWEB. Projeto brasileiro é escolhido entre 16 no mundo para Programa de Desenvolvimento Positivo do Clima. Instituto de Engenharia. 1 jun. 2009. Disponível em: <<https://www.institutodeengenharia.org.br/site/2009/06/01/projeto-brasileiro-e-escolhido-entre-16-no-mundo-para-programa-de-desenvolvimento-positivo-do-clima/>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

SILVA, José Afonso. **Direito Constitucional Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 1994.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 17. ed. São Paulo: Saraiva educação, 2019.

TRENNEPOHL, Terence. **Manual de Direito Ambiental**. 7. ed. São Paulo: Saraiva educação, 2018.

PROCEDIMENTO DE MEDIAÇÃO NA DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA

EDSON RICARDO SALEME¹
SILVIA E.B.SABORITA²
RENATA SOARES BONAVIDES³

Resumo: Este trabalho objetiva analisar como a mediação surge como fórmula alternativa de solução extrajudicial de controvérsias no modelo de regularização fundiária de interesse social, a exemplo da demarcação urbanística, criada pela Lei nº 11.977, de 2009 e aperfeiçoado pela Lei 13.465, de 2017. A regularização fundiária atualmente existente permite que sejam empregadas essas formulas para facilitar o andamento e a finalização do processo com observância ao direito de moradia. A oposição de proprietários ou mesmo confrontantes pode gerar resultados como a modificação do auto ou ainda a tentativa de mediação que, se não exitosa, pode chegar a arbitragem. O método aqui empregado foi o hipotético-dedutivo e a metodologia a documental e bibliográfica. Na pesquisa se nota que o Judiciário em muito auxiliou na evolução das formas alternativas e atualmente esse tipo de solução é incentivada a fim de trazer mais rapidamente a justiça social almejada.

Palavras-chave: Direito à moradia digna; mediação e arbitragem; segurança jurídica da posse; demarcação urbanística; regularização fundiária.

Abstract: This paper made a study about how mediation emerges as an alternative formula for out-of-court dispute settlement in the land tenure regularization model of social interest, such as urban demarcation, created by Law No. 11,977, 2009 and Law 13,465, 2017. Occupation land irregularities in cities and the lack of legal regularization of tenure generated situations in which the occupants need the respective deed. The opposition from owners or even confronters could generate two results: the modification in

¹ Pós-doutor pela UFSC, Doutor em Direito do Estado pela USP, Consultor do IBAMA, Professor do Curso em pós-graduação stricto sensu em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos. Coordenador dos Cursos de Direito Ambiental e Urbanístico. E-mail: ricasal@unisantos.br

² Doutora em Direito Ambiental Internacional pela UNISANTOS. Professora na UNIP. Advogada em São Paulo. E-mail: silvia.saborita@gmail.com

³ Advogada. Diretora da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Santos. Professora da Pós-Graduação Stricto Sensu (doutorado e mestrado) da Universidade Católica de Santos. E-mail: renatasbonavides@gmail.com.

the record or even the attempt at mediation which, if not successful, can reach arbitration. The method used here is hypothetical-deductive and the methodology is documentary and bibliographic. What can be concluded with the study carried out is that the Judiciary has helped a lot in the evolution of alternative forms and currently this type of solution is the proposal by modern rules capable of bringing the desired social justice.

Key-words: Housing right; mediation and arbitration; legal security of tenure; urban demarcation; land regularization

INTRODUÇÃO

O acesso à Justiça é confiado ao Poder Judiciário. Na realidade o excesso de demanda criou formas alternativas de solução de controvérsias diante do excesso de demandas confiado aquele Poder. Essas formulas estabelecem possibilidades de rápida decisão justa adequada para as partes. Ainda que sejam mais vantajosas e rápidas em comparação ao procedimento judicial, ainda não são empregados pela maioria das pessoas, sobretudo por desconhecimento ou mesmo pela falta de cultura.

As normas ambientais e urbanísticas estão cada vez mais propensas ao deslinde de questões por meio das formulas alternativas de solução de controvérsias, sobretudo em prol da chamada desjudicialização, compreendida como a possibilidade de esvaziamento do Judiciário por meio dessas alternativas extrajudiciais. Em matéria urbanística, o extinto Ministério das Cidades já tinha proposto a Resolução Recomendada nº 87, de 2009, como fórmula vantajosa, com vistas a garantir a moradia digna e a observância dos preciosos direitos humanos a serem resgatados e reafirmados.

A desjudicialização, como referido, é uma proposta moderna para evitar o excesso de atribuições a esta função estatal e também viabilizar mecanismos mais ágeis e propostos a garantir a distribuição da justiça sem a demora característica do Judiciário, característica observada em grande parte dos sistemas jurídicos. Diante desta proposta, existem hoje fórmulas alternativas de solução pacífica de controvérsias, entre as quais está a mediação.

A Emenda nº 45 de 2004, estabeleceu em seu inciso LXXVIII do art. 5º da CF, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e de meios que garantam a celeridade em sua tramitação.

Nos termos do art. 19, da Lei nº 13.465, de 2017, a constatação da existência de núcleo urbano informal pode dar azo à demarcação urbanística, procedimento próprio destinado à Regularização Fundiária Urbana - REURB. Não é utilizada com a frequência que era observada na vigência do revogado capítulo III da Lei nº 11.977, de 2009. O auto de demarcação

urbanística, como consequência própria de todo procedimento demarcatório, é o ato que deve ser elaborado pelo Poder Público a fim de se estabelecer as sobreposições existentes e possíveis em face do que existe no Registro de Imóveis local.

Este trabalho questiona se a fórmula proposta pela atual Lei nº 13.465, de 2017, a fim de solucionar situações propícias a titulação de pessoas de baixa renda por meio de mediação, é conveniente para ser empregado e se em sua condução se leva em consideração elementos de ordem ambiental e urbanística para a solução de possíveis entraves.

A solução ali obtida terá um papel determinante, pois não apenas extinguirá uma contenda como também deixará todos, em tese, satisfeitos.

Neste sentido, aqui quer se investigar se já existem normas em prol da sistematização da previsão normativa; também quer verificar o âmbito de auxílio aos menos privilegiados nessa intermediação extrajudicial. É possível verificar que já houve aplicação de mediação em alguns conflitos fundiários, sobretudo nas campanhas “despejo zero”, em Porto Alegre, Rio Grande do Sul e outras localidades. Hoje se fala em mediação comunitária com a participação do grupo envolvido, tal como proposto pelo movimento comunitário “Viva Rio”. Estas particularidades são somente citadas a título de exemplos de aplicação prática e não serão aprofundadas neste trabalho.

Aqui se empregará o método hipotético dedutivo e a metodologia bibliográfica e documental. O intuito deste trabalho é verificar se a aplicação prática na demarcação urbanística pode trazer resultados positivos na solução de conflito em que haja o direito de moradia envolvido. Neste sentido se fixará na análise dos artigos das duas normas que tratam de regularização fundiária a fim de verificar se o poder público envolvido com a regularização emprega esta fórmula para a solução de controvérsias.

1. A DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA

A Lei nº 13 465, de 2017, é proveniente da conversão da Medida Provisória nº 759, de 2016. Esse ato normativo editado com considerável número de justificativas, entre elas a de que haveriam diversas disposições de hierarquia diferentes acerca da regularização fundiária que, de alguma forma, turbava o processo como um todo, trouxe inúmeras novidades e grande celeuma. A revogação do Capítulo III da Lei 11.977, de 2009, cujo art. 47, III, gerou o impacto mais expressivo, pois tratava especificamente do instituto que aqui se comenta e ainda de todos os dispositivos de regularização fundiária concernentes ao programa “Minha Casa Minha Vida”.

A crítica que se fez a Medida Provisória e ao grande número de modificações que veiculou referiu-se substancialmente à possibilidade de alteração da própria Lei nº 11.977, de 2009, que certamente dispensaria a necessidade de confecção de nova norma. Com isto, seu extenso conteúdo poderia ter sido discutido por comissão de juristas, sobretudo em face das normas inseridas no Código Civil, entre outras. Estes procedimentos foram ignorados e preferiu-se aprovar o ato normativo com aplicabilidade imediata como a medida provisória com inúmeras modificações, o que foi realizado, a contento, por parte de grande número de profissionais e estudiosos, insatisfeitos pela previa emissão da MP 759, de 2016.

A demarcação urbanística, nos termos do previsto na Lei nº 11.977 (2009), é procedimento administrativo que se “demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses”. Por meio do auto de demarcação urbanística que emprega o georreferenciamento em seus atos procedimentais pode-se incluir parte ou a totalidade de um ou mais imóveis. Estes podem estar nas seguintes situações:

I - domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;

II - domínio privado objeto do devido registro no registro de imóveis competente, ainda que de proprietários distintos; ou

III - domínio público.

Cada situação do imóvel deve corresponder a uma ação cabível do órgão que tomou a iniciativa da regularização, para que se tenha a perfeita caracterização do núcleo informal e dos imóveis que estão ali compreendidos, geralmente o registro imobiliário é chamado a auxiliar no processo. O próprio dispositivo remarca que o procedimento não constitui condição para o processamento e efetivação da Regularização Fundiária Urbana (Reurb). Isto já denota que o procedimento demarcatório, assim como a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, não são indispensável para o atingimento do ato final.

Este instituto foi objeto de estudos por Galmaci (2012) que trouxe elementos pontuais para esclarecer suas características mais essenciais. Em princípio, afirmou que com ela se busca traçar limites próprios de determinadas áreas passíveis de regularização. A partir de seus limites físicos naturais, no

procedimento, busca-se encontrar a origem dominial do *locus* objeto de regularização, ou seja, a situação fundiária existente no registro imobiliário acerca daquele bem específico. Diante desses elementos é possível obter conhecimento das possíveis ações em prol da regularização almejada, bem como dos equipamentos urbanísticos eventualmente existentes na localidade capazes de reafirmar as condições de habitualidade local.

Considerando a área determinada para demarcação, segue ainda a autora, bem como diante da própria situação do imóvel, o Poder Público deve encaminhar o auto de demarcação ao Registro de Imóveis correspondente; este ato será averbado nas matrículas correspondentes, caso não haja manifestação dos proprietários ou possuidores das áreas abarcadas pelo procedimento. Se constatada notificação ou qualquer oposição, por parte deles, o poder público deve tomar medidas cabíveis para a regularização do imóvel podendo, inclusive, alterar o auto de demarcação.

O instrumento conhecido como auto de demarcação urbanística é o instrumento comumente empregado pelo poder público a cargo da regularização fundiária de interesse social, como esclarece Sumariva (2013). Antes disposto nos artigos 56, 57 e 58 do já revogado capítulo III da Lei nº 11.977/2009 (disciplinado pela Lei 12.424/2011), buscava instrumentalizar esse processo. Traçava um passo inicial: a já referida delimitação da área; em segundo lugar buscar o titular de sua respectiva titulação (caso exista); identificação dos posseiros e as áreas que ocupam (tempo e natureza da ocupação). A parte final do procedimento corresponde a regularizar e emitir publicações, notificações, possíveis impugnações e averbação na matrícula do imóvel. Em vista de todos esses elementos é possível reconhecer oficialmente as posses existentes pela averbação na matrícula respectiva.

O importante deste tipo de regularização é que pode ser aplicado em imóveis públicos e privados, cada qual com sua respectiva fórmula própria, sempre observando o disposto no art. 183, §3º da Constituição Federal, de que não se pode usucapir imóveis públicos. Imóveis da União podem sofrer processo de regularização fundiária; entretanto, possuem legislação e procedimentos próprios, nos termos da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e também ao que estabelecem os artigos. 83 e 89 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, todos regulamentados pela Portaria da SPU 2826, de 2020.

O auto de demarcação urbanística não se impõe à totalidade de determinada área de domínio público ou privado, com proprietários identificados ou não. A demarcação não possui o condão de transferir a propriedade. Não há transmissão de direito real. Não possui, como reitera Artur Rios (2012, p.81), natureza de ato expropriatório e tampouco é uma desapropriação.

O procedimento em tela, conforme Amadei *et al.* (2017), não é obrigatório (art. 19, §3º) e também não é o mais adotado pois necessita “realização do georreferenciamento da área atingida pela Reurb no momento da demarcação urbanística”. Remarca-se a importância de se ter conhecimento técnico adequado, complexo de se encontrar na maioria das municipalidades, bem como o alto impacto gerado pelos gastos que devem ser absorvidos pela municipalidade, que frequentemente não possui orçamento disponível a enfrentar tais despesas. Diante destes fatores o aqui enfocado não é muito empregado. Existem outros meios para atingir os mesmos resultados ou ainda assemelhados na regularização do núcleo informal, com menos custos.

Seja na promulgação da Lei nº 13.465, de 2017, que sucedeu a Medida Provisória 759, de 2016, que por sua vez substituiu a Lei Minha Casa Minha Vida, os procedimentos têm sido simplificados e a demarcação urbanística mantida, após reiteração de que sua extração seria considerada verdadeiro retrocesso. Ainda que grande parte dos urbanistas afirmem que a edição da Lei nº 11.977, de 2009, era há muito tempo esperada, o que se pode afirmar é que a Lei nº 13.465, de 2017, está de acordo com as necessidades mais prementes em termos de regularização fundiária e, como será visto no corpo do trabalho, modernizou-se a ponto de prever formulas extrajudiciais de solução de controvérsias, na hipótese de oposição entre proprietários ou possuidores e ocupantes, no processo regularizatório. Não somente a mediação como também a arbitragem. Todos estes elementos foram fundamentais para acelerar ainda mais a titulação de imóveis irregulares.

2. COMPOSIÇÃO DE CONFLITOS PELA MEDIAÇÃO

A solução de controvérsias tem na mediação uma das fórmulas mais modernas, pois seu andamento e sua condução buscam uma solução amigável e mais favorável para as partes em litígio. Para Bacellar (2016), o mediado assume verdadeira posição passiva na solução de controvérsias. Em sua atuação, não pode sugerir soluções e tem como objetivo ampliar o leque de opções de forma a disponibilizar para as partes envolvidas alternativas que possam suprir os interesses comuns e, desta forma, encontrar soluções consensuais diante de propostas que possam melhor servi-las, sem que com a decisão possam sair descontentes com o resultado.

Mesmo diante de diversas alternativas em prol da desjudicialização, o Poder Judiciário segue com excesso de atividades, mesmo considerando as inúmeras alternativas disponíveis que poderiam servir a diminuição de seu grande fardo de tarefas; a mediação extrajudicial ou judicial não é empregada com a frequência possível. Todas as fórmulas para a solução pacífica de

controvérsias podem ser mecanismos próprios para essa esperada redução. A solução por meios alternativos tem sido frequentemente empregada na rotina processual e se encontra em pleno uso. Entretanto, não deslindam conflitos com a frequência que se poderia imaginar. Mesmo assim, as normas são propícias ao emprego desse recurso no deslinde de situações em que haja oposições.

Quem quer que seja mediador deve, necessariamente, entender a origem do conflito, seu objetivo é basicamente o estabelecimento de um diálogo entre as partes, mesmo que disso não resulte nenhuma solução; o objetivo também é extrair variáveis existentes naquele caso específico, de forma a se chegar a uma possível solução. Este seria o ponto de partida para a realização de um possível acordo. Destarte, com essa intervenção buscar o resultado esperado. O caso Pinheirinho é um dos mais emblemáticos e talvez pudesse ali ter dado um resultado em que as pessoas envolvidas tivessem respeitados os diversos direitos desconsiderados pelas autoridades públicas.⁴

Warat (2001, p.5) sugere ao instituto uma característica transformadora própria, que lhe imprime características essenciais. Seria sim uma maneira particular de solução de conflitos sociais e jurídicos. Como bem destacou [...] uma forma na qual o intuito de satisfação do desejo substitui a aplicação coercitiva e terceirizada de uma sanção legal. A mediação é uma forma alternativa (com o outro) de resolução de conflitos jurídicos, sem que exista a preocupação de dividir a justiça ou de ajustar o acordo às disposições do direito positivo.

A mediação pode ter finalidades bem diversas. Podem sugerir, por um lado, a prevenção extrajudicial dos conflitos ou ainda trazer a inclusão social como imprime a própria característica do instituto, como fórmula alternativa na regularização fundiária. Destarte, ocorre verdadeiro auxílio especial a ambas as partes. Uma delas certamente se enquadra em classe hipossuficiente, enquanto a outra está em posição de colaborar proativamente para a solução da questão proposta. A indicação de alternativas possíveis é uma das maneiras de se trabalhar com a mediação em face de questões e embaraços existentes, sobretudo para que a função social da propriedade seja atendida. Em contrapartida, são expostas soluções que podem resultar em benefício mútuo, com ganhos múltiplos em que se evidenciam os aspectos socioambiental e econômico.

⁴ Para melhor entender o Caso Pinheirinho é necessário esclarecer que em 2004, no Município de São José dos Campos, um terreno urbano de um milhão e trezentos mil metros quadrados, teria sido ocupado por grande número de famílias, para fins de moradia. O terreno, da empresa Selecta, estava abandonado. Não cumpria qualquer função social. As famílias, sem local para viver, foram removidas a manu militari, sem nenhum respeito ao tempo que ali estavam. O local já possuía infraestrutura própria de um bairro citadino.

Uma das vantagens da mediação é o fato de se buscar solução em que ambas as partes não se sintam diminuídas ou mesmo descontentes diante do procedimento evidenciado e das soluções propostas. A concordância recíproca, em favor do término da demanda, proporciona a sensação de que todos saíram vitoriosos na conclusão do conflito, sobretudo após as intervenções do mediador que buscam indicar, diante do quadro que lhe é apresentado, a alternativa que vá ao encontro do término do litígio com ganhos recíprocos.

A mediação reconhece as partes envolvidas no procedimento como humanos e assim devem ser tratados de forma adequada, de maneira a se sentirem como verdadeiros sujeitos com direitos e obrigações. Assim é possível dizer que a compreensão humana compartilha, neste momento, nas palavras de Morin (2010, p. 51), o intercâmbio de sofrimentos e alegrias. Permite-se reconhecer no outro os mecanismos egocêntricos de auto justificação existentes em todos os humanos. Nas considerações expostas pelo mediador se pode identificar retroações positivas aptas a enfrentar sentimentos excludentes ou outros comuns no procedimento envolvido.

O procedimento de demarcação urbanística, que abarca, em geral, partes de imóveis privados ou públicos, pode não ser o mais simples de ser eleito pelo poder público municipal. Trata-se de uma das formas de regularização fundiária. Todas as matrículas envolvidas no núcleo urbano informal, como sublinhou a norma, devem ser averbadas e os respectivos titulares dos imóveis constantes nos registros respectivos, deveriam anuir.

Os atos relacionados à REURB estão a cargo do ente público municipal. Porém, caso este venha a eleger outra forma, como grande parte dos municípios tem optado, poderá delegar o procedimento diretamente ao registro de imóveis daquela localidade, sobretudo por possuir maior expertise sobre a regularização e acompanhar atos normativos expedidos pela Corregedoria local, em prol do atendimento da função social e titulação de hipossuficientes. É certo que a municipalidade estará a cargo de todas as despesas que possam incidir no processo.

3. FÓRMULAS PROPOSTAS PELA LEI 13.465, DE 2017

O crescimento desordenado das cidades acompanha o demográfico. A inexistência de políticas públicas adequadas em decorrência do total descaso de autoridades públicas, que pouco ou nada contribuem com políticas urbanas proativas na solução desse aumento exponencial de necessidades da população, resultam no lastimável fenômeno da falta de moradia. Essa reiterada omissão revela-se com cada vez mais frequência expondo conflitos

fundiários urbanos recorrentes. Segundo Pioli e Rossin (2005) esses foram os motivos geradores de degradação socioambiental da população, sobretudo nas periferias e locais onde pessoas de baixa renda pudessem ser encontradas nos centros urbanos. Outros fatores podem a estes se assomar, tal como a falta de inexistência de serviços essenciais ou mesmo equipamentos urbanos suficientes de maneira a viabilizar um nível de vida razoável.

A promulgação da Lei nº 13.465, de 2017, fruto da MP 759, de 2016, propiciou soluções novas, remarca-se que nem sempre são muito adequadas à situação em prol da regularização; porém, não há dúvidas de que é norma que em muito simplifica os processos da espécie. Ao contrário do que previa a Lei nº 11.977, de 2009, traz mais agilidade aos processos da espécie. Na Reurb prevê também, ao lado da demarcação urbanística, a adoção de meios extrajudiciais para a resolução de conflitos fundiários em casos caso não haja solução pacífica diante da necessidade de moradia digna, inclusive com a possibilidade, conforme seu art. 34, de criação, pelos municípios, de “câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos”. Isto por meio de ajustes firmados com o Tribunal de Justiça local, que detém competência para a solução de conflitos relacionados à Reurb (Regularização Fundiária Urbana), mediante acordo entre partes (Brasil, 2020).

Como reportado na introdução deste artigo, a previsão de mediação como mecanismo de solução de conflitos envolvendo pessoas de baixa renda nas hipóteses de demarcação urbanística revelam-se como solução ideal para concluir situações cuja resposta mais rápida é necessária. O art 21 da Lei nº 13.465, de 2017, dispõe que “na hipótese de apresentação de impugnação, poderá ser adotado procedimento extrajudicial de composição de conflitos”.

Para Vicente de Abreu Amadei *et al.* (2017), os possíveis titulares de domínio ou confrontantes não identificados ou ainda impossíveis de se localizar que venham a recusar o recebimento da notificação por via postal, devem ser notificados por meio de edital. Desta forma poderão apresentar impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias. Os autores, em face do preceito do art. 20, § 1º, da Lei nº 13.465/17, entendem que “[...] a própria ocultação dos titulares de domínio ou confrontantes não identificados no recebimento da notificação seria o bastante para o uso do edital, [...] que prestigiará a cientificação ficta e a continuidade do procedimento.

No procedimento demarcatório há a nítida indicação legal de que o poder público deve tomar medidas e procedimentos que sejam capazes de afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada, inclusive facultando-se a autoridade proponente promover a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar ainda qualquer outra efetiva nesse sentido.

É possível que, com base na própria referência constante no artigo, haja impugnação acerca de direitos reais e possessórios relacionados ao imóvel. Neste caso, deve-se comunicar ao juízo que trata da demanda judicial do procedimento de demarcação urbanística existente na *res*. Esta oposição pode ser superada pela própria municipalidade ou, caso haja delegação, pelo registro imobiliário. Nesta hipótese, o auto de demarcação urbanística deve ser lançado nas matrículas por ele alcançadas, devendo informar cada uma delas, caso existam; na hipótese de inexistência, devem ser criadas pelo registrador. Na averbação constará a área total e o perímetro tomado pela ocupação do núcleo informal e áreas cuja identificação do possuidor ou proprietário não tenha sido possível obter, por imprecisões nos registros anteriores. Áreas pertencentes a outras circunscrições devem ser lançadas nas matrículas respectivas. O registrador imobiliário que estiver a cargo da regularização deve cuidar para que isso seja observado. A demarcação não se exige, para sua averbação, a retificação da área não abrangida pelo auto de demarcação respectivo. A apuração de remanescente estará sob a responsabilidade única dos proprietários envolvidos, que devem providenciar a retificação da área transformada pelo auto.

Para Alves e Gofas (2018) a mediação comunitária pode também ser estabelecida como alternativa fundamental diante da ineficácia estatal na regularização fundiária. Por outro lado, também resgatam a autonomia social na resolução de conflitos, pois estes são vistos como um fator inerente e própria da vida em sociedade. Eles não devem ser vistos como sendo uma verdadeira disputa em que haja vencidos e vencedores, mas sim a obtenção de um resultado natural, oriundo de solução amistosa. Os autores sublinham que esta forma foi implementada pelo Distrito Federal, como meio de resgate da autonomia social em contraponto à judicialização dos conflitos.

O conflito fundiário tal como o que pode ser oriundo deste processo demarcatório envolverá várias situações concretas com diversos atores. A oposição deve gerar um conflito fundiário urbano com a possibilidade da aplicação de meios alternativos de solução de controvérsias: em princípio a mediação e, caso esta não seja possível, faculta-se o emprego da arbitragem, tal como estabelecido pelo §4º da Lei nº 13.465, de 2017. O mais importante a ser observado por esta forma de litígio é que, de alguma forma, há negligência do Judiciário nos casos da espécie é o afirmado por Saule Jr. e Di Sarno (2013, p. 11) uma vez que as decisões deste Poder restringem-se a “[...] definir a parte vencedora da lide com base na legislação civil e processual civil, sem que seja efetivamente solucionado o conflito que gerou o litígio”. Aqui não se terá a solução para o motivo que gerou a ocupação indevida.

Existem algumas experiências práticas que envolvem a adesão à prática da mediação em conflitos fundiários que, apesar de não se conectar à demarcação urbanística, oferecem a dimensão existente nos Tribunais de São Paulo e Rio Grande do Sul em prol do hipossuficiente na conquista de seu direito à moradia.

Esta foi uma das conquistas da chamada “Jornada Despejo Zero”. Para Trombini e Mafra (2017) diversos representantes de movimentos populares denunciaram o grande número de despejos, que não parava de crescer na capital e sua injustiça diante da total ausência de políticas públicas em prol dos menos favorecidos. Em 2015, inicialmente, surgiu a criação de uma vara específica em conflitos urbanos e, no mesmo ano, cogitou-se de um projeto de mediação com indicação de processos de reintegração de posse para serem levados à mediação.

Seguem os autores afirmando que em São Paulo criou-se um grupo, o Gaorp (Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse), vinculado ao Tribunal de Justiça de São Paulo, existente desde 2014, cujo principal intuito foi estabelecer um espaço próprio à regularização sem que se ocorra novamente o desastroso fato retratado na Favela Pinheirinho, já esclarecido em nota de rodapé. Este trouxe partes e advogados para se reunirem “com o intuito de buscar a conciliação entre as partes e, não sendo possível, construir procedimentos eficazes para que o cumprimento da ordem judicial ocorra de modo menos gravoso para todos os envolvidos na diligência”. Observe-se que o desejado seria construir sistema próprio de forma a atender “o arcabouço normativo vigente, reflexo do advento de uma cultura institucional de maior diálogo e mediação”.

Como experiência própria para o tema aqui debatido Trombini e Mafra trazem o que ocorreu em Minas Gerais (2017):

No curso da mediação, a Prefeitura de Contagem e as Centrais de Abastecimento de Minas Gerais moveram reintegração de posse para reaver o terreno. A ordem foi concedida pela juíza da 4ª Vara Cível de Contagem e estava prevista para acontecer em 22 de junho, o que deixaria 430 famílias sem alternativa de moradia. Entretanto, um dia antes (21/06) as lideranças da ocupação firmaram um acordo extrajudicial com o governo do estado e a Prefeitura de Contagem, visando a solução pacífica do conflito. O acordo aconteceu por intermédio da Mesa de Diálogo.

Os conflitos fundiários retratam verdadeiro problema social, em que simples normas civis ou processuais não poderiam ser aplicadas diretamente,

sem um respaldo humanitário social. O atual Código Civil e seus princípios ou ainda diplomas periféricos importantes como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001), a Lei Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977, de 2009), a própria Lei de Regularização Fundiária (Lei nº 13.465, de 2017) entre outras tantas, deixaram que seus artigos permeassem a experiência brasileira e assim viabilizassem maior acessibilidade as classes de baixa renda diante de problemas com moradia e sua titulação. As boas práticas impostas aos mediadores ou árbitros por meio da Lei 13.140, de 2015, já asseguram condições especiais aos hipossuficientes nas tentativas de composição extrajudicial. O papel do Poder Judiciário na dinâmica dos conflitos fundiários urbanos também é fundamental e significativo. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu, no ano de 2009, o Fórum Nacional para Monitoramento e Resolução dos Conflitos Fundiários Rurais e Urbanos. Nos termos da Portaria 491, de 2009, o Fórum possui “como missão precípua o monitoramento e a resolução dos conflitos fundiários rurais e urbanos, com a atribuição de elaborar estudos e propor medidas concretas e normativas para o aperfeiçoamento de procedimentos”. (CNJ, 2009)

A regularização fundiária não é um procedimento simples de ser desenvolvido sociedade atual, sobretudo porque se contrapõe ao direito de propriedade preexistente. Nas palavras de Genaro (2018) a propriedade conta com proteção constitucional e legal, sobretudo em face de sua natureza de direito fundamental. A regularização transfere esse direito a um ocupante. Estes, mesmo que leniente por deixar um terceiro se estabelecer em sua propriedade sem nenhum título, pode se opor em face dos procedimentos de regularização da regularização fundiária ou mesmo Reurb. Estes processos devem ser cautelosos, como qualquer forma de extinção do direito de propriedade. Isto porque o procedimento teria o condão de reconhecer como legítima a posse, de forma administrativa e, assim, reconheceria os efeitos da usucapião. Considerando a criação de um núcleo urbano informal consolidado, o tempo da ocupação pelo assentamento e a difícil reversão tornam o instituto *sui generis*.

CONCLUSÕES

A proposta da atual Lei nº 13.465, de 2017, é o emprego da mediação nas hipóteses de formas alternativas de solução de controvérsias com o objetivo de resolver conflitos fundiários eventualmente existentes que possam obstaculizar a titulação do ocupante que faria jus ao direito. O Poder Judiciário segue exacerbado de funções e o processo de desjudicialização em curso pelo CNJ indica que se deve disponibilizar mecanismo eficiente para uma

pronta atuação que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada.

O art. 19 da Lei nº 13.465, de 2017, deixa claro que a constatação da existência de núcleo urbano informal pode fazer com que o poder público opte pela demarcação urbanística, procedimento próprio destinado à Regularização Fundiária Urbana – REURB. O auto de demarcação urbanística, ato elaborado pelo Poder Público, a partir do georreferenciamento e inspeção da área com a finalidade de investigar as sobreposições existentes, áreas públicas, privadas e ainda possíveis divisões de área em face do que existe formal e materialmente. É visível o fato de que este processo não é o comumente empregado para o processo de regularização fundiária, haja vista a maior facilidade que os outros oferecem.

Os mediadores atuam nos termos determinados pela Lei nº 13.140, de 2015, de forma que também observam normas a eles impostas por meio da Resolução nº 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça, para que seja mantida a confidencialidade, imparcialidade e oferecido os chamados meios consensuais de solução de controvérsias. A norma garante a acessibilidade ao hipossuficiente nos processos de mediação que, caso não se obtenha acordo nessa etapa, facultase o uso da arbitragem. Deve-se levar em consideração o papel social do mediador. Não se trata de aplicação pura da lei, tal como o Judiciário comumente faz. O intuito destas fórmulas é criar um espaço em que seja considerada a condição das partes e outros aspectos mais peculiares aplicáveis a sua regularização.

A mediação auxilia em processos diversificados, na hipótese de regularização fundiária, a intervenção pode ser, inclusive, por meio de câmaras para a solução de controvérsias, especialmente criadas, sobretudo com o intuito de desafogar o Judiciário e combater eventuais injustiças. No que toca à demarcação urbanística, em um primeiro momento, aponta-se a mediação. Caso não haja êxito, parte-se para a arbitragem. As municipalidades não são muito inclinadas a empregar essa fórmula de regularização em face de seu alto custo. Na verdade, o emprego do registro imobiliário local tem sido regra em grande parte das regularizações fundiária. É certo que na municipalidade não há equipe própria para a realização desses atos. Assim, o registro é a alternativa mais adequada para auxiliar os processos de regularização.

O processo de demarcação urbanística, muito empregado durante a vigência da Lei Minha Casa Minha Vida, não manteve seu emprego reiterado. A Lei 13.465, de 2017, elogiada por grande parte do Judiciário, prevê mecanismos simplificados para a regularização fundiária. As hipótese de conflito, caso se opte pela demarcação urbanística, os conflitos podem ser mitigados a partir de propostas em que partes cheguem a um denominador comum e

assim possa ser liberada a CRF (Certidão de Regularização Fundiária) em prol do ocupante.

REFERÊNCIAS:

ABREU AMADEI, V.; PEDROSO A.G.A. e MONTEIRO FILHO, R.W.B. *Primeiras impressões da Lei nº 13.465, de 2017*. In: Associação dos Registradores de São Paulo (ARISP). Disponível em: http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf. Acesso em: 27 jul. 2020.

ALVES F.D. e GOFAS F. G. O Conflito e a sociedade: o resgate da autonomia de sua resolução por intermédio da mediação comunitária em contraponto à judicialização das relações sociais. In *Revista de Direito da Cidade*, vol. 10, nº 4, 2018.

BARCELLAR, R. P.; BIANCHINI, A.; GOMES, L. F. Saberes do Direitos - *Mediação e arbitragem*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Portaria nº 491, de 2009. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_491_11032009_19102012141043.pdf. Acesso em: 24 jul. 2020

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 21 jan. 2020.

BRASIL. Decreto 7341, de 2010. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7341.htm. Acesso em 29 jan. de 2020.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em 21 jan. 2020;

BRASIL. Lei nº 11.977, de 2009. Lei Minha Casa Minha Vida. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em 21 jul. 2020;

BRASIL. Lei nº 13.089, de 2015. Estatuto da Metrópole. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/L13089.htm. Acesso em 21 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 2015. Mediação entre particulares e administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13140.htm. Acesso em: 28 jul. 2020

BRASIL. Lei de Regularização fundiária urbana e rural. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 15 abr 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. Plano diretor participativo. Disponível em <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planoparticipativo.pdf>. Acesso em 21 jan. 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução n. 34, de 1 de julho de 2005. DOU de 14/07/2005, Seção 1, pag.89. Disponível em <https://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades/> Acesso em 28 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados/Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Portaria nº 2829 de 2020. Disponível em <https://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades/> Acesso em 28 jul. 2020.

CARVALHO PINTO, Victor. *Direito urbanístico* (livro eletrônico). Plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

GALAMACI, Thanielle. *A demarcação urbanística e a legitimação de posse como instrumentos de regularização fundiária de interesse social: apresentação em 2012*. Dissertação de Mestrado em Direito Urbanístico (214 p.), sob a orientação do Prof. Dr. Nelson S. Jr., na PUC-SP, defesa: 2012.

GENARO, J.C.M.L. *Os novos instrumentos de regularização fundiária urbana instituídos pela Lei n. 13.465/2017, como primeiro passo à urbanização de favelas*. Monografia apresentada à Escola Paulista da Magistratura, como exigência parcial para a aprovação no Curso de Pós Graduação Lato Sensu em Direito Notarial e Registral Imobiliário sob a orientação do Desembargador Vicente de Abreu Amadei, 2018.

GIMENEZ, C.P.C.; VETORETTI M. *A abordagem ao conflito na sociedade contemporânea: uma análise do Poder Judiciário versus a mediação*. Acesso à Justiça e Mediação [recurso eletrônico] / organização de Fabiana Marion Spengler e Theobaldo Spengler Neto. Curitiba: Multideia, 2013.

KLINTOWITZ, D.; MOREIRA F.F. e NISIDA, V.C. *Planejamento Alternativo: propostas e reflexões coletivas Parceria de fomento*. Instituto Pólis.

Org KLINTOWITZ, D.; MOREIRA F.F. e NISIDA, V.C. São Paulo : Instituto Pólis, 2019.

MAGALHÃES, Alex. *Direito das favelas*. Rio de Janeiro: Letra Capital Ed., 2017.

MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. 17. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

PIOLI, Maria Sulema M. de Budin; ROSSIN, Antonio Carlos. O meio ambiente e a ocupação irregular do espaço urbano. *Revista Brasileira de Ciências Ambientais*. n. 3, abril de 2005.

RIOS, Arthur. Regularização fundiária urbana: procedimento administrativo de regularização de áreas pela Lei 11.977/2009. Curitiba: Juruá, 2012.

SAULE JR. N e DI-SARNO D. *Soluções Alternativas para Conflitos Fundiários*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário, 2013.

SUMARIVA ,Marino Nazareno Lopes. *O auto de demarcação urbanística para a regularização fundiária urbana* Dissertação apresentada para obtenção do título de mestre em Engenharia Civil da Universidade Federal de Santa Catarina, apresentado em 2013 (132 p.), Orientador: Prof. Dr.-Ing. Jürgen Wilhelm Philips. Florianópolis, defendida em 2013.

TROMBINI, Maria Eugênia e MAFRA, Matheus. *Diálogos sobre justiça e conflitos fundiários urbanos : caminhando da medição para a efetivação dos direitos humanos*. Curitiba:Terra de Direitos,2017 (e-book).

VILLAÇA, F. *Sistematização crítica da obra escrita sobre o espaço urbano*. Tese de livre-docência. São Paulo, FAU-USP, 1999.

WARAT, Luis Alberto. *O ofício do mediador*. Florianópolis: Habitus Editora, 2001.

SÃO PAULO E COVID-19: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RECURSOS HÍDRICOS E O USO DA ÁGUA NO MEIO AMBIENTE PANDÊMICO

CARLA LIGUORI¹
DENISE VITAL E SILVA²
MARIANA PRADO COELHO³

Resumo: A garantia da qualidade e manejo da água à própria segurança da vida humana é tema constante na agenda mundial. No Brasil, o debate ganhou maior ênfase após a crise de 2014, onde estados como São Paulo obrigaram-se a novas políticas públicas de prevenção, distribuição e gerenciamento do recurso. Fruto dos compromissos internacionais de promoção ao meio ambiente, como a Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, os ODS e ODM, o Programa Água para a Vida, o Relatório de Desenvolvimento Mundial da Água e o Programa Hidrológico Internacional, as normas brasileiras buscam com os interessados cumprir a Década Internacional para Ação, Água para o Desenvolvimento Sustentável até 2028. A COVID-19 e a falta de coordenação das políticas públicas parecem ser, entretanto, poderosos obstáculos. Este estudo analisa, por meio do método lógico-dedutivo, as dificuldades da política pública de São Paulo sobre água em plena pandemia.

Palavras-chave: direito ambiental; água; recursos hídricos; COVID-19 (Coronavírus); Brasil

Abstract: The guarantee of quality and of water for the safety of human life is a constant theme on the world agenda. In Brazil, the debate gained

¹ Pós-Doutoranda pelo MICH (ITA). Doutora e Mestre em Direito pela UNISANTOS. Docente da FAAPSP. Sócia-fundadora do LIGUORI & VITAL Sociedade de Advogados. Membro ABDEM e APRODAB. Autora de livros como Ilha de Lixo e Suki e a Ilha do Horizonte. E-mail: carla@liguorivital.com.br

² Pós-Doutoranda pelo MICH (ITA) e pela USP. Doutora e Mestre em Direito pela UPM. Docente da FECAP. Sócia-fundadora do LIGUORI & VITAL Sociedade de Advogados. Autora de Regimes Internacionais e Políticas Públicas Prevenção e Combate das Discriminações no Trabalho no Brasil. E-mail: denise@liguorivital.com.br

³ Graduanda em Direito na Fundação Armando Álvares Penteado. Integrante do Grupo de Estudos em Direito Internacional, Meio Ambiente e Sustentabilidade na mesma instituição, sob a coordenação da Professora Carla Liguori. E-mail: marianacp1997@gmail.com

greater emphasis after the 2014 crisis, where states such as Sao Paulo forced on new public policies for prevention, distribution, containment and management of the resource. As a result of international commitments to promote the environment, such as the International Conference on Water and Environment, the World Summit on Sustainable Development, the SDGs and the MDGs, the Water for Life Program, the World Water Development Report and the Hydrological Program Internationally, Brazilian standards seek, with all concerned, to comply with the International Decade for Action, Water for Sustainable Development until 2028. However, COVID-19 and the lack of coordination of public policies appear to be a powerful obstacle. This study analyzes, through the logical-deductive method, the difficulties, errors and successes of Sao Paulo public policy on water in the middle of a pandemic.

Keywords: environmental law; water; water resources; COVID-19 (CoronaVirus Disease); Brazil

INTRODUÇÃO

A pandemia atingiu a todos os continentes em 2020 e, com ela, as dificuldades na gestão das políticas públicas de proteção ao meio ambiente. Estima a Organização Pan Americana da Saúde (OPAS) que a pandemia de COVID-19 já tenha atingido ao menos 12.768.307 pessoas em todo o mundo sendo considerada uma emergência internacional de saúde pública⁴. O portal oficial Coronavírus Brasil confirmou até a data desta pesquisa 1.884.967 casos da doença e 72.833 óbitos em território nacional, sendo 33.036 só no Sudeste, com maiores índices de incidência em Junho e Julho do presente ano⁵. O governo de São Paulo aponta que só no estado foram registrados atualmente 374.607 casos⁶ e os números são atualizados diariamente.

A relação da pandemia com a política de proteção e distribuição de recursos hídricos e saneamento básico é direta. Isto porque, quase que a totalidade dos países da sociedade internacional fomentam a higienização das mãos com água e sabão e o uso de máscaras no combate à propagação da doença, embora não contém todos os estados com as mesmas condições e potenciais hídricos.

Nos países em desenvolvimento como África do Sul, por exemplo, o acesso à água limpa e a itens de saúde foram identificados como aspectos

⁴ Folha informativa COVID-19. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875>.

⁴ Acesso em: 12.Juç.2020.

⁵ Dados extraídos no site: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 13.Jul.2020.

⁶ Informações em: <<https://www.seade.gov.br/coronavirus/>>. Acesso em: 13.Jul.2020.

preponderantes na curva de crescimento da doença, ao passo que, como salientam Safia S. Jiwani e Daniel A. Antiporta (2020, pp. 01-03):

Analizamos dados de Pesquisas Demográficas e de Saúde (DHS) de 16 países da África Subsaariana, usando a pesquisa mais recente desde 2015. As diferenças na porcentagem de domicílios com local de lavagem das mãos observado com água e sabão foram estimadas por local de residência e quintins de riqueza. As parcelas mostraram grandes disparidades dentro do país, afetando desproporcionalmente as famílias mais pobres e os residentes rurais, que representam a maioria da população na maioria dos países. (...) A pandemia do COVID-19 se espalhou por 185 países com taxas esmagadoras de transmissão viral (...). Na falta de uma vacina segura e eficaz, os países implementaram estratégias para retardar a transmissão de doenças e impedir a sobrecarga de seus sistemas de saúde. No entanto, as desigualdades sociais nessa região desafiam uma resposta equitativa à pandemia.⁷

O Brasil, rico em extensão litorânea e com vasto volume de água potável, conta com aos menos 12 regiões hidrográficas⁸ com diferentes potenciais, de acordo com a localização. Em que pese a capacidade hídrica do país, razões sociais como a distribuição de rendas, densidade demográfica, saneamento básico, além de questões econômicas, como utilização como matéria prima para indústria, mineração, agropecuária, e ambientais, como as mudanças climáticas e poluição afetam o ciclo hidrológico, compulsadas pelas políticas de baixo desenvolvimento local ou ainda de omissão às diretrizes gerais trazidas pela Lei de Águas⁹.

⁷ Tradução simples. No original: "We analyzed data from Demographic and Health Surveys (DHS) of 16 countries in sub-Saharan Africa, using the most recent survey since 2015. Differences in the percentage of households with an observed handwashing place with water and soap were estimated by place of residence and wealth quintiles. Equiplots showed wide within-country disparities, disproportionately affecting the poorest households and rural residents, who represent the majority of the population in most of the countries. (...). The COVID-19 pandemic has spread across 185 countries with overwhelming rates of viral transmission. (...). Lacking a safe and effective vaccine, countries have implemented strategies to slow the transmission of disease and prevent the overburdening of their health systems. However, social inequalities in this region challenge an equitable response to the pandemic." Disponível em: <<https://doi.org/10.1186/s12939-020-01199-z>>. Acesso em: 14.Jul.2020.

⁸ Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Disponível em: <<https://www.ana.gov.br/panorama-das-aguas/divisoes-hidrograficas>>. Acesso em: 14.Jul.2020.

⁹ A Lei n.º 9.433, de 8 de Janeiro de 1997, que tem na água e na gestão do recurso hídrico o fundamento sócionormativo, implementa os objetivos da política nacional e as diretrizes de sua implementação a cada ente federativo, além de criar um sistema de monitoramento e gerenciamento de tais recursos em todo o território nacional, por meio da criação de planos de ação, compartilhamento

Este artigo propõe, assim, com foco no método lógico-dedutivo e diante do levantamento de dados oficiais e estatísticas governamentais, além do estudo de bibliografia especializada, analisar as políticas públicas de proteção e gerenciamento dos recursos hídricos do estado de São Paulo, desde o início da pandemia ocorrida no fim de 2019 até a presente data, a fim de verificar se os objetivos e demais diretrizes ao uso da água e, assim, ao cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável propagados pelas Nações Unidas como pressuposto da agenda mundial são executados em meio à situação de emergência.

1. A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS E OS IMPACTOS DA COVID-19

Ao analisar a relação entre a degradação do meio ambiente e a saúde humana, Camila Rizzini Freitas (2020, pp. 102-103) alude que:

Desde o início dos anos 1990, 31% dos surtos epidêmicos tiveram relação com a perda de *habitats* naturais e a redução da diversidade biológica, geradas por atividades humanas (Jones et al., 2008). No caso do novo coronavírus, esse é do tipo zoonótico, isto é, pode ser transmitido entre animais e seres humanos.

(...). Segundo artigo da revista *Nature*, dentre todas as DIES, as zoonoses oriundas da vida selvagem representam a ameaça mais significativa à saúde global (Wolfe et al., 2005; Jones et al., 2008). As alterações nos *habitats* podem incluir o desmatamento, a construção de novas estradas, a expansão da fronteira agrícola, a construção de barragens, a degradação da zona costeira, a mineração, a concentração ou a expansão de áreas urbanas, entre outros fatores.

O resultado destas alterações é a fragmentação florestal, a introdução de patógenos, poluição, pobreza e migração humana (Patz et al., 2004), que podem ser considerados *drivers* para o surgimento de novas DIES. Portanto, caso a trajetória de degradação ambiental e a consequente redução dos *habitats* naturais permaneça em seu curso, a frequência em que

de responsabilidades e melhorias regionais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm>. Acesso em: 03.Jul.2020.

surtos epidêmicos ocorrerá a aumentar, e cenários de *lockdown* e/ou distanciamento social poderão, cada vez mais, compor o cotidiano da vida humana.

O acesso e a distribuição de água potável, além da canalização e respectivo tratamento do esgoto e o combate à degradação ambiental como poluição causada pelo descarte de resíduos, desmatamento e alterações climáticas são fatores apontados não apenas como luta de direitos mínimos à população mundial como também à supressão da onda e capacidade de contágio da COVID-19. Em recente posicionamento do Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas (2020), afirmou a organização que:

Como lavar as mãos com sabão e água limpa é vital na luta contra o COVID-19, os governos do mundo todo devem fornecer acesso contínuo a água suficiente para suas populações que vivem nas condições mais vulneráveis, disseram especialistas da ONU. “A luta global contra a pandemia tem poucas chances de sucesso se a higiene pessoal, a principal medida para impedir o contágio, não estiver disponível para os 2,2 bilhões de pessoas que não têm acesso a serviços de água potável”, disseram os especialistas. “Apelamos aos governos para proibir imediatamente cortes de água para aqueles que não podem pagar contas de água. Também é essencial que eles forneçam água sem custo durante a crise às pessoas em situação de pobreza e às pessoas afetadas pelas dificuldades econômicas que se aproximam. Os prestadores de serviços públicos e privados devem ser obrigados a cumprir essas medidas fundamentais”.¹⁰

O problema da falta de saneamento básico às camadas mais necessitadas da população brasileira é uma demanda antiga e de difícil transposição.

¹⁰ Tradução simples. No original: “As washing hands with soap and clean water is vital in the fight against COVID-19, governments worldwide must provide continuous access to sufficient water to their populations living in the most vulnerable conditions, UN experts said. “The global struggle against the pandemic has little chance to succeed if personal hygiene, the main measure to prevent contagion, is unavailable to the 2.2 billion persons who have no access to safe water services,” the experts said. “We call on governments to immediately prohibit water cuts to those who cannot pay water bills. It is also essential that they provide water free of cost for the duration of the crisis to people in poverty and those affected by the upcoming economic hardship. Public and private service providers must be enforced to comply with these fundamental measures.” Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25738&LangID=E>>. Genebra, 2020. Acesso em: 14.Jul.2020.

No mesmo sentido da essencialidade do recurso hídrico e demais serviços de consumo, como energia, combustíveis e gás natural, decidiu a respeitável 12ª Vara Cível Federal de São Paulo junto à Ação Civil Pública n.º 5004662-32.2020.4.03.6100, proposta pelo Instituto de Defesa do Consumidor (IDECON) em face da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Reguladora de Saneamento Básico e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP), Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a qual obrigou às concessionárias de serviços essenciais a manter serviços como à população, bem como ao restabelecimento dos serviços eventualmente interrompidos, independentemente do atraso do usuário na contraprestação dos mesmos, enquanto perdurar o cenário pandêmico¹¹. Não

¹¹ A decisão, de 02/04/2020, ressaltou que: “A pandemia de COVID-19, declarada pela Organização Mundial de Saúde em 11 de março de 2020, é fato público e notório bem como o Estado de Calamidade Pública, com vigência até 31/12/2020, decretado pelo Congresso Nacional, pelo Decreto Legislativo no 6, de 2020. É de amplo conhecimento, ainda, que alguns Estados da federação decretaram medidas de enfrentamento e prevenção ao COVID-19, como é o caso do Estado de São Paulo, por meio do Decreto no 64.879, de 20 de março de 2020. Dentre as referidas medidas, está a denominada “quarentena”, ou isolamento/distanciamento social, cuja repercussão não se limita às relações familiares e sociais, mas atinge a atividade econômica de vários setores do mercado. (...) estamos em período excepcional do ponto de vista socioeconômico, em que a Lei Federal no 13.979/2020 estabeleceu medidas preventivas a serem adotadas pelo Poder Público para o enfrentamento da pandemia do Coronavírus (Covid 19), (...). No último dia 20/03/20, o Governo do Estado de São Paulo editou o Decreto no 64.879, publicado no Diário Oficial de 21/3/2020, decretando estado de calamidade pública em razão da propagação da pandemia do Coronavírus (Covid-19) no Estado. (...) Por seu turno, o Decreto no 64.881/20 decretou a quarentena em todo o Estado de São Paulo, até 07/04/2020, consistente em restrição de atividades de maneira a evitar possível contaminação ou propagação do Coronavírus. O Decreto em questão também estabeleceu que a circulação de pessoas em todo o Estado Membro deverá se limitar às necessidades imediatas de alimentação, cuidados de saúde e exercício de atividades essenciais. Da leitura dos dispositivos acima, constato que eventuais contribuintes se encontram com o livre trânsito comprometido, o que os impede de exercer seus trabalhos e, portanto, auferir renda para custear suas despesas essenciais. (...) Não há dúvidas de que o fornecimento de luz, água, telefone e gás dispensa explanação quanto ao seu caráter essencial, inclusive, a suspensão desses serviços pode agravar a pandemia ou mesmo tornar inviável medidas como o distanciamento social, cabendo aos órgãos competentes assegurar o seu fornecimento em caráter geral, diante da situação pela qual passa o País. (...) inclusive, o Projeto de Lei 703/20 em trâmite na Câmara dos Deputados, vem estabelecer a impossibilidade de suspensão dos serviços essenciais, estabelecendo que a regra vale para os seguintes serviços de água, energia elétrica, gás e telecomunicações, dentre outros, além de autorizar o Executivo conceder incentivos fiscais para estas empresas enquanto durar a crise causada pela pandemia de coronavírus (Covid-19). (...) Posto isso, DEFIRO o pedido de tutela em relação às rés 1) AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL, 2) AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO E ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO - ARSESP e 3) AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS - ANP, determinando que se abstenham de suspender ou interromper o fornecimento de serviços essenciais de telefonia, água e gás, respectivamente, aos consumidores residenciais ao longo do período de emergência de saúde relativa ao COVID-19, e obrigação de fazer no sentido de restabelecer o fornecimento de energia elétrica para os consumidores residenciais que tiverem sofrido corte por inadimplência, sob pena de multa pecuniária a ser fixada por este juízo pelo descumprimento da ordem.”. Decisão disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/juiza-federal-proibe-cortes-servicos.pdf>>. Acesso em: 14.Jul.2020. Em complemento, Juliana Lira Jubilur (2020) ainda destaca que de acordo com relatório da mesma ONU “os grupos mais afetados pela crise do novo coronavírus na América Latina são mulheres, indígenas e a população afrodescendente, além dos trabalhadores informais e migrantes (CEPAL, 2020). A análise, realizada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), afirmou que a desigualdade no acesso à água, saneamento, saúde e moradia para esses grupos pode gerar

obstante tenha tal decisão se fundamentado na continuidade dos serviços de natureza essenciais em tempo de excepcionalidade, rechaçando assim a possibilidade de utilização das sanções pelas concessionárias e prestadoras de serviços em geral, o Tribunal Federal da 3ª Região cassou a referida ordem liminar em decisão posterior, com base na segurança jurídica, nos ditames da ordem pública, e especialmente à manutenção econômica dos próprios serviços prestados.¹²

A iniciativa global das Nações Unidas para empreendedorismo sustentável, conhecida como Pacto Global (2020), informa que falta água potável para ao menos 3 bilhões de pessoas e que a demanda aumentará em 40% até 2030. E ainda fomenta que:

A crise do COVID-19 destacou a importância vital de água potável, saneamento e higiene como medidas preventivas críticas contra a pandemia. A boa higiene - incluindo a lavagem das mãos com água limpa - é a primeira linha de defesa contra o COVID-19 e outras doenças virais. A crise também destacou a necessidade de médio e longo prazo de construir sistemas de água resilientes e modelos de mudança de comportamento incorporados relacionados à boa higiene, que são críticos para combater esta pandemia e quaisquer crises futuras. (...). 33% das empresas que responderam à pesquisa anual do Pacto Global da ONU realizam exercícios de impressão de pegadas hídricas. 32% das empresas que responderam à pesquisa anual do Pacto Global da ONU relatam ações para avançar e apoiar a consecução do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6: garantir o acesso à água e ao saneamento para todos. Menos de um quarto dos participantes do Pacto Global da ONU integrou a gestão da água em suas estratégias e operações e metade não estabeleceu metas de redução de água.¹³

uma maior taxa de infecção e morte (CSEM, 2020)” (JUBILUT, Liliانا Lyra et al. Direito humanos e COVID-19 - impactos em direitos e para grupos vulneráveis. Santos: Grupo de Pesquisa “Direito Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos, 2020. p. 13).

¹² Decisão de abril de 2020, prolatada na Suspensão de Execução de Liminar/Tutela Antecipada n.º 5008552-43.2020.4.03.0000, disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/institucional/mais-noticias/2562-decisao-do-trf3-suspende-liminar-que-proibia-cortes-e-anatel-emite-comunicado-as-prestadoras-de-telefonica-fixa-e-movel>>. Acesso em: 14.Jul.2020.

¹³ Tradução simples. No original: “The COVID-19 crisis has highlighted the vital importance of safe water, sanitation and hygiene as critical preventative measures against the pandemic. Good hygiene – including hand-washing with clean water – is the first line of defense against COVID-19 and other viral diseases. The crisis has also highlighted the medium and long-term need to build resilient water systems and embedded behaviour change models related to good hygiene that are critical to combat this pandemic and any future crises. (...). 33

No que se refere a políticas públicas que amparem ou regulem o uso dos recursos hídricos no combate à pandemia ou mesmo aos seus efeitos, o governo federal e a Agência de Águas (ANA)¹⁴ renovaram outorgas de águas de domínio da União até o fim de 2020.¹⁵ Entretanto, não se vislumbra nenhuma ação diretamente ligada à gestão da água ou especificamente quanto a efetividade ou proteção especiais dos recursos hídricos. Quanto ao estado de São Paulo, a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo anunciou a manutenção dos serviços de água e esgoto a inadimplentes e consequente impedimento de cortes até ao menos agosto próximo, além de postergar um novo reajuste previsto, entretanto, para julho ainda deste ano.¹⁶

Informações do Diagnóstico de Serviços de Água e Esgotos (2019) da Secretaria Nacional de Saneamento apontam que São Paulo teve um consumo médio per capita de água em 169,3l/dia por habitante em 2018¹⁷. Note-se ademais no quadro abaixo o atendimento com rede de água e tratamento de esgoto na mesma região:

per cent of companies that responded to the UN Global Compact annual survey conduct water foot-printing exercises. 32 per cent of companies that responded to the UN Global Compact annual survey report taking action to advance and support the achievement of Sustainable Development Goal 6: ensure access to water and sanitation for all. (...). 3 billion people do not have access to a handwashing facility with soap and water at home". Disponível em: <<https://unglobalcompact.org/take-action/20th-anniversary-campaign/uniting-business-to-tackle-covid-19/waterstewardship>>. Acesso em: 10.Jul.2020.

¹⁴ A Agência Nacional de Águas é a entidade criada pela Lei de Águas, cuja função é regular os objetivos e diretrizes da norma de uso e gestão de recursos hídricos, monitorar o aproveitamento das capacidades hidrológicas no Brasil, planejar estratégias e coordenar a participação e iniciativas dos setores e interessados. Sobre a ANA leia: <<https://www.ana.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>>. Acesso em: 13.Jul.2020.

¹⁵ Para maiores informações: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/medidas-adotadas-pelo-governo-federal-no-combate-ao-coronavirus-27-de-abril>> . Acesso em: 12.Jul.2020.

¹⁶ Para informações: <http://www.arsesp.sp.gov.br/SitePages/noticia-resumo.aspx?Identificacao=SABESP_PRORROGACAO15>. Acesso em: 14.Jul.2020.

¹⁷ Disponível em: <http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2018/Diagnostico_AE2018.pdf>. p. 74. Acesso em: 14.Jul.2020.

Quadro 6.1 - Níveis de atendimento com água e esgotos dos municípios com prestadores de serviços participantes do SNIS em 2018, segundo macrorregião geográfica e Brasil

Macrorregião	Índice de atendimento com rede (%)				Índice de tratamento dos esgotos (%)	
	Água		Coleta de esgotos		Esgotos gerados	Esgotos coletados
	Total	Urbano	Total	Urbano	Total	Total
	(IN055)	(IN023)	(IN056)	(IN024)	(IN046)	(IN016)
Norte	57,1	69,6	10,5	13,3	21,7	83,4
Nordeste	74,2	88,7	28,0	36,3	36,2	83,6
Sudeste	91,0	95,9	79,2	83,7	50,1	67,5
Sul	90,2	98,6	45,2	51,9	45,4	95,0
Centro-Oeste	89,0	96,0	52,9	58,2	53,9	93,8
Brasil	83,6	92,8	53,2	60,9	46,3	74,5

Fonte: SNIS, 2020

Nota: a) Para o cálculo do índice de tratamento dos esgotos gerados (IN046) estima-se o volume de esgoto gerado como sendo igual ao volume de água consumido (AG010), excluindo-se o volume de água tratada exportado (AG019).¹⁸

2. MEIO AMBIENTE HÍDRICO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

A pandemia tem exigido dos governos locais ações direcionadas à mitigação da doença e do potencial de contágio, ações de saneamento, abastecimento e integração.

Dentre as medidas de segurança pública adotadas, como a utilização de máscaras em locais comuns, a higienização das mãos com água e sabão ou álcool em gel, a proibição de uso dos espaços públicos como parques, praças, passeios e praias, a suspensão de atividades comerciais e uso de transportes

¹⁸ Dado público encontrado no 24º Diagnóstico de Serviços de Água e Esgotos 2019 da SNIS. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2018/Diagnostico_AE2018.pdf>. p. 57. Acesso em: 14.Jul.2020.

públicos, o aumento da fiscalização e a aplicação de multas, o isolamento social com a imposição de diferentes períodos de quarentena à população foi empregado em todo o estado de São Paulo.

Nessa vertente, apesar de ser um método eficaz de combate ao contágio da COVID-19, ficar em casa também apresenta, por outro lado, um impacto negativo ao meio ambiente hídrico, seja no aumento do consumo do volume de água por habitante, seja ainda no excesso de resíduos produzido nos lares brasileiros. Problemas já conhecidos e comumente enfrentados pelos planos nacionais de gestão de recursos, os números ainda assuntam. O último relatório fornecido pela Agência Senado revela que até 2018 cerca de 39,4 milhões de brasileiros não possuíam água encanada, enquanto ao menos 52,1 milhões não dispunham de coleta de “lixo”.¹⁹

Em pesquisa recente sobre a relação da falta ou mesmo baixa qualidade da água com o contágio ou agravamento da mortandade por COVID-19, o Observatório de Governança das Águas²⁰ revelou que até maio de 2020 regiões com vulnerabilidade de políticas públicas relativas a abastecimento e inundações estão mais aptas ao desenvolvimento da doença.

Quadro 1. Dados dos distritos analisados e número de óbitos por COVID-19 até 27 de maio de 2020.

Distrito (Zona)	População ³	Cortes no abastecimento de água	Inundações	Nível de Vulnerabilidade ⁴	Existência de Favelas ⁵	Número de óbitos por COVID-19; confirmados + suspeitos; segundo distrito de residência até 27/05/20 ⁶
Capão Redondo (Sul)	268.729	sim	Sim	<i>Alta e Muito Alta</i>	Sim	163
Campo Limpo (Sul)	211.361	sim	Sim	<i>Alta e Muito Alta</i>	Sim	86
Jardim São Luiz (Sul)	267.871	sim	Sim	<i>Alta e Muito Alta</i>	Sim	157
Vila Andrade (Sul)	127.015	sim	Sim	<i>Alta e Muito Alta</i>	Sim	63
Rio Pequeno (Oeste)	118459	sim	Sim	<i>Alta e Muito Alta</i>	Sim	67

Fonte: OGA, 2020

¹⁹ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/24/senado-aprova-novo-marco-legal-do-saneamento-basico>>. Acesso em: 22.Jul.2020.

²⁰ Deficiências no saneamento e a COVID-19. Disponível em: <<https://observatoriodasaguas.org/deficiencias-no-saneamento-e-a-covid-19-estudo-de-caso-sobre-falta-de-agua-vulnerabilidade-social-e-obitos-no-municipio-de-sao-paulo/>>. Acesso em: 25.Jul.2020.

Para Biancca Scarpelino de Castro (2020, pp. 126-127) a coordenação de políticas públicas é fator essencial no enfrentamento da pandemia e dos custos sociais, políticos e econômicos da doença. Para a autora, é preciso uma dimensão comum entre sociedade, poderes, unidades da federação, órgãos horizontais, Estados, interessados ou grupos econômicos e gestores para um melhor resultado, e complementa que:

Deve-se frisar igualmente a falta de coordenação das diferentes instâncias governamentais com o setor produtivo e a sociedade civil. Ao tratar dessas relações parece existir uma oposição entre a economia e saúde, que supõe o falso dilema entre preservar vidas ou proteger a economia. Essa falsa oposição, muitas vezes referida por diferentes agentes governamentais, expõe a falta de cooperação e solidariedade durante a crise, fomentando comportamentos conflituosos entre o setor produtivo, o setor público e a sociedade civil. É evidente que não é possível ter uma economia pujante com uma sociedade doente, e a experiência internacional mostra que países que realizaram o isolamento social tiveram um alto impacto negativo na economia no curto prazo, mas em longo prazo a recuperação da economia foi mais robusta, (...).

São Paulo conta com a Política de Segurança Hídrica, de 2019, que visa avaliar a pressão das redes de água em tempos de isolamento social, ampliar as reservas, além de fornecer reservatórios de urgência às zonas necessitadas e a distribuição de caminhões pipas como meios provisórios acesso e qualidade da água. Recentemente foi lançado o projeto de lei 180/2020 para a implementação emergencial de um Fundo Municipal de Saneamento no combate à pandemia.

CONCLUSÕES

A escassez e a qualidade da água são objetos da agenda mundial desde a década de 90, oportunidade em que a Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente trouxe à tona a preocupação de todos os atores da sociedade global com o desenvolvimento de ferramentas e instrumentos de governança mundial à garantia do recurso natural por todo planeta, o que foi reafirmado com a nova Agenda 2030 ao alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Bem de uso necessário à qualidade da vida em todas as suas formas, como preceito fundamental disposto no artigo 225 da Constituição Federal, o acesso e a gestão da água em território nacional são regulados pela Política Nacional de Recursos Hídricos ou a Lei das Águas²¹, com vista ao cumprimento dos compromissos de sustentabilidade e manutenção do mínimo existencial às presentes e futuras gerações.

Dentre as normas impostas pelo regime das águas em território brasileiro estão a obrigação de todos os interessados em compartilhar ações e responsabilidades aos resultados propostos, além de impulsionar diretrizes e monitoramento das alterações hidrológicas de cada região, observando-se assim as capacidades hídricas de acordo com as características da localidade²². No que se refere especificamente a São Paulo, e após a crise hídrica vivida em 2014, quando milhares de pessoas restaram impedidas do acesso à água, viu-se um movimento de articulação dos setores da sociedade e da unidade da federação à criação de políticas públicas que viabilizassem a mitigação dos impactos da falta de água, de saneamento e até mesmo da redução dos números ainda assustadores da vulnerabilidade regional, eis que, como salientado pelas Nações Unidas²³ a demanda pelo recurso aumentará gradativamente nos próximos anos.

A pandemia desencadeada em 2019 pela COVID-19 revelou que a proteção e correta utilização dos recursos hídricos está diretamente ligada com o avanço e até a mortandade da doença, sendo a higienização das mãos com água e sabão um dos principais fatores de combate ao contágio. Por outro lado, dados oficiais levantados nessa pesquisa também apontaram que o isolamento social fez o consumo de água crescer e, por sua vez, houve excesso de resíduos sólidos e geração de esgoto, o quais, sem o devido tratamento por meio de políticas públicas ainda tímidas e que não atingem a toda a popu-

²¹ Lei n. 9.433, de 08 de Janeiro de 1997. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm>. Acesso em: 26.Jul.2020.

²² A cooperação é fundamental. E, neste sentido, como afirma Granziera (2011): “Cooperar é agir conjuntamente. É somar esforços. A cooperação surge como uma palavra-chave quando há um inimigo a combater, seja a pobreza, seja a poluição, a seca, ou ainda a reconstrução de um Estado ou região em período de pós-guerra. Na luta contra a poluição e a degradação do meio ambiente, e considerando que, por sua natureza, os recursos naturais não se submetem necessariamente às fronteiras políticas, cabe aos Estados que os compartilham atuar de forma coordenada, mesmo no que se refere às ações internas, para evitar a ocorrência de danos, assim como para racionalizar as medidas de proteção que se fizerem necessárias” (GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito ambiental. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 64).

²³ O Relatório Faça cada gota contar: uma agenda de ação pela água, publicado 2018, propõe uma alteração crucial na forma como a sociedade internacional se relaciona com os recursos hídricos, sob pena de não se atingir o Objetivo 6 de Desenvolvimento Sustentável. Para maiores informações veja <<http://nacoesunidas.org/relatorio-de-painel-internacional-pede-mudanca-fundamental-na-gestao-da-agua/amp/>>. Acesso em: 26.Jul.2020.

lação se tornam ainda mais gravosos e distantes ao cumprimento das metas internacionais e nacionais.²⁴

Mesmo com a recente alteração do marco de saneamento básico nacional²⁵ e com o Fundo Emergencial de Saneamento do município de São Paulo, aguarda-se pela efetivação de planos coligados entre o setor privado e o governo local à preservação da saúde e implementação de sistemas inteligentes de distribuição, manejo e gerenciamento comum da água, higienização e saneamento básico, permitindo-se maior segurança inclusive ao retorno das atividades econômicas e ao bem-estar da população, garantindo-se ademais o uso do bem fundamental de acordo com as especificidades e capacidades hídricas da região.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). Disponível em: <<https://www.ana.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Divisões hidrográficas do Brasil**. Disponível em: <<https://www.ana.gov.br/panorama-das-aguas/divisoes-hidrograficas>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO (ARSESP). **Governo do estado, SIMA e ARSESP prorrogam suspensão do corte de água até 15 de agosto**. Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/SitePages/noticia-resumo.aspx?Identificacao=SABESP_PRORROGACAO15>. Acesso em: 14 jul. 2020.

ALTO COMISSARIADO DE DIREITOS HUMANOS (ONU). **COVID-19 will not be stopped without providing safe water to people living in vulnerability – UN experts**. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25738&LangID=E>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

²⁴ Nessa linha, vale lembrar a tese da prevenção a ser utilizada como um objetivo fundamental do Direito Ambiental. Distinguindo-se da precaução – e entendida esta, nas palavras de Figueiredo (2013) como “aplicável nas hipóteses de incerteza científica acerca dos riscos ambientais concretos advindos da adoção de determinada tecnologia ou da introdução de determinado produto no mercado” –, a prevenção buscar restringir e minimizar ao máximo as possibilidades de danos ambientais. (FIGUEIREDO, José Purvin de. **Curso de direito ambiental**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 139).

²⁵ Projeto de Lei n.º 4.162, de 2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140534>>. Acesso em: 26.Jul.2020.

CASTRO, Biancca Scarpeline de. **A coordenação de políticas públicas durante a pandemia no Brasil. E daí?** In: COVID-19, meio ambiente e políticas públicas. Org.: Carlos Eduardo Frickmann Young, João Felipe Cury Marinho Mathias. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2020.

FREITAS, Camila Rizzini. **O barato que sai caro: contra-política ambiental e saúde humana.** In: COVID-19, meio ambiente e políticas públicas. Org.: Carlos Eduardo Frickmann Young, João Felipe Cury Marinho Mathias. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2020.

FUNDO MUNICIPAL DE SANEAMENTO CONTRA COVID-19. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/estado-e-prefeitura-de-sp-investir-300-milhoes-combate-coronavirus/>>. Acesso em: 28 jun. 2020.

JIWANI, S.S.; ANTIPOORTA, D.A. **Inequalities in access to water and soap matter for the COVID-19 response in sub-Saharan Africa.** *Int J Equity Health* 19, 82 (2020). Disponível em: <<https://doi.org/10.1186/s12939-020-01199-z>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

JUSTIÇA FEDERAL da 3ª REGIÃO. **Ação civil pública n.º 5004662-32.2020.4.03.6100**, 12ª Vara Cível Federal de São Paulo. 02/04/2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/juiza-federal-proibe-cortes-servicos.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

LEI DE ÁGUAS. Lei n.º 9.984, de 08 de Janeiro de 1997. **Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm>. Acesso em: 03.Jul.2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: 24º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2018.** Brasília: SNS/MDR, 2019. 180 p.: il.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: 3º Diagnóstico de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas – 2018.** Brasília: SNS/MDR, 2019. 195 p.: il.

OBSERVATÓRIO DE GOVERNANÇA DAS ÁGUAS (OGA). **Deficiências no saneamento e a Covid-19: estudo de caso sobre a falta de água, vulnerabilidade social e óbitos, no município de São Paulo.** Disponível em: <<https://observatoriodasaguas.org/deficiencias-no>>

saneamento-e-a-covid-19-estudo-de-caso-sobre-falta-de-agua-vulnerabilidade-social-e-obitos-no-municipio-de-sao-paulo/>. Acesso em: 25 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Relatório Faça cada gota contar: uma agenda de ação pela água**. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/relatorio-de-painel-internacional-pede-mudanca-fundamental-na-gestao-da-agua/>&/>. Acesso em: 26 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Biblioteca virtual em saúde**. Disponível em: <<https://www.who.int/eportuguese/onlinelibraries/pt/>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO PAN AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **Folha informativa COVID-19**. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875>. Acesso em: 12 jul. 2020.

POLÍTICA MUNICIPAL DE SEGURANÇA HÍDRICA E GESTÃO DAS ÁGUAS. Lei n.º 17.104, de 30 de maio de 2019. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2019/1711/17104/lei-ordinaria-n-17104-2019-institui-a-politica-municipal-de-seguranca-hidrica-e-gestao-das-aguas-no-ambito-do-municipio-de-sao-paulo>>. Acesso em: 01.Jun.2020.

POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS. Lei n.º 9.433, de 08 de Janeiro de 1997. **Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em: 12.Jul.2020.

PORTAL CORONAVÍRUS BRASIL. **Painel coronavírus**. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br>>. Acesso em: 13.Jul.2020.

PORTAL SÃO PAULO CONTRA O CORONAVÍRUS. **Boletim completo**. Disponível em: <<https://www.seade.gov.br/coronavirus/>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Medidas adotadas pelo governo federal no combate ao coronavírus (27 de abril)**. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/medidas-adotadas-pelo-governo-federal-no-combate-ao-coronavirus-27-de-abril>>. Acesso em 12 jul. 2020.

PROJETO DE LEI N.º 4.162, de 2019. **Altera o marco legal de saneamento básico.** Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140534>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO (SNIS). **Diagnóstico de serviços de água e esgotos (2019).** Disponível em: <http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2018/Diagnostico_AE2018.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2020.

SENADO FEDERAL. **Senado aprova novo marco legal do saneamento básico.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/24/senado-aprova-novo-marco-legal-do-saneamento-basico>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DE 3ª REGIÃO. **Suspensão de execução de liminar/tutela antecipada n.º 5008552-43.2020.4.03.0000.** Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/institucional/mais-noticias/2562-decisao-do-trf3-suspende-liminar-que-proibia-cortes-e-anatel-emite-comunicado-as-prestadoras-de-telefonia-fixa-e-movel>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT (PACTO GLOBAL). **Water stewardship.** *COVID-19 impact brief.* Disponível em: <<https://unglobalcompact.org/take-action/20th-anniversary-campaign/uniting-business-to-tackle-covid-19/waterstewardship>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

USO DA INFRAESTRUTURA DE DADOS ESPACIAIS (IDE) NA AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

GIULIANA CUCCIOLITO¹
NICKOLAS ROXO²
JHONNES VAZ³

Resumo: O desenvolvimento sustentável é tema discutido pela Organização das Nações Unidas (ONU) desde 1987 e, desde então, é foco de diversas políticas públicas voltadas ao meio ambiente. Atualmente, os esforços globais para o desenvolvimento sustentável concentram-se nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU. Sendo assim, o presente trabalho tem por objetivo analisar as políticas públicas Programa Cidades Sustentáveis (âmbito federal) e o Programa Município VerdeAzul (âmbito do Estado de São Paulo) em relação aos ODS (nível mundial), bem como verificar a potencialidade da aplicação das Infraestruturas de Dados Espaciais (IDE) como ferramentas para a avaliação e monitoramento de tais políticas. Foi observada interação mais intensa entre o Programa Cidades Sustentáveis e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, ao passo que o Programa Município VerdeAzul apresentou menor grau de compatibilidade. No que se refere à potencialidade das informações geoespaciais, verificou-se que as IDEs implementadas disponibilizam diversos instrumentos para traçar e monitorar ações com intuito de atingir as metas estabelecidas pela Agenda e Programa mencionados.

Palavras-chave: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; Programa Cidades Sustentáveis; Programa Município VerdeAzul; Infraestrutura de Dados Espaciais.

¹ Discente Egresso de Engenharia Ambiental - Universidade Católica de Santos - nroxoxo@unisantos.br

² Discente Egresso de Engenharia Ambiental - Universidade Católica de Santos - giulianacuccioli-
to@unisantos.br

³ Docente do Centro de Ciências Exatas, Arquitetura e Engenharia - Universidade Católica de Santos - jhannes.vaz@unisantos.br

Abstract: Sustainable development has been a topic discussed by the Organization of the United Nations (UN) since 1987 and, since then, it has been the focus of several public policies aimed at the environment. Currently, global efforts for sustainable development are focused on the UN's Development Goals (SDGs). Therefore, the present work aims to analyze the Brazilian public policies Programa Cidades Sustentáveis (federal scope) and Programa Município VerdeAzul (State of São Paulo) concerning the SDG (world scope), along with verifying the potential application of Spatial Data Infrastructures (SDI) as tools for evaluating and monitoring such policies. A more intense interaction was observed between the Programa Cidades Sustentáveis and the Sustainable Development Goals, while the Programa Município VerdeAzul had a lower degree of compatibility. Concerning the potential of geospatial information, it was verified that the implemented SDIs provide several instruments to track and monitor actions to achieve the goals followed by the Agenda and Program.

Keywords: Sustainable Development Goals; Sustainable City Program; GreenBlue City Program; Spatial Data Infrastructure.

INTRODUÇÃO

Políticas públicas são constituídas por um fluxo de decisões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social através da definição de objetivos e estratégias de atuação (SARAVIA, 2006, p.28). Possuem como finalidade a consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder e felicidade das pessoas. Desta maneira, é possível considerar as mesmas como estratégias que apontam para fins desejados por grupos que participam do processo decisório.

Surgem, portanto, em detrimento de um problema público específico que, para Secchi (2013, p.10), está sujeito à “interpretações político-normativas dos atores políticos envolvidos com o tema”, fazendo com que as mesmas sejam operacionalizadas em diversas áreas de intervenção, como saúde; educação; habitação e meio ambiente, sendo esta última alvo de análise do presente trabalho.

Neste sentido, Bursztyn e Bursztyn (2012, p. 182) conceituam política ambiental como “o conjunto de iniciativas governamentais [...] voltadas à proteção, conservação, uso sustentável e recomposição dos recursos ambientais”, atuando no ambiente biofísico e nas interações entre a sociedade e os diferentes ecossistemas. Os autores completam afirmando que, para que os objetivos de uma política ambiental sejam atingidos, esta deve atender a algumas condições básicas: a) factibilidade, promovendo o alcance real aos

seus objetivos no status-quo; b) base legal sólida e pragmática, a fim de assegurar o seu bom funcionamento; c) instituições públicas consolidadas, de maneira a operacionalizar a política ambiental eficientemente; d) integração e a harmonia com as demais políticas públicas, visto que a de cunho ambiental é transversal à estas; e) consonância com diretrizes políticas nacionais e com opções geopolíticas de escala internacional; f) flexibilidade, de modo a exercer uma práxis constante; e g) produção regular de informação, permitindo avaliações e a adequação dos meios de regulação (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 183).

Neste âmbito, ressalta-se que, atualmente, as políticas públicas ambientais buscam o desenvolvimento sustentável, sendo este definido pela Organização das Nações Unidas (ONU) durante a Comissão Brundtland no relatório “Nosso Futuro Comum”, em abril de 1987, como aquele que “[...] encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades.” (ONU, 2020).

Desta forma, ao observar a necessidade da produção regular de informação como uma condição básica para que os objetivos de políticas públicas ambientais sejam atingidos, a presente pesquisa teve como objetivo destacar a potencialidade da Infraestrutura de Dados Espaciais (IDE) como ferramentas para a fabricação e monitoramento de tais informações.

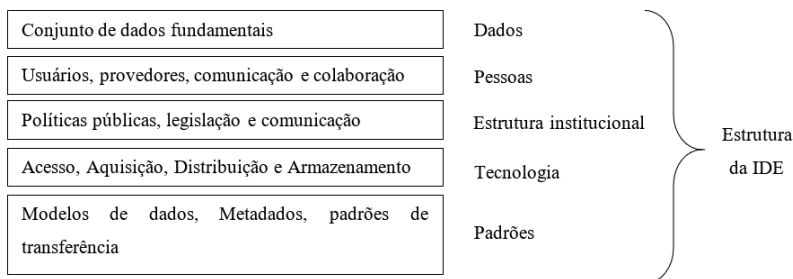
1. INFRAESTRUTURA DE DADOS ESPACIAIS (IDE)

A partir da década de 1980, diversas agências nacionais de pesquisa e mapeamento empenharam-se em proporcionar uma maior acessibilidade às Informações Geográficas (IG). Em 1993, o Conselho Nacional de Pesquisa dos EUA definiu estratégias para a padronização do acesso à tais informações e passou a conceituar a plataforma de distribuição de dados espaciais como Infraestrutura de Dados Espaciais (MAGUIRE, 2005).

Segundo Warnest (2005), diversos modelos de IDE foram publicados e adotados no mundo seguindo uma estrutura organizada em cinco segmentos fundamentais: pessoas; dados; institucional; tecnologia; e normas e padrões (Figura 1).

Dessa forma, o segmento Pessoas corresponde em todas as partes interessadas, como usuários, provedores e administradores, e pode ser compreendido como um conjunto de instituições privadas, governamentais, acadêmicas ou sociais, independentemente do porte. O segmento Institucional consiste nos componentes de administração, coordenação e legislação de uma IDE.

Figura 1 - Estrutura da Infraestrutura de Dados Espaciais.



Fonte: adaptado de Warnest (2005).

O segmento Dados pode ser compreendido em informações geoespaciais que, quando associadas a dados qualitativos e quantitativos sobre um determinado fenômeno, são referenciadas no espaço (PAOLAZZI, 2011, p.14). Já o segmento Tecnologias envolve as redes de acessos e distribuição, ou seja, canais pelos quais os usuários podem obter as informações espaciais. Nesse sentido, este engloba também as questões referentes ao armazenamento, integração e aprimoramento desses dados. As Normas e Padrões consistem em políticas que definem modelos de compartilhamento, integração e distribuição dos dados espaciais de forma a permitir o intercâmbio e usabilidade das informações em todo o mundo (WARNEST, 2005).

Nos anos 90, houve um consenso entre Estado e sociedade a respeito da construção de uma IDE como uma ação fundamental para uma boa governança (DORNELLES, 2013). No Brasil, a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) foi instituída ao final de 2008 através do Decreto N° 6.666 de 27 de novembro de 2008 e é definida como:

[O] conjunto integrado de tecnologias; políticas; mecanismos e procedimentos de coordenação e monitoramento; padrões e acordos, necessário para facilitar e ordenar a geração, o armazenamento, o acesso, o compartilhamento, a disseminação e o uso dos dados geoespaciais de origem federal, estadual, distrital e municipal (BRASIL, 2008).

Além de conceituar a INDE, o Decreto N° 6.666/2008 ainda formulou seus principais objetivos, sendo eles:

I - promover o adequado ordenamento na geração, no armazenamento, no acesso, no compartilhamento, na disseminação e no uso dos dados geoespaciais de

origem federal, estadual, distrital e municipal, em proveito do desenvolvimento do País;

II - promover a utilização, na produção dos dados geoespaciais pelos órgãos públicos das esferas federal, estadual, distrital e municipal, dos padrões e normas homologados pela Comissão Nacional de Cartografia - CONCAR; e

III - evitar a duplicidade de ações e o desperdício de recursos na obtenção de dados geoespaciais pelos órgãos da administração pública, por meio da divulgação dos metadados relativos a esses dados disponíveis nas entidades e nos órgãos públicos das esferas federal, estadual, distrital e municipal.

Dada a importância e aplicabilidade das IDE, viu-se a necessidade de implantar uma IDE nas esferas dos governos estaduais e municipais, com intuito de auxiliar o Poder Público no planejamento de políticas públicas. No Estado de São Paulo, por exemplo, implementou-se IDE-SP pelo Decreto Nº 61.486/2015, que por sua vez também regulamentou o DataGEO Ambiente, plataforma lançada em 2014 com dados espaciais voltados à área ambiental. Tal iniciativa também foi adotada pelo município de São Paulo que, em 2017, lançou o Portal GeoSampa: o Sistema de Informações Geográficas do Município de São Paulo (SIG-SP) através do Decreto Municipal Nº 57.770.

É importante ressaltar que as IDEs mencionadas são alimentadas por informações espaciais cedidas por órgãos e entidades da Administração Pública, institutos, universidades e demais organizações, e disponibilizam a visualização dos dados georreferenciados através do serviço de mapa web, ou seja, um mapa digital que permite a manipulação e sobreposição das informações espaciais.

O contexto do conhecimento e das informações sobre o território e as dinâmicas sociais, políticas, econômicas, ambientais, bem como os fenômenos e infraestrutura que há no espaço é imprescindível para a gestão e governança. Atualmente há um alto processo de digitalização dessas informações. Desta forma a IDE permite o armazenamento, disponibilização, visualização, compartilhamento e manipulação estruturada e padronizada destas informações.

Desta forma, para a boa prática e sucesso de uma política ambiental é preciso ter informações sobre sua implementação, permitindo que esta possa ser monitorada, avaliada, revisada e incrementada quando necessário. Desta

forma, a IDE pode ser uma ferramenta poderosa no auxílio ao acompanhamento e monitoramento das políticas ambientais.

2. POLÍTICAS AMBIENTAIS

Em 2015, líderes mundiais se reuniram em uma Cúpula de Desenvolvimento Sustentável com intuito de revisar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). A partir desta Conferência, originou-se a Agenda 2030, constituída por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (Quadro 1) e pautada em um plano de ação a ser finalizado até 2030, visando finalizar o trabalho dos Objetivos do Milênio e voltado às pessoas, ao planeta e à prosperidade (ONU, 2015).

Quadro 1 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Objetivo 1	Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
Objetivo 2	Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.
Objetivo 3	Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
Objetivo 4	Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.
Objetivo 5	Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
Objetivo 6	Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.
Objetivo 7	Assegurar o acesso à energia confiável, sustentável, moderna e barata para todos.
Objetivo 8	Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.
Objetivo 9	Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.
Objetivo 10	Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.
Objetivo 11	Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
Objetivo 12	Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.
Objetivo 13	Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos
Objetivo 14	Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
Objetivo 15	Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.

Objetivo 16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.
Objetivo 17	Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Fonte: adaptado de ONU, 2015.

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estruturado em 169 metas, foram construídos sobre o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de maneira a alcançar o que estes não conseguiram. Neste sentido, cabe ressaltar que:

“Os Objetivos e metas são resultado de mais de dois anos de consulta pública intensiva e envolvimento junto à sociedade civil e outras partes interessadas em todo o mundo, prestando uma atenção especial às vozes dos mais pobres e mais vulneráveis. [...] Além disso, também são integrados e indivisíveis de modo a equilibrar as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.” (ONU, 2015, p. 1).

Em 2012, foi lançado no Brasil o Programa Cidades Sustentáveis (PCS), pela Rede Nossa São Paulo, visando à incorporação do conceito de cidades sustentáveis nos centros urbanos através de ferramentas, compromissos e benefícios para os municípios signatários. Após a aprovação da Agenda 2030 em 2015, o Programa foi reestruturado em doze eixos de forma que estes conversassem com os ODS (Quadro 2).

No âmbito do Estado de São Paulo, a então Secretaria de Estado do Meio Ambiente lançou, em 2007, o Programa Município VerdeAzul (PMVA). O Programa tem como objetivo estimular e auxiliar as prefeituras paulistas na elaboração e execução de estratégias que favoreçam o desenvolvimento sustentável (SMA, 2008). Atualmente, O PMVA está estruturado em dez Diretivas principais que se distribuem em 75 ações, estabelecidas pela Resolução SMA N° 33 de 28 de março de 2018 junto aos procedimentos operacionais e aos parâmetros de avaliação (Quadro 3). Desta forma, os municípios participantes são incentivados a desenvolver projetos no âmbito das ações e, ao fim de cada ciclo ambiental, comprovam as atividades desenvolvidas por meio de relatórios enviados à SIMA.

Quadro 2 – Objetivo geral dos Eixos do Programa Cidades Sustentáveis.

Ação Local para a Saúde	Proteger e promover a saúde e o bem-estar dos cidadãos.
Bens Naturais Comuns	Assumir plenamente as responsabilidades para proteger, preservar e assegurar o acesso equilibrado aos bens naturais comuns.
Consumo Responsável e Opções de Estilo de Vida	Adotar e proporcionar o uso responsável e eficiente dos recursos e incentivar um padrão de produção e consumo sustentáveis.
Cultura para a Sustentabilidade	Desenvolver políticas culturais que respeitem e valorizem a diversidade cultural, o pluralismo e a defesa dos patrimônios natural, construído e imaterial.
Do Local para o Global	Assumir as responsabilidades globais pela paz, justiça, equidade, desenvolvimento sustentável e proteção ao clima e à biodiversidade.
Economia Local, Dinâmica, Criativa e Sustentável	Apoiar e criar as condições para uma economia local dinâmica e criativa, que garanta o acesso ao emprego sem prejudicar o ambiente.
Educação para a Sustentabilidade e Qualidade de Vida	Integrar na educação formal e não formal valores e habilidades para um modo de vida sustentável e saudável.
Equidade, Justiça Social e Cultura de Paz	Promover comunidades inclusivas e solidárias.
Gestão Local para a Sustentabilidade	Implementar uma gestão eficiente que envolva as etapas de planejamento, execução e avaliação.
Governança	Fortalecer os processos de decisão com a promoção dos instrumentos da democracia participativa.
Maior Mobilidade, Menos Tráfego	Promover a mobilidade sustentável, reconhecendo a interdependência entre os transportes, a saúde, o ambiente e o direito à cidade.
Planejamento e Desenho Urbano	Reconhecer o papel estratégico do planejamento e do desenho urbano na abordagem das questões ambientais, sociais, econômicas, culturais e da saúde, para benefício de todos.

Fonte: adaptado do PCS

Em 2019, 574 dos 645 municípios de São Paulo aderiram ao Programa. Percebe-se, então, que embora o PMVA seja um Programa de adesão voluntária, é amplamente difundido na agenda ambiental paulista.

Conforme o Quadro 2, nota-se que reestruturação do PCS resultou, de fato, em uma maior semelhança com a Agenda 2030. O PMVA, embora não tenha sido desenvolvido ou reformulado para atender aos ODS, apresenta um enfoque mais acentuado nas questões ambientais. Entretanto, cabe ressaltar que a Secretaria de Meio Ambiente de Estado em seu Plano de ação para implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Sistema Ambiental Paulista (SÃO PAULO, 2018, p.45) identificou a correlação entre as metas propostas pelos ODS e pelo PMVA.

Quadro 3 - Objetivo geral das Diretivas do Programa Município Verde Azul

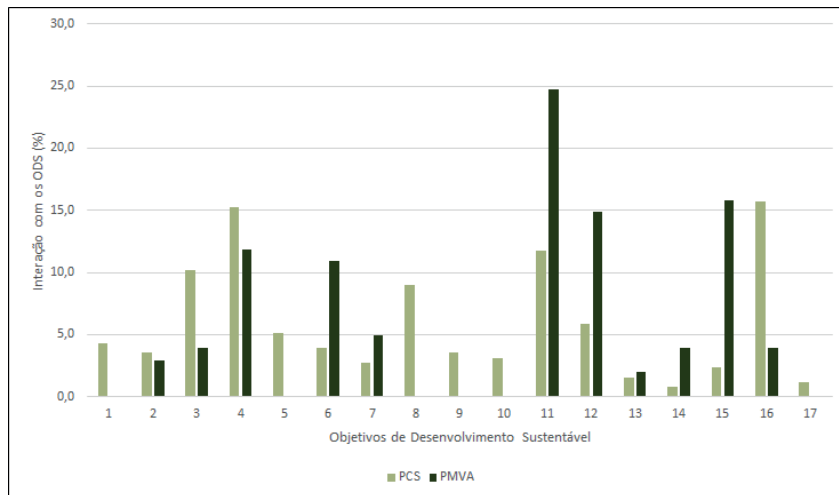
Município Sustentável	Diminuir os recursos naturais utilizados pelo município.
Estrutura e Educação Ambiental	Edificar as bases da educação e da administração pública ambiental.
Conselho Ambiental	Fortalecer os Conselhos Municipais de Meio Ambiente e promover a integração deles com os demais setores da gestão ambiental pública.
Biodiversidade	Conservação da biota e dos serviços ecossistêmicos.
Gestão das Águas	Fortalecer a gestão hídrica no município de modo a garantir a qualidade do abastecimento público e preservar os recursos hídricos.
Qualidade do Ar	Promover uma política de fiscalização e controle da qualidade do ar.
Uso do Solo	Implementar ações de controle dos processos geodinâmicos perigosos e acompanhar as áreas contaminadas no perímetro municipal.
Arborização Urbana	Desenvolver uma política de planejamento da arborização urbana.
Esgoto Tratado	Ampliar os índices de coleta, transporte, tratamento e disposição adequada do esgotamento sanitário.
Resíduos Sólidos	Realizar o gerenciamento dos resíduos sólidos de acordo com as predisposições das Políticas Nacional e Estadual de Resíduos Sólidos.

Fonte: adaptado da Resolução SMA 33/2018

Com isso, a partir de uma análise dos eixos e diretivas dos Programas, foi possível traçar as transversalidades do PCS e PMVA em relação à Agenda 2030 (Figura 2), que permite verificar que quase 25% das interações entre o PMVA e a Agenda 2030 está ligada ao Objetivo 11. A relação entre o Programa e os ODS nas questões ambientais pode ser observada no Objetivo 15, no qual o PMVA apresenta mais de 15% de suas interações com os ODS.

Já o PCS apresenta sua maior interação com a Agenda 2030 através dos ODS 4 e 16. Cabe ressaltar que, no primeiro, o PCS aborda a educação de forma mais abrangente, diferente do PMVA, que considera apenas a educação ambiental. Embora a reformulação do PCS tenha garantido uma relação com todos os ODS, o Programa ainda não se aprofunda nas questões ambientais abordadas nos Objetivos 14 e 15, os quais representam a menor interatividade com a Agenda 2030.

Figura 2 – Interação dos Eixos e Diretivas dos Programas Cidades Sustentáveis e Município VerdeAzul em relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.



Fonte: elaborada pelos autores.

3. APLICAÇÃO DA IDE NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS

No contexto das políticas públicas ambientais, além de proporcionar transparência e viabilizar o acompanhamento da sociedade, a existência de sistemas de informação eficientes sobre a qualidade do meio ambiente permite que as decisões de matéria ambiental sejam tomadas com maior eficácia (MOURA, 2016, p. 141).

Scott e Rajabifard (2017, p. 60) complementam que as múltiplas questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável podem ser analisadas, modeladas e mapeadas em um contexto geográfico, proporcionando ações integradoras para colaboração, consenso e tomadas de decisão baseadas em evidências.

Desta forma, as informações espaciais passaram a ser reconhecidas pelas políticas internacionais a partir do relatório “O Futuro que Queremos”, gerado na Rio + 20. Tal relatório discorreu acerca da importância das informações geoespaciais no âmbito da redução do risco de desastres “Reconhecemos ainda a importância do risco global e das avaliações de risco, do conhecimento e do compartilhamento de informação, incluindo informação

geoespacial confiável” e na área da tecnologia como meio de implementação “Reconhecemos a importância dos dados espaciais, do monitoramento in situ, e de informações geoespaciais confiáveis para políticas, programas e projetos de desenvolvimento sustentável.” (ONU, 2020).

No âmbito dos esforços atuais para o desenvolvimento sustentável, a Agenda 2030 reconhece a informação espacial como um dos princípios guias para os processos de acompanhamento e avaliação em todos os níveis dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e suas metas associadas:

Iremos apoiar os países em desenvolvimento [...] no reforço da capacidade dos escritórios de estatística e sistemas de dados nacionais para garantir o acesso a dados de alta qualidade, oportunos, confiáveis e desagregados. Vamos promover uma intensificação transparente e responsável de cooperação público-privada adequada para explorar a contribuição a ser feita por uma ampla gama de dados, incluindo a observação da Terra e a informação geoespacial, garantindo ao mesmo tempo a apropriação nacional no apoio e acompanhamento do progresso. (ONU, 2015, p. 46).

Já no Estado de São Paulo, o Programa Município VerdeAzul também recomenda o uso das informações espaciais no monitoramento e acompanhamento das ações realizadas nas Diretivas Qualidade do Ar, ao pedir um mapeamento atualizado e comentado das ocorrências de queimadas no Município, e Uso do Solo, por meio do mapeamento relativo às áreas de contaminação do solo, processos geodinâmicos perigosos e mineração, com comentários integrados nas áreas de risco do Município (SMA, 2018).

Recentemente, na Região Metropolitana da Baixada Santista, a necessidade urgente de dados espaciais confiáveis pôde ser verificada durante a análise da mortalidade materna no Município de Santos/SP (QUEIROZ et al., 2018, p. 491). Os autores aferiram que, embora possua um alto Índice de Desenvolvimento Humano (0,840), a cidade possui taxas de mortalidade materna global superior a 70 mortes por 100.000 nascidos vivos, índice maior em relação ao mínimo proposto pela primeira meta do ODS 3. Desta forma, os autores incubem ao Poder Público municipal a análise das “variações dos índices a respeito de populações específicas, localizações geográficas e determinados períodos tempo para identificar as fragilidades, realizar comparações, analisar e traçar um diagnóstico sobre a qualidade do serviço prestado”

Neste sentido, para Feeney et. al (2001), a abordagem das múltiplas questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável a partir das

informações espaciais torna necessária a organização de tais dados por meio de arquiteturas como a IDE, especificamente no que tange ao monitoramento integrado e holístico.

Scott e Rijabard (2017) complementam que, para tal, a Infraestrutura de Dados Espaciais deve atuar não somente como um mecanismo para agregação de informações e elaboração de mapas temáticos, mas sim como uma arquitetura que opera de maneira conjunta às demais estruturas de informação a fim de integrar dados, possibilitar a elaboração de análises e modelos, e embasar as tomadas de decisão em prol do desenvolvimento sustentável.

Sendo assim, é imprescindível o fortalecimento da produção e do uso de melhores dados espaciais na formulação e monitoramento de políticas, bem como a organização destes por meio de uma arquitetura satisfatória. Para tal, é necessária a existência de um conjunto de temas de dados fundamentais que devem compor a Infraestrutura de Dados Espaciais a fim de permitir a elaboração e o acompanhamento das políticas públicas voltadas ao cumprimento das 169 metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Dentre este conjunto, é indicado que este possua informações referentes às esferas social, envolvendo questões de população, saúde, educação e igualdade; econômica, no que se refere às cidades, pobreza, indústria e infraestrutura; e ambiental, envolvendo assuntos como recursos hídricos e corpos hídricos, uso e ocupação do solo, uso de energia, florestas, ecossistemas, clima, biodiversidade, agricultura etc. (SCOTT; RIJABARD, 2017).

Desta maneira, é possível utilizar as informações espaciais na identificação dos problemas de cunho ambiental dentro de um espaço geográfico, bem como quem este impacta, quais são suas causas e como podem ser resolvidos de modo a monitorar e alcançar as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e das demais políticas mencionadas no presente trabalho.

CONCLUSÕES

Quanto à aplicação da Infraestrutura de Dados Espaciais na avaliação e monitoramento das políticas analisadas, nota-se que diversas IDEs já implementadas permitem a visualização e download de informações espaciais. Entre elas, podem-se citar a INDE, a nível nacional, a IDE-SP e o DataGeo Ambiente, no âmbito do Estado de São Paulo, e o GeoSampa, no município de São Paulo.

A análise comparativa entre as políticas exploradas no presente estudo, permite compreender que o Programa Cidades Sustentáveis se assemelha aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no que se refere ao segmento

social e econômico, apresentando uma interação menos intensa no segmento ambiental. O Programa Município VerdeAzul, por sua vez, demonstra uma forte ligação com a Agenda 2030 nas temáticas ambientais e, diferentemente do PCS, uma relação quase inexistente na questão social.

Desta forma, ressalta-se a importância da inserção das informações de tais políticas dentro de IDES, uma vez que, quando estruturadas, padronizadas e atreladas à uma posição geográfica, é possível realizar um melhor monitoramento e avaliação das políticas, permitindo que estas possam ser reavaliadas e corrigidas visando à um mundo mais desenvolvido apoiado no pilar da sustentabilidade.

Sendo assim, este estudo buscou contribuir com a discussão sobre a potencialidade deste estudo buscou contribuir com a discussão sobre a potencialidade da implementação e uso das IDEs como instrumento para monitorar e avaliar o cumprimento das políticas ambientais, principalmente em municípios e Estados que ainda não possuem tal recurso.

REFERÊNCIAS

BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

BRASIL. Decreto nº 6.666 de 27 de novembro de 2008. Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6666.htm. Acessado em: 17 de maio de 2020.

DORNELLES, Marco Aurélio; IESCHECK, Andrea Lopes. Análise da aplicabilidade da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) para dados vetoriais em escalas grandes. Bol. Ciênc. Geod., Curitiba, v. 19, n. 4, p. 667-686, Dez. 2013.

FEENEY, M; Rajabifard, A; WILLIAMSON, IP. Spatial data infrastructure frameworks to support decision-making for sustainable development. Proceedings of the 5th Global Spatial

Data Infrastructures, 2001, pp. 1 - 15. Disponível em: <https://minerva-access.unimelb.edu.au/handle/11343/33896>. Acessado em: 23 de maio de 2020.

MAGUIRE, D.J.; LONGLEY, P.A. The emergence of geoportals and their role in spatial data infrastructures. Computers, Environment and Urban Systems, n. 29, p. 3-14, 2005.

MOURA, A. M. M., Aplicação dos instrumentos de política ambiental no Brasil: Avanços e desafios. In: MOURA, A. M. M. (Org.). Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016.

Organização das Nações Unidas (ONU). A ONU e o meio ambiente. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>. Acessado em: 26 de abril de 2020.

Organização das Nações Unidas (ONU) Brasil. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. ONU, 2015.

PAOLAZZI, C. A Infraestrutura nacional de dados espaciais (INDE) e as soluções de interoperabilidade de dados geográficos - análises e aplicações. 2011. 14 f. Trabalho de Conclusão de Curso - Instituto de Geociências da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.

QUEIROZ, Z. A. K. de; FERNANDES, J. M. P. A.; REI, F. O ODS 3 e a mortalidade materna: Levantamento de dados do Município de Santos/SP. Congresso Internacional de Direito Ambiental Internacional; 24 a 26 de outubro; Santos. Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum; 2018. p. 479 - 495

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA No 33 de 28 de março de 2018. Estabelece procedimentos operacionais e os parâmetros de avaliação da Qualificação para a Certificação e Certificação no âmbito do Programa Município VerdeAzul.

SÃO PAULO (Estado). Agenda 2030: Plano de Ação para implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Sistema Ambiental Paulista (2018 - 2019).

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SCOTT, G., RAJABIFARD, A., 2017. Sustainable development and geospatial information: a strategic framework for integrating a global policy agenda into national geospatial capabilities. *Geo-Spatial Information Science*, 20(2), 59-76.

SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013

WARNEST, M. A collaboration model for national spatial data infrastructure in federal countries. 2005. Dissertation (Ph.D. in Geomatics)-
Department of Geomatics. University of Melbourne, Australia, 2005

Apoio Institucional



Regions4
Sustainable Development



UNIVERSIDADE
**CATÓLICA
DE SANTOS**

Afiliado



Associação Brasileira
das Editoras Universitárias



Associação Brasileira de Editores Científicos

CBL
Câmara
Brasileira
do Livro